

La Ejecución de las Sanciones Administrativas en el ámbito de la Unión Europea

Alfonso Ybarra Bores

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2005



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

Trabajo galardonado con una mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública en su IX Edición, en su modalidad B, sobre “Administración Pública, su organización, funciones, modernización de las técnicas de gestión del servicio público y aplicación de nuevas tecnologías, incluyendo estudios de ámbito internacional”



**LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

Alfonso Ybarra Bores

*Obra realizada en el marco del proyecto I+D+I del Plan Nacional de
Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica del
Ministerio de Educación y Ciencia, titulado "El Derecho de familia ante
el siglo XXI: perspectivas de cambio y evolución"
(SEJ2004-08192/JURI)*

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2006

Ybarra Bores, Alfonso

La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión
Europea / Alfonso Ybarra Bores

– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006

280 págs.; 24 cms. – (Estudios)

D.L. SE-2391-06

I.S.B.N. 84-8333-334-1

Sanción administrativa . – Derecho administrativo . – Derecho administrativo
comunitario . – Comunidad europea .

Instituto Andaluz de Administración Pública .

349.2(4-672 UE)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR
DEL COPYRIGHT

TÍTULO: LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA
UNIÓN EUROPEA

AUTOR: Alfonso Ybarra Bores

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 84-8333-334-1

Depósito Legal: SE-2391-06

A Gesche, por su incondicional apoyo

| ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS	13
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO I:	
EFICACIA EXTRATERRITORIAL DEL ACTO SANCIONADOR	31
1. Sentido y alcance de la eficacia extraterritorial de las decisiones	31
2. La extraterritorialidad de las decisiones judiciales en materia de Derecho privado	33
3. La extraterritorialidad de actos distintos a las sentencias en materia de Derecho privado	36
4. Extraterritorialidad y acto sancionador	40
5. La <i>constitucionalización</i> del acto administrativo	46
CAPÍTULO II:	
EL ACTO ADMINISTRATIVO CON ELEMENTO INTERNACIONAL	49
1. Acto administrativo y Derecho comparado	49
1.1. Concepto restringido de acto administrativo	51
1.2. Concepto amplio de acto administrativo	54
1.3. El acto administrativo en la doctrina española	55
2. La potestad de la Administración para ejecutar sus actos: un primer argumento para su eficacia extraterritorial	58
2.1. Ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo en Derecho comparado	58
2.1.1. La potestad ejecutiva	60
2.1.2. La potestad ejecutoria	62
2.2. Fundamentos de las potestades ejecutiva y ejecutoria	65
2.2.1. Fundamentación histórica	65

2.2.2. Fundamentación jurídica y política	66
2.3. La constitucionalidad de la autotutela administrativa	69
2.4. Autotutela administrativa y jurisdicción	71
2.5. Autotutela administrativa y potestad jurisdiccional	73

CAPÍTULO III:

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SANCIONADOR	79
1. La potestad sancionadora de la Administración	79
2. Procedimiento administrativo y extraterritorialidad del acto sancionador	81
2.1. Marco general del procedimiento administrativo	81
2.1.1. Actuación administrativa y procedimiento	81
2.1.2. El procedimiento administrativo en Derecho comparado	82
2.1.3. El procedimiento administrativo en Derecho comunitario europeo	88
2.2. El procedimiento administrativo sancionador	91
2.2.1. El procedimiento sancionador como garantía	91
2.2.2. El <i>mínimum</i> de garantía	94
2.3. El procedimiento sancionador en Derecho comparado	95
2.4. El procedimiento sancionador en Derecho comunitario europeo	96
3. Peculiaridades del procedimiento sancionador con elemento extranjero	99
3.1. La notificación internacional del acto sancionador	99
3.1.1. Actos objeto de notificación	101
3.1.2. Destinatarios de la notificación	102
3.1.3. Práctica material de la notificación	104
3.1.4. Contenido de la notificación	106
3.1.5. La notificación en el extranjero	106
3.1.5.1. Regulación en el Derecho español	107
3.1.5.2. Particular referencia a la lengua en la notificación internacional	112
3.2. La acreditación del acto administrativo sancionador extranjero	116
3.3. La prueba del acto administrativo sancionador extranjero	121
4. El carácter sancionador del acto administrativo	123
4.1. Concepto de sanción administrativa	123
4.2. La revocabilidad del acto administrativo sancionador	125
4.3. La sanción administrativa en el marco internacional	127
4.3.1. La sanción y el elemento extranjero	127
4.3.2. Problemas derivados de la internacionalidad	130
4.3.3. La conveniente extraterritorialidad del acto sancionador	132

CAPÍTULO IV:

EL RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

SANCIONADORES	135
1. El reconocimiento de decisiones extranjeras	135
2. El reconocimiento de actos sancionadores extranjeros	138
2.1. La disparidad de naturaleza de los actos extranjeros	138
2.1.1. El reconocimiento de los actos públicos extranjeros	138
2.1.2. El reconocimiento de los actos administrativos sancionadores extranjeros	140
2.2. La necesidad del reconocimiento del acto administrativo sancionador extranjero en un mundo globalizado	142
2.3. Procedimiento de reconocimiento y de ejecución de los actos administrativos sancionadores extranjeros	145
2.3.1. El procedimiento de reconocimiento y/o ejecución	145
2.3.2. Autoridades competentes	148
2.3.3. La conveniencia de una regulación supraestatal	151
2.4. Requisitos para el reconocimiento de los actos sancionadores extranjeros	154
2.4.1. El reconocimiento de sentencias como antecedente	154
2.4.2. Requisitos generales	157
2.4.3. Requisitos formales	158

CAPÍTULO V:

EL ORDEN PÚBLICO Y EL RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS

ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EXTRANJEROS	161
1. El respeto al orden público como presupuesto de la extraterritorialidad del acto sancionador	161
2. El respeto a los principios de la potestad sancionadora como presupuesto de la extraterritorialidad del acto sancionador	165
2.1. El respeto a los principios informadores de la potestad sancionadora como cuestión previa	165
2.2. El principio de legalidad	166
2.3. El principio de tipicidad	169
2.4. El principio de proporcionalidad	172
2.4.1. Proporcionalidad infracción-sanción	172
2.4.2. Proporcionalidad en relación a los medios de ejecución	175
2.5. El principio <i>non bis in idem</i>	176
2.6. El principio de irretroactividad	179
3. El respeto a los principios del procedimiento sancionador como presupuesto de la extraterritorialidad del acto sancionador	181
3.1. Planteamiento	181
3.2. El derecho de audiencia y el derecho a formular alegaciones	183
3.2.1. Derecho de audiencia	184
3.2.2. Derecho a formular alegaciones	184
3.3. Derecho a proponer la práctica de pruebas	185

3.4. Derecho a una resolución motivada	189
3.5. Derecho a la presunción de inocencia	191
3.6. Derecho a un procedimiento con separación entre la fase de instrucción y la de decisión	193
3.7. Derecho a ser debidamente notificado	195

CAPÍTULO VI:

HACIA EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN LA UNIÓN EUROPEA	199
1. El principio de reconocimiento mutuo	199
2. El principio de reconocimiento mutuo en la Unión Europea	202
2.1. Orígenes del principio	204
2.2. El Programa de La Haya de 3 de marzo de 2005	206
3. Las bases del reconocimiento mutuo en la Unión Europea	208
3.1. El respeto de los derechos fundamentales	208
3.1.1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	209
3.1.2. El proyecto de una Constitución Europea	211
3.2. El antecedente del reconocimiento mutuo en el ámbito civil	213
3.3. La implantación del principio de reconocimiento mutuo en el campo penal: su trascendencia en el ámbito sancionador	216
4. Manifestaciones del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito penal en la Unión Europea	219
4.1. En relación a decisiones que no constituyen sentencias	220
4.2. En relación a sentencias	227
5. La Decisión marco 2005/214 del Consejo, de 24 de febrero de 2005: un paso firme hacia el reconocimiento mutuo de los actos administrativos sancionadores en la Unión Europea	236
5.1. Antecedentes inmediatos	237
5.2. Sentido, alcance y objetivos de la Decisión marco 2005/214	239
5.2.1. Resolución y sanción pecuniaria	240
5.2.2. Ámbito material	242
5.2.3. Autoridades competentes	243
5.2.4. Procedimiento	243
5.2.5. Motivos de denegación	245
5.2.6. Personas jurídicas	248
5.3. La Decisión marco 2005/214 como punto de inflexión	248
CONCLUSIONES	251
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA	269

| **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AFDI	Annuaire Français de Droit International.
AJCL	American Journal of Comparative Law.
AP	Audiencia Provincial.
Ar.	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
ASDI/SJIR	Annuaire Suisse de Droit International / Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht.
ATC	Auto del Tribunal Constitucional.
BCE	Banco Central Europeo.
BIMJ	Boletín de Información del Ministerio de Justicia.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BYIL	British Yearbook of International Law.
CC	Código civil.
CDE	Cahiers de Droit Européen.
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
CEDH	Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950.
CLR	Columbia Law Review.

CMLR	Common Market Law Review.
CP	Código Penal.
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado.
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch.
ELR	European Law Review.
FJ	Fundamento Jurídico.
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly.
IDI	Instituto de Derecho Internacional.
ILP	International Litigation Procedure.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
JOCE	Journal Officiel de la Communauté Européenne.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882.
LGT	Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.
LQR	The Law Quarterly Review.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz (Ley alemana de infracciones al orden administrativo, de 19 de febrero de 1987).
PIDCP	Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966.

RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International/Collected Courses of The Hague Academy of International Law.
RDAI/IBLJ	Revue de Droit des Affaires Internationales / International Business Law Journal.
RDBB	Revista de Derecho Bancario y Bursátil.
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo.
RDIDC	Revue de Droit International et Droit Comparé.
RDIP	Revue de Droit International Public.
Recop.	Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
Recueil	Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
REE	Revista de Estudios Europeos.
REEI	Revista Electrónica de Estudios Internacionales.
RIE	Revista de Instituciones Europeas.
RGD	Revista General del Derecho.
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
RGR	Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé.
RJCat	Revista Jurídica de Cataluña.
RMC	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne.
RPS	Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen.
SIS	Sistema de Información de Schengen.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
TPI	Tribunal Penal Internacional.
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley alemana de régimen público de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, de 21 de septiembre de 1998).
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Ley alemana de ejecución de los actos administrativos de 27 de abril de 1953).
ZPO	Zivilprozessordnung (Ley alemana de proceso civil, de 30 de enero de 1989).
YEL	Yearbook of European Law.

| PRÓLOGO

Prologar una obra resulta tarea comprometida y a la vez ilusionante. Comprometida por cuanto quien lo hace se enfrenta con el fruto de un esfuerzo intelectual puesto al servicio de la creación, de la ciencia. Ilusionante dado que la confianza que en el prologuista se deposita implica que en la comunidad científica se le tiene alguna consideración (aunque en no pocos casos, espero que no el mío, dicha fiducia obedece al hecho de ser visto como un investigador entrado en años).

El 25 de abril de 1998 se recuerda como una oscura fecha en la joven historia de la Comunidad Autónoma andaluza en cuanto que tal día tuvo lugar el tristemente célebre vertido de lodos tóxicos a la cuenca del río Guadiamar generado por la explotación minera llevada a cabo en Aznalcóllar por la empresa sueco-neerlandesa Boliden. Un fatal acontecimiento que provocó una convulsión ambiental, económica y jurídica sin precedentes en nuestra sociedad.

Quienes, como ciudadanos comprometidos con su entorno, asistimos preocupados al desarrollo de los acontecimientos, nos planteamos nuestra aportación para el nunca más. Los juristas, en particular los internacionalistas, topamos con ocasión de este suceso con una de las realidades más incuestionables de nuestros días: la pervivencia de fronteras políticas y jurídicas a la continuidad transfronteriza de las relaciones jurídicas, aun en espacios regionales de integración económica. En otros términos, quien esto escribe así como el autor de la presente monografía, unidos por la pasión por el Derecho internacional privado, comenzamos a cuestionarnos la afirmación de la imposible eficacia transfronteriza de los actos administrativos sancionadores. El origen de este espléndido trabajo se halla, pues, en aquella reflexión.

Aplicando a la práctica tal reflexión, se trataba de averiguar si de algún modo conforme a Derecho podría algún día llegar a ejecutarse en Suecia o en los Países Bajos –países en los que radicaría el patrimonio de la multinacional minera– la eventual resolución favorable a los intereses de la Administración que finalmente se pudiera dictar. En tanto la investigación jurídica del profesor Ybarra Bores corría su curso natural, el caso Boliden sufría un triste peregrinaje jurisdiccional difícilmente comprensible para el justiciable, esto es, para el ciudadano de a pie.

En el presente trabajo su autor, un consolidado investigador de la no menos consolidada Universidad Pablo de Olavide, ha tratado acerca de la necesidad de contar con unos instrumentos internacionales que permitan a las Administraciones poder llevar hasta sus últimas consecuencias los efectos propios de las sanciones y, en concreto, de las dictadas con la concurrencia de un elemento internacional. Tarea que se hace más necesaria, si cabe, en territorios como el nuestro en el que fenómenos tan significativos como el incesante turismo, la creciente inmigración, o la importante inversión extranjera provocan la multiplicación de los supuestos en los cuales sería deseable que el reconocimiento extraterritorial de los actos sancionadores constituyese una realidad.

En tal marco, el autor ha abordado las cuestiones que, a tenor de un análisis comparativo de los ordenamientos de nuestro entorno, se presentan como más problemáticas en un virtual escenario de ejecución internacional de actos sancionadores. Asimismo el profesor Ybarra Bores ha querido ofrecer a modo de ‘código de precauciones’ las cautelas que habrían de ser adoptadas en orden a la imposición de una sanción con vocación transnacional, en particular en el campo de las garantías jurídicas.

Paralelamente al escenario descrito, en Bruselas –la nova Roma comunitaria– se adoptó en febrero de 2005 una Decisión Marco sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones pecuniarias, que debería ser plenamente aplicable a partir de marzo de 2007. Esta regulación ha venido a constituir en el plano legislativo, como lo es la obra del profesor Ybarra Bores en el ámbito doctrinal, un primer y decisivo paso de cara a la próxima creación de un ansiado espacio europeo de libre circulación de sanciones. El reconocimiento de tal obra tanto con ocasión de la brillante defensa pública de la Tesis doctoral –sobre la cual se sustenta en gran parte– como por la obtención de una Mención especial en la edición de 2005 de los Premios Blas Infante del Instituto Andaluz de Administración Pública, son avales más que suficientes para acreditar la excelsa calidad de la monografía que el lector tiene entre sus manos.

Lo clásico, es decir lo perfecto, exige concluir todo prólogo con una referencia personal al autor de la obra. Baste señalar, en este punto, que autor y obra son raras especies en el panorama científico: el primero por cuanto ha realizado el recorrido inverso al usual pasando de la práctica de la abogacía internacional a la investigación universitaria, optando en adentrarse así en la senda de la pobreza material y de la riqueza intelectual; la segunda porque, frente a lo que se nos acostumbra, ha elegido un ámbito de trabajo inexplorado, arriesgado, a la vez utópico y pragmático. El resultado de todo ello sabrá el lector calibrarlo.

Andrés Rodríguez Benot
Responsable del área de Derecho internacional privado
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

| INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es tratar de fundamentar la posibilidad de que el acto administrativo sancionador, emanado al amparo de una autoridad administrativa estatal, pueda llegar a producir efectos fuera de las fronteras del Estado donde ha sido dictado. Para ello, analizaremos si, desde un punto de vista estrictamente jurídico, realmente existen hoy razones de peso para que una resolución administrativa de carácter sancionador pueda ser reconocida y, en su caso ejecutada, en un Estado distinto de aquél donde fue dictada.

La principal –y a su vez tradicional– dificultad que nos encontramos en este empeño viene constituida por el hecho de que nos enfrentamos de lleno con la aplicación del principio de territorialidad en su versión más estricta, lo cual ha supuesto que hablar de la posible eficacia extraterritorial de un acto dictado por una autoridad pública extranjera en desarrollo de su potestad soberana y calificado de *iure imperii*, haya supuesto prácticamente la comisión de una herejía desde el punto de vista jurídico¹. Decimos ello en cuanto que en virtud de tal principio, en su clásica interpretación, los Estados sólo pueden ejercitar el *ius*

¹ Al respecto A. Mezghani escribía: “*Le droit international privé ne méritait sa qualification de droit privé que dans la mesure où les lois en conflit sont des lois de droit privé. Les lois de police doivent naturellement en être exclues. Situées hors du droit international privé, les lois de droit public ne pouvaient, en cette qualité, recevoir application. (...) Le droit pénal et le droit fiscal ont servi de paradigme à l'inapplicabilité de lois de droit public. Le principe prend aussi appui sur le terrain des conflits de juridiction puisque le pouvoir de coercion est limité au territoire de l'Etat. Un jugement répressif ne peut recevoir exécution dans un Etat autre que celui au nom duquel il a été rendu. Il est de même pour le recouvrement de l'impôt, des droits de douane ou des cotisations de la sécurité sociale, ainsi que pour les sanctions prises au titre de la réglementation des changes. Le principe d'inapplicabilité s'expliquerait car la compétence coercitive d'un Etat ne peut s'exercer, même indirectement, dans un pays étranger*” (“Droit international privé et contrat illicite”, RCADI, t. 303 [2000], pág. 254).

puniendi sobre los bienes y las personas que se encuentran situados dentro de sus fronteras físicas y exclusivamente en relación a actos dictados por sus autoridades².

Con este atrevido objetivo abordaremos la cuestión tratando además de presentar la actualidad de la misma en un mundo cada día más globalizado en todos sus aspectos, entre ellos el jurídico. Ésta actualidad es patente especialmente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde el célebre y desgraciado asunto *Boliden* ha evidenciado la necesidad de alcanzar una adecuada regulación a nivel de la Unión Europea. La carencia de unos claros instrumentos internacionales que contemplen la eficacia extraterritorial de las sanciones estatales en la Unión Europea influyó para que no fuese mucho el optimismo con el cual la Administración autonómica afrontase la posibilidad de iniciar un complicado procedimiento sancionador (que podía dar lugar a una resolución que finalmente fuese “papel mojado” dada la situación patrimonial de la multinacional sueca en España³), decantándose por emplear toda su astucia y esfuerzos en plantear una reclamación judicial solicitando la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados –referida a los costes de la retirada de lodos de la cuenca del río Guadiamar, calculados en casi noventa millones de euros–, asunto que en el momento de escribir estas líneas se encuentra *sub iudice* ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía⁴.

En este marco, profundizaremos en cómo se encuentra abierto el debate sobre la posible conveniencia de facilitar la ejecución en el extranjero de sanciones impuestas por las autoridades públicas de un concreto Estado. Las circunstancias históricas han evolucionado hasta el punto de que conceptos tan clásicos y arraigados como el de soberanía, territorialidad, jurisdicción o autotutela hayan

² Y en este sentido, la imposición de una sanción por una autoridad administrativa estatal, al igual que acontece con la imposición de una condena por un órgano jurisdiccional penal mediante la correspondiente sentencia, constituye una de las manifestaciones más evidentes del ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado. Y éste, a pesar de los procesos de integración que actualmente tienen lugar a nivel internacional, no se discute que sigue residiendo en cada Estado.

³ La empresa *Boliden Apirsa*, S. L. –filial en España de la multinacional sueca *Boliden*–, se encuentra en la actualidad en concurso, tramitándose en estos momentos el correspondiente procedimiento judicial ante el Juzgado de lo Mercantil de Sevilla.

⁴ Y ello después de un largo peregrinaje por los diversos órdenes jurisdiccionales (penal, civil y, finalmente, contencioso-administrativo) y con un incierto final en cuanto a la posibilidad de ejecución fuera de España de una eventual resolución favorable a los intereses de la Administración andaluza.

de ser interpretados a la luz de las circunstancias actuales en un mundo globalizado. Tendremos ocasión de comprobar cómo determinados actos dictados por autoridades públicas estatales –incluso en materia netamente pública– a diario necesitan producir efectos en el extranjero, presentándose ello como una exigencia en una sociedad internacionalizada, donde la continuidad transfronteriza de los sistemas jurídicos se presenta, más que como una mera posibilidad, como una auténtica necesidad.

Fenómenos propios de la vida actual han provocado que las personas traspasen frecuentemente las fronteras físicas de los Estados, siendo ello aún más perceptible en ámbitos territoriales como el integrado por la Unión Europea, donde la libertad de circulación, en sus diferentes acepciones, se considerada como un pilar fundamental. Estos movimientos transnacionales van a provocar el nacimiento de una serie de nuevas situaciones cuya regulación será de interés general para los Estados, situaciones además que requerirán un nuevo tratamiento, incluso desde la perspectiva del ámbito sancionador⁵. Nos referimos en general a aquellos supuestos en los que la persona, encontrándose en un Estado extraño para ella, y en el desarrollo de actividades puramente privadas o particulares (lúdicas o económicas), ocasionales o duraderas, comete una determinada infracción ante la cual el Estado donde ha tenido lugar la misma reacciona mediante el ejercicio del *ius puniendi* con la imposición de una sanción. Ésta vendrá impuesta como consecuencia de la previa tipificación legal del acto y, en cualquier caso, por no constituir la conducta reprochable objeto de sanción penal, en cuyo caso estarían abiertas las puertas de la jurisdicción criminal y ante otro escenario nos encontraríamos.

En esta situación cabe preguntarse si interesa a los Estados que estas “nuevas” sanciones, en las que se encuentra presente un elemento extranjero, no tengan

⁵ Así, por ejemplo, y por referirnos a un sector concreto, la masiva recepción de inmigrantes en España en los últimos años ha provocado una nueva normativa en materia de extranjería que contemple con la importancia requerida tal fenómeno. Dicha norma –ya reformada en tres ocasiones– se recoge en la L. O. 4/2000, de 11 de enero (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la cual adapta la regulación de una compleja cuestión que nada tiene que ver con la que existía cuando se promulgó la vetusta Ley de extranjería en 1985. Pues bien, en la vigente regulación se dispone un amplio capítulo dedicado expresamente al régimen sancionador, y en el mismo se contemplan situaciones que han florecido a la luz del desarrollo del fenómeno; así, por ejemplo, el estricto régimen sancionador establecido en relación a la actividad desarrollada por los transportistas mediante la última reforma de la Ley de Extranjería acometida por la L. O. 14/2003, de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre). Al respecto, ya en el Convenio de Schengen de 1990 se había procedido a definir el papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina: *vid.* al respecto F. J. Sánchez Gamborino, "Los transportes de viajeros por carretera en la Comunidad Europea. Acuerdos de Maastricht y de Schengen", *RGD*, 1993 (junio), págs. 6.069 ss.

en la práctica utilidad alguna como consecuencia precisamente de la extranjería del sujeto sancionado dado que éste –con gran probabilidad–, carecerá de patrimonio suficiente en el Estado donde le ha sido impuesta la sanción. Por ello, y para no ver defraudadas las legítimas expectativas de la Administración sancionadora, sería conveniente la posibilidad de admitir el reconocimiento y ejecución del acto en cuestión en el territorio del Estado en el cual la persona sancionada tiene su patrimonio, el cual, normalmente coincidirá con el de su nacionalidad, domicilio o residencia habitual, esto es, con aquél donde el individuo suele desarrollar su vida, que es donde suelen encontrarse localizados sus intereses materiales.

Centrada la cuestión en los términos expuestos, se tratará de analizar qué hemos de entender por acto administrativo a los efectos del tráfico jurídico internacional. Ello en cuanto que el acto sancionador no es sino un tipo especial del concepto más genérico de aquél. Así, abordaremos las cuestiones más interesantes que se plantean en relación al acto administrativo cuando nos encontramos con la presencia de un elemento internacional en el proceso de su elaboración o de su ejecución. Cuestiones que, en gran medida, resultan de la falta de un sistema administrativo homologable en los Estados miembros de la Unión Europea. Pero, en todo caso, son problemas que no han de impedir que el acto sancionador esté llamado a desplegar eficacia extraterritorial, pues las cuestiones realmente trascendentes aparecen como incólumes en los Estados de nuestro entorno.

En este marco, y por su significación en el ámbito del reconocimiento, será necesario detenernos en la interesante cuestión de la potestad de autotutela que, con carácter general, tiene reconocida la Administración en los Estados modernos para poder ejecutar los actos dictados por sus órganos –sin necesidad de tener que recabar el auxilio judicial–. Previamente veremos cómo, en general, se reconoce en Derecho comparado eficacia general al acto administrativo debidamente conformado. En relación a la autotutela ejecutoria y ejecutiva se tratarán aspectos como su fundamento, su constitucionalidad, sus diferencias con otras figuras similares y su grado de admisión en los ordenamientos que nos son más cercanos. El estudio de esta cuestión tiene gran importancia en el marco del trabajo que desarrollamos, ya que en definitiva se trata de extender su operatividad al ámbito internacional, posibilitándose así la circulación espacial de los actos sancionadores.

También hemos de ocuparnos con cierto detenimiento del acto administrativo sancionador, auténtico protagonista de este trabajo, partiendo para ello del estudio de la potestad sancionadora de la que es titular la Administración. Se anali-

zará la cuestión en relación a lo que hemos denominado tráfico jurídico internacional, esto es, teniendo en cuenta las especiales incidencias que sobre el acto sancionador va a provocar el hecho de haberse tramitado un procedimiento sancionador con la presencia de un elemento extranjero, que normalmente será de naturaleza subjetiva y referido a la persona del sujeto sancionado. Será estudiado el procedimiento administrativo sancionador, pieza de gran importancia en todo este planteamiento, pues del hecho mismo de su existencia y de su adecuada tramitación, con el respeto a unas mínimas garantías, dependerá en gran medida la posibilidad de que el acto sancionador pueda estar llamado a producir efectos en otros Estados.

El elemento internacional en el procedimiento va a provocar que se presenten una serie de peculiaridades que habrán de ser tenidas en cuenta, especialmente en relación al procedimiento administrativo que va a dar lugar al acto, pues ello provocará que se produzcan situaciones particularmente interesantes en materias tan trascendentes como las notificaciones o la práctica de la prueba. Así, por detenernos en una muestra, si el sujeto contra el que se sigue un procedimiento sancionador, por circunstancias, tiene su domicilio en un Estado distinto de aquél donde se tramita el procedimiento, no por ello deja de ser merecedor del derecho a una correcta notificación del procedimiento. Caso contrario nos encontraremos ante un grave obstáculo si pretendemos que el acto a través del cual finalmente se imponga la sanción pretenda desplegar en algún momento efectos en el exterior. Igual cabe decir en materia de prueba; el procedimiento administrativo sancionador con elemento extranjero no debe implicar un menor grado de reconocimiento del derecho a la práctica de la prueba que sea declarada pertinente, si bien es cierto que en determinados supuestos será necesario realizar una ponderación de los intereses en presencia (celeridad, costes, trascendencia de la prueba, etc.) para, en su caso, adoptar la decisión más adecuada.

Alcanzada la conclusión de que las sanciones administrativas deberían poder producir efectos en el extranjero –fundamentalmente, la posibilidad de su ejecución–, se estudiarán las diversas cuestiones que pueden plantearse en torno a las clásicas instituciones del “reconocimiento” y de la “ejecución”, sobre todo su sentido en relación a los actos sancionadores. Se expondrán los diversos problemas que se presentan en el complejo itinerario que transcurriría desde que el acto es dictado hasta que, en su caso, se lograra alcanzar su ejecución en el extranjero.

Entre otros, se analizarán los requisitos –formales y materiales– que deberían exigirse al acto administrativo sancionador para alcanzar eficacia extraterritorial,

el procedimiento que se debería seguir para tramitar el reconocimiento y la ejecución de un acto sancionador en el extranjero o las alternativas que cabría plantear en cuanto a la naturaleza de los órganos que podrían encargarse de llevar a cabo tal función.

Un elemento a tener muy en cuenta en todo este complejo proceso sería el papel que la institución del orden público está llamada a jugar. A tal fin se realizará una distinción entre, por un lado, los principios que en nuestro ordenamiento rigen en relación a la potestad sancionadora y, por otro, los que se refieren al procedimiento sancionador, cuyo respeto en unos parámetros mínimos debe prevalecer en todo caso para no incurrir en una posible vulneración del orden público interno de los Estados donde se pretenda hacer valer la resolución sancionadora. Tal vulneración supondría un obstáculo nos tememos que insalvable para la admisión de eficacia del acto en el extranjero, hasta el punto de atrevernos a opinar que, en las circunstancias actuales, el orden público se presenta quizás como el principal factor para justificar que el acto sancionador pueda desplegar efectos en el extranjero.

Finalmente nos detendremos en el estudio del principio del reconocimiento mutuo, el cual ha desplegado un evidente desarrollo en el ámbito europeo en los últimos años, y se ha constituido en el actual impulsor y piedra angular del escenario para la admisión de la eficacia extraterritorial de los actos sancionadores. Analizaremos su reciente desarrollo en el marco de la Unión Europea, sus ámbitos de aplicación (particularmente el penal, dada su evidente analogía con el ámbito administrativo sancionador), las premisas para su operatividad, los distintos instrumentos que se han implantado en el ámbito comunitario como consecuencia de la implementación de este principio y, finalmente, la importancia que en relación a este particular puede significar el recientemente aprobado Programa de medidas de La Haya de marzo de 2005⁶.

Si hoy existen cauces para conseguir con cierta facilidad el reconocimiento y la ejecución en los Estados pertenecientes a la Unión Europea de las resoluciones

⁶ Se trata de un programa de medidas de carácter plurianual –para ser desarrollado durante cinco años– aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (DOUE C 53, de 3 de marzo de 2005) destinado a la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Entre otros aspectos, y en relación a la materia que tratamos, su objetivo se centra en la mejora de la capacidad común de la Unión Europea y de sus Estados miembros para garantizar los derechos fundamentales, las salvaguardias procesales mínimas y el acceso a la justicia, así como la profundización en el establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y *extrajudiciales*, tanto en materia civil como penal.

judiciales dictadas en el seno de cualquiera de ellos en materia de Derecho privado –y comienza a abrirse paso el reconocimiento de una forma abierta también en el ámbito penal–, e incluso se reconoce, en general, la posibilidad de producir efectos a determinados actos no judiciales dictados en el extranjero, parece que, salvando las dificultades tradicionales en los términos que se expondrán y con el respeto de determinadas garantías, no deberían existir auténticas razones para negar que un acto administrativo sancionador pudiera también desplegar su efecto principal, el ejecutivo, fuera de las fronteras del territorio donde fue dictado.

A tal fin deberán ser tenidos en cuenta los amplios antecedentes normativos existentes en materia de reconocimiento y ejecución de sentencias en cuestiones de Derecho privado y de otros actos no jurisdiccionales, y la vasta experiencia acumulada al respecto pues, algunas de las cuestiones esenciales que en su momento se plantearon en dicho campo –salvando las diferencias–, tienen un alto grado de similitud con las que nos encontramos al afrontar la tarea que nos ocupa.

Enlazando con lo que acabamos de indicar y en el marco de un trabajo de una clara naturaleza jurídico proyectiva –dada la práctica inexistencia de regulación al respecto, tanto estatal como internacional–, la intención del autor será exponer las principales dificultades y cuestiones que se plantean en relación a la materia objeto de estudio. Ello en aras a poder establecer las bases para una futura regulación de la cuestión a nivel de la Unión Europea. Casualmente, la actualidad del tema tratado se ha visto satisfactoriamente confirmada en cuanto que recientemente, con el presente trabajo prácticamente cerrado, ha visto la luz en la Unión Europea un importante instrumento directamente relacionado con la cuestión que tratamos, hasta atrevernos a manifestar que constituirá el germen del futuro espacio de reconocimiento mutuo de actos administrativos sancionadores en la Unión Europea. Nos referimos a la Decisión marco 2005/214 del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias⁷.

⁷ DOUE L. 76, de 22 de marzo de 2005. Esta Decisión marco tuvo su origen en el Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea en reunión celebrada el 8 de mayo de 2003, tras iniciativa conjunta al respecto del Reino Unido, la República Francesa y el Reino de Suecia, dentro del marco de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia derivado de la Cumbre celebrada en Tampere (Finlandia) en octubre de 1999. Como tendremos ocasión de comprobar, una de las principales ideas defendidas a lo largo del presente estudio es la necesidad de regular la cuestión abordada a nivel internacional, bien sea mediante convenios internacionales, ya sea en el seno de organizaciones supraestatales de integración como es el caso de la Unión Europea.

La reciente aprobación de la referida Decisión marco ha venido a confirmarnos que las diferentes cuestiones abordadas a lo largo del presente estudio son cruciales en una regulación como esta pues, en general, muchas de las materias que habían sido planteadas aparecen ahora reguladas, con mayor o menor acierto y claridad. Así, por ejemplo, la definición de las autoridades competentes, el procedimiento de transmisión de las resoluciones, las causas de denegación del reconocimiento, la lengua utilizable o la ley que ha de regular el procedimiento de ejecución. Todo ello será objeto de detenido análisis.

Para finalizar esta somera introducción hemos de significar que la pretensión del presente trabajo se va a centrar fundamentalmente en el ámbito de la Unión Europea, espacio donde, en principio priman unos sistemas y principios similares en los Estados miembros que han posibilitado la inicial implantación del principio de reconocimiento mutuo en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este principio se basa principalmente en la confianza existente entre los Estados miembros, y es esencial en la conformación de un sistema en aras a otorgar eficacia extraterritorial a las sanciones.

Aunque las bases del presente estudio hayan sido abordadas y se sustenten desde el prisma del ordenamiento español, al hilo del análisis de algunas cuestiones –por ejemplo, el concepto de acto administrativo, la fundamentación de la potestad sancionadora o de autotutela ejecutiva y ejecutoria de la Administración– se han tratado aspectos de otros ordenamientos próximos que necesariamente debíamos abordar, pues en un tema tan complejo como el que nos atrevemos a tocar y con los objetivos transnacionales que se pretenden, no podemos prescindir del auxilio del Derecho comparado⁸.

⁸ Para un estudio detenido sobre la trascendencia adquirida por el recurso a la metodología comparada, vid, entre otros, M. G. Altava Lavall (coord.), *Lecciones de Derecho comparado*, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2003; B. Ancel, *Utilité et méthode du Droit comparé*, Ides et Calendes, Neuchâtel, 1971; M. Ancel, "Le rôle de la recherche comparative dans la coopération juridique internationale", en *De Conflictu Legum*, Mélanges offerts à Johannes Offerhaus, Leiden, 1962, págs. 31 ss.; H. J. Barteles, *Methode und Gegenstand intersystemarer Rechtsvergleichung*, JCB Mohr, Tübingen, 1982; R. Ch. Van Caenegem, *An Historical Introduction to Private Law*, Cambridge University Press, 1992; J. W. Cairns y O. F. Robison, *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History*, Hart, Oxford, 2001; P. De Cruz, *A Modern Approach to Comparative Law*, Kluwer, Deventer, 1993; S. de la Sierra, *Una metodología para el Derecho Comparado Europeo. Derecho Público Comparado y Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, Madrid, 2004; M. Delmas-Marty, *Towards a Truly Common Law: Europe as a Laboratory for Legal Pluralism*, Cambridge University Press, 2002; U. Drobnig y S. Van Erp, "The Use of Comparative Law by Courts", en *XIV International Congress of Comparative Law*, La Haya, 1999; C. Ferreira de Almeida, *Direito comparado: ensino e método*, Cosmos, Lisboa, 2000; E. Jayme, "Observazioni per una teoria postmoderna della comparazione giuridica", *Riv. Dir. civ.*, 1997, n° 6, págs. 818 ss.; D. I. Kieckbaev, "Comparative Law: Method, Science or Educational Discipline", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 7.3 (2003); G. Langrod, "Quelques réflexions méthodologiques sur la comparaison en science juridique", *RIDC*, 1957, págs. 354 ss.; B. S.

Por lo tanto, aunque en principio hemos afrontado el análisis sobre cómo sería un hipotético reconocimiento y ejecución en España de un acto sancionador dictado por otro Estado miembro de la Unión Europea⁹, ello no significa que las conclusiones obtenidas no puedan tener la misma validez desde la perspectiva de cualquiera de los ordenamientos de nuestro ámbito –dado que las premisas y principios esenciales son ampliamente compartidos–, sino todo lo contrario. Es más, la reciente Decisión marco aprobada por el Consejo de la Unión Europea el pasado 8 de mayo ha venido a confirmar, de una manera diáfana, la mayoría de las conclusiones que ya habían sido extraídas en relación a la materia reseñada.

El presente trabajo pretende, en definitiva, no sólo abordar el estudio teórico de una cuestión de manifiesta relevancia para la cosa pública, sino también ofrecer soluciones a los problemas que surgen en la actuación cotidiana de las Administraciones nacional, autonómica o local cuando éstas han de ejercer la potestad sancionadora frente a una persona en supuestos de evidente alcance supraestatal. Un escenario éste absolutamente habitual en nuestro sistema de Derecho habida cuenta de la imparable globalización de las relaciones humanas y, por tanto, también de las jurídicas.

Markesinis, *Foreign Law and Comparative Methodology (A Subject and a Thesis)*, Hart Publishing, Oxford, 1997; *id.*, *Il metodo della comparazione (Il retaggio del passato e le sfide del futuro)*, Giuffrè, Milán, 2004; K. H. Neumayer, “Fremdes Recht aus Büchern, fremde Rechtsvergleichlichkeit und die funktionelle Dimension in dem Methoden der Rechtsvergleichung”, *RebelsZ*, 1970, págs. 411 ss. y W. E. Weisflog, *Rechtsvergleichung und juristische Übersetzung (Eine interdisziplinäre Studie)*, Schulthess, Zurich, 1996.

⁹ Tarea que, en principio se vería favorecida por el hecho de que nuestra Constitución es, quizás, una de las más claras de las de nuestro entorno en cuanto al reconocimiento de una manera abierta y contundente del poder punitivo de la Administración (artículo 25 CE). Precisamente, el reconocimiento constitucional de esta potestad de una forma tan diáfana ha reforzado la necesidad de que las sanciones administrativas se impongan en España con las suficientes garantías para el administrado, habiéndose producido en nuestro sistema de Derecho una plena juridificación de la potestad administrativa sancionadora, contándose con una norma específica para la regulación del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (vid. al respecto el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto [BOE, núm. 189, de 9 de agosto]).

| Capítulo I

EFICACIA EXTRATERRITORIAL DEL ACTO SANCIONADOR

1. Sentido y alcance de la eficacia extraterritorial de las decisiones

La internacionalidad de las situaciones que afectan a las personas es en el mundo actual cada vez más frecuente, los supuestos en los que se traspasan las fronteras de un Estado, por muy diferentes motivos, se multiplican¹⁰. Fenómenos recurrentes tan dispares como, por ejemplo, el incesante incremento del turismo, las inversiones extranjeras, los intercambios universitarios internacionales o el incipiente desarrollo de las denominadas prestaciones transnacionales de servicios¹¹, conllevan la posible producción de situaciones, conflictivas o no, en las cuales se pueden ver afectados –de una manera directa o indirecta– los ordena-

¹⁰ Y ello pese a que, sabido es, la aparición de un sustrato material calificable como tráfico externo se retrotrae a épocas históricas que, en nuestro continente, podemos ubicar en la Antigüedad clásica; sobre ella vid., entre otros, C. Gioffredi, *Nuovi studi di Diritto greco e romano*, Pontificia Universitas Lateranensis, Roma, 1980, M. Kaser, *Ius gentium*, Comares, Granada, 2004, R. A. Santiago Álvarez, “Interacción de poblaciones en la antigua Grecia: algunos ejemplos de especial interés para el Derecho internacional privado”, *Faventia (Revista de Filología clásica)*, nº 24/1 (2002), págs. 7 ss. y A. Taddei, *Louis Gernet e le tecniche del Diritto ateniense: con il testo delle ‘Études sur la technique du Droit athenien a l’époque classique’*, Giardini, Pisa, 2001.

¹¹ En definitiva, fenómenos todos consecuencia de lo que J. A. Carrillo Salcedo denominara el “sentido ecuménico de la vida humana de relación” (*Derecho internacional privado*, Tecnos, Madrid, 1982, pág. 22), expresión que sintetiza la reflexión de M. Aguilar Navarro por cuya virtud indicaba que la razón de ser del Derecho internacional privado se encontraba en “el problema que crea la presencia del hombre y de su vocación ecuménica en un mundo parcelado política y jurídicamente” (*Derecho internacional privado*, v. I, t. I, parte primera, 4ª ed., UCM, Madrid, 1984, pág. 9).

mientos de más de un Estado. La propia existencia de estos fenómenos, tradicionalmente, ha constituido una fundamentación de la razón de ser del Derecho internacional privado, disciplina que ha tenido por objeto las situaciones en las que se contiene un elemento de extranjería y como función procurar la continuidad transfronteriza de las mismas en el marco de una diversidad y pluralidad de intereses en presencia.

Un estudio de las situaciones jurídicas internacionales actualmente exige una referencia al fenómeno de la globalización. Originariamente nacido en el ámbito de la economía, el término globalización se ha expandido a otras ramas de las ciencias sociales. La globalización constituye indudablemente una realidad de carácter económico, pero también lo es social, jurídica e incluso ideológica¹². En palabras de J. E. Faria, el actual panorama conformado por la globalización se caracterizaría por los siguientes datos:

“La pérdida de la autonomía de la decisión de los gobiernos, la unificación de los mercados en un único sistema económico de extensión mundial, la superación de las barreras geográficas, la merma de las prácticas políticas democráticas convencionales, la aparición de nuevos órdenes normativos al lado del tradicionalmente regido por el Derecho positivo y el agotamiento paradigmático del repertorio de categorías, conceptos, procedimientos y teorías constituido a la luz del Estado-nación y del principio de soberanía”¹³.

¹² El interés actual por tal fenómeno es tan intenso que requeriría de un tratamiento especial, siendo en todo caso su mención obligada dado que constituye uno de los elementos contextuales de la evolución del Derecho, como ha señalado entre nosotros S. de la Sierra, *Una metodología para el Derecho comparado europeo*, cit., págs. 61-62. Sobre la cuestión pueden verse, entre otros, dentro de una bibliografía muy extensa en lo tocante al Derecho internacional privado, J. Basedow y T. Kono, *Legal Aspects of Globalisation. Conflicts of Laws, Internet, Capital Markets and Insolvency in a Global Economy*, Kluwer, La Haya, 2000; P. Behrens, “Die Bedeutung des Kollisionsrechts für die Globalisierung der Wirtschaft”, en J. Basedow y otros, *Aufbruch nach Europa. 74 Jahre Max-Planck Institut für Privatrecht*, JCB Mohr, Tübinga, 2001, págs. 381 ss.; F. J. Carrascosa González, *Globalización y Derecho internacional privado*, LiberLIBRO.com, 2002; E. Jayme, “Le Droit international privé du nouveau millénaire: la protection de la personne humaine face à la globalisation”, *RCADI*, t. 282 (2000), págs. 9 ss. y A. Rodríguez Benot, “La influencia de la globalización en la elaboración, aplicación e interpretación del sistema de Derecho internacional privado: especial referencia al comercio electrónico y a la contratación internacional” en A. L. Calvo Caravaca y P. Blanco-Morales Limones (dirs.), *Globalización y Derecho*, Colex, Madrid, 2003, págs. 507 ss.

¹³ J. E. Faria, *El Derecho en la economía globalizada*, Trotta, Madrid, 2001, págs. 44-45. En relación al ámbito europeo y al Derecho administrativo, para M. P. Chiti los efectos jurídicos de la globalización y la incidencia unificadora de la Unión Europea se han entrelazado de manera estrecha y representan el más potente factor de superación de la dimensión nacional de los Derechos, sobre todo del Derecho administrativo “en el cual están desapareciendo las diferencias fundamentales de carácter nacional” (*Derecho administrativo europeo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2002, pág. 112). Por su parte, respecto al ámbito de la cooperación penal en la Unión Europea, L. R. Puerta Luis indica que “el mundo vive actualmente una época de cambios trascendentales y acelerados, consecuencia inevitable de la creciente complejidad de la vida moderna, una de cuyas características más relevantes, sin duda alguna, es la internacionalización de

En este marco de creciente internacionalización, la posibilidad de reconocimiento en un Estado de las decisiones adoptadas por autoridades públicas de otros ha tenido especial incidencia en determinados ámbitos, y normalmente siempre vinculado al hecho de que la decisión en cuestión hubiese sido dictada en una materia calificable, en un sentido amplio, como de privada. Durante muchos años, el Derecho internacional privado, en el marco de una concepción clásica con origen en la doctrina de los grandes autores decimonónicos, sólo se ha ocupado del reconocimiento de las decisiones que resuelven cuestiones que afectan directamente a los particulares o, en todo caso, a sujetos de Derecho público pero que actúan en el tráfico jurídico como si se tratase de particulares.

En atención a lo anterior, históricamente han quedado fuera de tratamiento en esta disciplina cuestiones como el reconocimiento de decisiones extranjeras en materia penal, fiscal, administrativa o de seguridad social, todas ellas impregnadas de un alto grado de Derecho público, supuestos en los cuales se entiende que el Estado actúa mediante el ejercicio unilateral del *imperium* o poder público en un sentido estricto, y al amparo del más rígido principio de territorialidad emanado del propio concepto de soberanía estatal¹⁴.

2. La extraterritorialidad de las decisiones judiciales en materia de Derecho privado

En los términos que indicamos ya hemos adelantado que hoy se admite, sin discusión, la posibilidad de que las decisiones judiciales en materia civil y mercantil dictadas por los tribunales de un concreto Estado, salvo excepciones, puedan

los conflictos, con la consiguiente insuficiencia de la estructura política del Estado moderno, la urgente demanda de normas e instituciones supranacionales y la progresiva conciencia de la universalización de la vida humana (...). Responde todo ello al fenómeno social de la 'globalización' que inicialmente se ha manifestado pujante en el campo económico pero que, cada vez, afecta al conjunto de la vida humana" ("Derecho penal supranacional y cooperación jurídica internacional", en *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, 2003, págs. 23-24).

¹⁴ El TPJI, desde su ya célebre sentencia en el asunto del vapor Lotus (CIJ, *Lotus case*, 7 de noviembre de 1927, Series A, núm. 10, 1927, págs. 18-19), declaró la prohibición del ejercicio extraterritorial *stricto sensu* de la denominada *jurisdiction to enforce* en el territorio de otro Estado, pues la jurisdicción es básicamente territorial, no pudiendo ser ejercida por un Estado fuera de su territorio, salvo que ello fuese posible en virtud de la costumbre internacional o de la existencia de un convenio internacional. Por lo tanto, desde un punto de vista positivo, cada Estado tiene jurisdicción exclusiva para llevar a cabo actos de ejecución en su propio territorio, mientras que en un sentido negativo un Estado no puede desarrollar medidas coercitivas o actuaciones oficiales de ejecución en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de aquél.

ser reconocidas y ejecutadas en otros Estados, esto es, puedan producir los efectos que les son propios más allá del ámbito territorial donde han visto la luz¹⁵. La práctica nos pone de manifiesto que ello es algo que está a diario en la mesa de trabajo de los operadores jurídicos internacionalistas. E incluso esta realidad es aún más intensa y emergente en el ámbito regional de la Unión Europea, donde contamos con varios instrumentos recientes a través de los cuales se pretende la consecución de un aspirado “espacio judicial europeo”, mediante un reconocimiento, incluso automático, de resoluciones sobre cuestiones civiles y mercantiles y, más recientemente, incluso a través de un reconocimiento directo, casi carente de requisitos¹⁶.

Y esto es así a pesar de que, en principio, las soluciones jurídicas dictadas por las autoridades judiciales de cada Estado son eficaces sólo en el Estado al que pertenecen tales autoridades, pues la potestad jurisdiccional es una manifestación de la soberanía del Estado, por lo que sólo los órganos jurisdiccionales de un Es-

¹⁵ Como ya hemos apuntado, quizás sería más correcto referirse, más ampliamente, a decisiones dictadas en materia de Derecho privado, pues también se incluyen en este bloque, por ejemplo, las decisiones referidas a cuestiones laborales, como puede observarse si analizamos los principales convenios e instrumentos internacionales que regulan el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales extranjeras (*infra*). En relación a la indudable eficacia extraterritorial de estas decisiones, frente a los actos administrativos, ya en 1961 ponía de manifiesto G. Biscottini que “(a)nsi les actes administratifs se rapprochent de la catégorie des sentences et des lois qui concernent directement l’Etat et créent pour lui des droits et des obligations, les actes [administratifs] de cette catégorie ne sont pas en general susceptibles d’application extra-territoriale, c’est ce qui explique que la doctrine, ne tenant pas compte de la discrimination exposée plus haut, ait souvent affirmé que les actes administratifs eux non plus ne donnaient pas lieu à une application extra-territoriale” (“L’efficacité des actes administratifs étrangers”, RCADI, t. 104 [1961-III], pág. 642).

¹⁶ Nos referimos al Reglamento 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DOCE L 12, de 16 de enero de 2001), sucesor del tradicional instrumento en este ámbito espacial, el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, y al Reglamento 2201/2003, del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes (DOUE L 338, de 23 de diciembre de 2003), continuador del Convenio sobre la misma cuestión, adoptado por el Consejo mediante acto de 28 de mayo de 1998. Ambos Reglamentos son consecuencia directa de la comunitarización producida en gran parte del Derecho procesal civil internacional con base en los artículos 61 c) y 65 del TCE, tras la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam de 1997.

A estos instrumentos habría que añadir el Reglamento 805/2004, de 21 de abril de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados (DOUE L 143, de 30 de abril de 2004), donde ya ni siquiera se contempla causa alguna de denegación, dado que incluso se elimina el procedimiento de exequátur, lo que dará lugar a una máxima libertad de circulación de este tipo de resoluciones. Sobre este relevante texto *vid.*, entre nosotros, J. P. Correa Delcasso, “Análisis de la propuesta de Reglamento sobre el título ejecutivo europeo. Incidencia de la normativa comunitaria en la LEC”, *La Ley*, n.º 5657 (18 de noviembre de 2002), págs. 1 ss.; “Cuestiones prácticas en torno a la creación de un título ejecutivo europeo”, Seminario organizado por el Ministerio de Justicia, 17 y 18 de enero de 2002; F. J. Garcimartín Alférez y M.ª J. Prieto Jiménez, “La supresión del exequátur en Europa: el título ejecutivo europeo”, *La Ley*, n.º 6151 (21 de diciembre de 2004), págs. 1 ss.; M.ª A. Rodríguez Vázquez, *El título ejecutivo europeo*, Colex, Madrid, 2005 y E. Sanjuán Muñoz, “El título ejecutivo europeo”, *La Ley*, n.º 6082 (9 de septiembre de 2004), págs. 1 ss.

tado se encuentran facultados para pronunciar decisiones que produzcan efecto en dicho Estado¹⁷. Sin embargo, el reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras, que hoy se contempla como algo natural, constituía un objetivo que no hace muchos años todavía se veía lleno de dificultades y de obstáculos, a veces difícilmente salvables¹⁸.

El reconocimiento extraterritorial de resoluciones judiciales, en principio sobre materias de Derecho privado, se ha visto favorecido por el dato indicado de que mediante las sentencias judiciales se resuelven litigios entre particulares, actuando los tribunales en el ejercicio de la llamada potestad jurisdiccional, sin intervenir en tales casos una autoridad estatal con carácter de *iure imperii*. El interés de los particulares ha estado muy presente a la hora de lograr una extensión espacial en el ámbito de reconocimiento y ejecución de las sentencias, pues las partes –tanto personas físicas como jurídicas– suelen estar interesadas en que una decisión dictada por las instancias públicas de un concreto Estado tenga una efectividad internacional, esto es, que sea válida y vinculante en otros países. Reiteramos que nos referimos en principio sólo a decisiones extranjeras judiciales fundamentalmente en materia civil, mercantil y laboral, esto es, de carácter privado.

Sin embargo, tampoco se pueden dejar al margen intereses de los Estados y, sobre todo, intereses de la propia comunidad internacional, a la que, por múltiples razones –entre otras, el desarrollo fluido del tráfico jurídico, la estabilidad y seguridad jurídica o la consecución de una armonía internacional de soluciones–,

¹⁷ Como dice F. Gerhard, la denominada *jurisdiction to enforce* es definida como la autoridad de un Estado para ejecutar una norma general o un acto, mediante actuaciones que pueden llevar incluso al uso de la coacción estatal, la cual sólo puede ejercer en el interior de sus fronteras (“The extraterritorial judicial penalty”, en *YPIL*, v. III, 2001, págs. 248-251). En similares términos nos encontramos con la definición de esa expresión ofrecida por el *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law* (1987), artículo 140: “The authority of a State to induce or compel compliance or to punish non-compliance with its laws or regulations, whether through the courts or by use of executive, administrative, police or non-judicial action” (vid. B. Stern, “Quelques observations sur les règles internationales relatives à l’application extraterritoriale du droit”, *AFDI*, 32 [1986], págs. 9 ss.).

¹⁸ A las reticencias de los Estados derivadas de la aplicación de los principios indicados, se unía un desahogado uso de la conocida institución del orden público, cuyo recurso en nuestro sistema autónomo se encuentra recogido en el todavía vigente artículo 954.3º LEC de 1881, según el cual las ejecutorias extranjeras tendrán fuerza en España cuando la obligación para cuyo cumplimiento se haya procedido sea lícita en España. Tal disposición ha sido frecuentemente utilizada –sobre todo en determinadas épocas pasadas– para evitar que sentencias extranjeras pudieran producir efectos en España, particularmente en materias relacionadas con el estatuto personal *lato sensu* (matrimonio, filiación, etc.).

conviene que exista un escenario adecuado donde las resoluciones judiciales puedan circular entre Estados con cierta facilidad¹⁹.

3. La extraterritorialidad de actos distintos a las sentencias en materia de Derecho privado

A pesar de lo real del panorama hasta ahora referido, cada vez es más habitual encontrarnos con el reconocimiento de ciertos efectos de sentencias dictadas por tribunales extranjeros en cuestiones de Derecho público (por ejemplo, sobre cuestiones penales, como el cómputo del tiempo de condena o la toma en consideración de antecedentes), e incluso disponemos ya de algún instrumento internacional donde se contempla la posibilidad de ejecución de sentencias extranjeras dictadas en el marco del derecho público (*infra*). En cualquier caso, es de destacar que hasta el presente las decisiones de los órganos administrativos del Estado, en cuanto no son dictadas por órganos “independientes”, no se han equiparado a estos efectos de extraterritorialidad a las resoluciones judiciales emanadas del poder jurisdiccional²⁰.

Al margen de la realidad de la eficacia extraterritorial de las decisiones judiciales en estas materias, por razones similares a las expuestas en relación a las sentencias se ha ido también dando entrada a la posibilidad de reconocer ciertos efectos a otro tipo de decisiones o de actos, no calificables estrictamente como administrativos, nacidos al margen de autoridad judicial alguna, pero, normal-

¹⁹ Como prueba de este interés, al margen del ámbito espacial constituido por los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (hecho en Oporto el de 2 de mayo de 1992 [DOCE L 1, de 3 de enero de 1994] y del que forman parte aquéllos más Noruega, Islandia y Liechtenstein), donde ya rige en gran parte un denominado “espacio judicial europeo”, podemos referirnos a la pretensión de consecución, en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado, de un Convenio internacional, de carácter universal, sobre reconocimiento y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil, y ello tras una iniciativa estadounidense de 1992 que no termina de ver la luz; *vid.* al respecto, entre otros, J. J. Forner Delaygua, *Hacia un Convenio mundial de “exequátur”*, Bosch, Barcelona, 1999; A. Boggiano, “Perspectivas de una nueva Convención de La Haya sobre reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras”, *La escuela de Salamanca y el Derecho internacional en América. Jornadas iberoamericanas de la Asociación española de profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, Salamanca, 1993, págs. 273-280 y A. Borrás Rodríguez, “Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado: reunión de la Comisión especial sobre competencia judicial internacional y efectos de las sentencias extranjeras en materia civil y mercantil –La Haya, 3 a 13 de marzo de 1998–”, *REDI*, 1998, núm. 1, págs. 370-373).

²⁰ *Vid.* al respecto A. L. Calvo Caravaca y J. Carrascosa González, *Práctica procesal civil internacional*, Comares, Granada, 2001, pág. 351 y, también de estos mismos autores, *Derecho internacional privado*, 5ª ed., Comares, Granada, 2004, págs. 336-337.

mente con intervención de una autoridad pública. En este sentido A. Merkl expresaba la idea de pretensión de eternidad del ordenamiento jurídico, a tenor de la cual, “en defecto de una limitación especial-temporal expresa, es inherente al ordenamiento jurídico, en todas sus partes, en todos sus preceptos jurídicos, una pretensión de vigencia temporal y local ilimitada”²¹.

Así por ejemplo, en nuestro sistema de Derecho internacional privado, con el cumplimiento de ciertos requisitos, pueden hacerse valer determinados documentos públicos formalizados en el extranjero²², laudos arbitrales²³, efectos cambiarios²⁴, o también documentos otorgados ante determinadas autoridades

²¹ *Teoría general del Derecho Administrativo*, Editorial Nacional, México D. F., 1980, pág. 272 (la cursiva es nuestra).

²² Véase, a título de muestra, el artículo 57 del ya citado Reglamento 44/2001, que contempla la posibilidad del reconocimiento y ejecución de “documentos públicos extranjeros con fuerza ejecutiva”, en materia de Derecho civil y mercantil. En este caso, se entiende por documento público con fuerza ejecutiva aquel formalizado por autoridades, funcionarios u oficiales públicos habilitados al efecto, y que no constituye una decisión ni una transacción judicial; la autoridad ante la que se otorga el documento debe certificar la autenticidad de las firmas, así como la legalidad del contenido del documento. En relación a esta cuestión, ponen de manifiesto A. L. Calvo Caravaca y J. Carrascosa González que un documento notarial se considera documento público, pero no lo son sin embargo los documentos expedidos por un *Notary Public* inglés, dado que éstos se limitan a verificar la autenticidad de las firmas de las partes otorgantes (*Derecho internacional privado*, cit., págs. 409-410). Al respecto, vid. asimismo A. Marín López, “Los actos públicos extranjeros en los Convenios de Bruselas y Lugano”, *Revista del Poder Judicial*, n° 46, 1997, págs. 413-443, y J. Maseda Rodríguez, “El concepto de documento público: jurisdicción territorialmente competente para la ejecución en el marco del Convenio de Bruselas de 1968”, *La Ley (Unión Europea)*, n° 4429, 30 de junio de 1999, págs. 1 ss.

²³ De especial interés en este aspecto es el Convenio de Nueva York sobre reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras, de 10 de junio de 1958, al que se adhirió España el 12 de mayo de 1977 (BOE núm. 164, de 11 de julio de 1977), así como el Convenio Europeo sobre Arbitraje Comercial Internacional, hecho en Ginebra el 21 de abril de 1961 (BOE núm. 238, de 4 de octubre de 1975). Al respecto, vid., entre otros, H. Aguilar Grieder, “La operatividad de la *litispendencia* en el ámbito del reconocimiento y ejecución de las decisiones judiciales y arbitrales extranjeras en España”, *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, núm. 6 (2002), págs. 75 ss.; A. L. Calvo Caravaca y L. Fernández de la Gán-gara, *El arbitraje comercial internacional*, Tecnos, Madrid, 1989; A. Carlevaris, “Judicial Verification of the Requirements for the Recognition of Foreign Awards”, *RDIPP*, 2001, núm. 1, págs. 71 ss.; M. López-Medel Bascones, *Arbitraje, jurisdicciones nacionales y cuestión prejudicial*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1999; E. Loquin, “L’exécution des sentences arbitrales internationales au début du troisième millénaire. Bilan et perspectives”, *RDAl/IBLJ*, 2003, núm. 7, págs. 747 ss.; F. Orteu Cebrián y M^a I. Alias Garoz, *Exequátur de laudos arbitrales extranjeros al amparo del Convenio de Nueva York de 10 de junio de 1958: doctrina de la sala del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona, 2003; F. J. Quel López, *La interpretación, revisión y nulidad de las sentencias arbitrales internacionales*, Universidad del País Vasco, 2000; A. Sabater Martín, *La eficacia en España de los laudos arbitrales extranjeros*, Tecnos, Madrid, 2001 y F. Vismara, “Divisibilità del lodo e delibazione di pronuncia arbitrale parziale”, *RDIPP*, 1996, n° 2, págs. 267 ss.

²⁴ Sobre el Derecho cambiario internacional, en el que es de destacar la tarea codificadora supraestatal iniciada con las Leyes uniformes ginebrinas de principios del pasado siglo, vid. E. Castellanos Ruiz, *Ejecución en España de letras de cambio extranjeras*, Comares, Granada, 2000; M. Checa Martínez, “Hacia una letra de cambio internacional”, *RCEA*, 1992, págs. 296 ss.; J. D. González Campos, “Las normas sobre ‘conflictos de leyes’ en materia de letra de cambio, pagaré y cheque: presupuestos, soluciones y problemas”, en A. Menéndez Menéndez (dir.), *Derecho cambiario. Estudio sobre la Ley Cambiaria y del Cheque*,

extrajudiciales extranjeras. Sobre estos últimos, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en reiteradas resoluciones de su Sala Primera, ha otorgado el exequátur, con lo que ello conlleva, a escrituras notariales de divorcio de mutuo acuerdo otorgadas ante Notarios extranjeros, principalmente de Cuba, Marruecos y Egipto, o a resoluciones de autoridades administrativas, como ocurre en Japón²⁵ o, en otro orden de materias, también se reconoce eficacia en nuestro sistema a matrimonios celebrados ante autoridades consulares extranjeras en el Estado del foro, o a testamentos otorgados en el extranjero²⁶.

Frente a la receptiva actitud del Estado en orden al reconocimiento de sentencias extranjeras dictadas en materia de Derecho privado, la eficacia extraterritorial de los actos administrativos es una cuestión que sin embargo ha ofrecido más reparos al interés de las naciones²⁷. En efecto, así como el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales extranjeras en los ámbitos civil, mercantil o

Civitas, Madrid, 1986, págs. 953 ss.; U. Jahn, *Bills of Exchange: A Guide to Legislation in European Countries*, International Chamber of Commerce, Londres, 1990; J. Keruzer y H. J. Ahrens (eds.), *Internationale Rechtsprechung zum Genfer Einheitlichen Wechsel-und Scheckrecht*, JCB Mohr, Tubinga (varios tomos); G. Morawitz, *Das internationale Wechselrecht*, JCB Mohr, Tubinga, 1991; M. Moya Escudero, "La 'libre circulación de la cambial' en Derecho internacional privado español", *RDBB*, núm. 51, 1993 (julio-septiembre), págs. 831 ss. y S. Sánchez Lorenzo, *Derecho aplicable al cheque en el comercio internacional*, Eurolex, Madrid, 1995.

²⁵ Vid., entre otros muchos, AATS de 5 de octubre de 1999 (Ar. 8021), 9 de febrero de 1999 (Ar. 999), todos ellos con origen jurisprudencial en los Autos de 1 de octubre y 19 de noviembre de 1996. Vid., al respecto, A. L. Calvo Caravaca y J. Carrascosa González, "Matrimonios de conveniencia y turismo divorcista: práctica internacional española", *AC*, 1998, núm. 6 (9 al 15 de febrero), margs. 129 ss.; J. Carrascosa González, "Divorcios extranjeros sin intervención judicial: práctica del Tribunal Supremo", en A. L. Calvo Caravaca y J. L. Iriarte Ángel (eds.), *Estatuto personal y multiculturalidad de la familia*, Colex, Madrid, 2000, págs. 39 ss.; e *id.*, *Matrimonio y elección de Ley: estudio de Derecho internacional privado*, Comares, Granada, 2000. No obstante, para que tales actos tengan eficacia en España se exige la concurrencia de tres requisitos: a) debe tratarse de decisiones que, en España, corresponda dictar a los tribunales; b) la intervención de la autoridad extranjera deber presentar una naturaleza similar a la que en España presenta la intervención de los órganos jurisdiccionales –y no de mero fedatario de la voluntad de las partes–; c) y, por último, se requiere que la autoridad extranjera que ha adoptado el acto sea de naturaleza pública o estatal –y no una mera autoridad privada–. Con la concurrencia de los referidos requisitos parece que se considera que los actos en cuestión gozan de las garantías suficientes como para poder desplegar efectos en España. Pero, a pesar de las circunstancias exigidas, reténgase ahora el dato de que el acto en cuestión llamado a causar efectos en España no ha sido dictado por una autoridad investida de la potestad jurisdiccional, y por lo tanto "independiente".

²⁶ Sobre esta última cuestión en relación al reconocimiento de actos extranjeros, en general, y desde el prisma del sistema francés, puede verse el completo trabajo de Ch. Pamboukis, *L'acte public étranger en Droit international privé*, E.J.A., París, 1993. También los documentos extranjeros pueden producir efectos ante los registros públicos estatales; así, en España, en relación al Registro de la Propiedad español, vid. J. A. Miquel Calatayud, *El documento extranjero ante el Registro de la propiedad español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2001; respecto del Registro Civil, vid. algunos aspectos en E. Rodríguez Gayán, *Derecho registral civil internacional*, Eurolex, Madrid, 1995; y en lo atinente al Registro Mercantil, vid. en general R. Arenas García, *Registro mercantil y Derecho del comercio internacional*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2000.

²⁷ Con la dificultad de delimitar este genérico concepto con un alcance aceptable en los Estados de nuestro entorno, y que sirva de base a los efectos pretendidos en el presente estudio (*infra*).

laboral, como hemos indicado, está hoy en día, con algunas matizaciones, admitido en los sistemas jurídicos de los distintos Estados, sin embargo la admisión de idénticos efectos en un Estado a un acto administrativo dictado por autoridades públicas de otro es algo a lo cual se muestran ciertamente reacios y poco receptivos la mayoría de los países.

Se expone como razón principal para ello el hecho de que el Estado en estos casos actúa normalmente bajo la potestad de *imperium*, operando con plenitud el principio de soberanía territorial, no siendo dictados en consecuencia estos actos por una autoridad del ámbito jurisdiccional –aunque se encuentren sometidos al control jurisdiccional–. En estas condiciones, sin embargo, se aprecian determinados avances en el marco de la cooperación internacional que tendremos ocasión de analizar en el marco del presente trabajo.

Adelantaremos, no obstante, que esa última es la situación que se observa respecto de determinados tipos de actos administrativos –considerando tal término en un sentido amplio y no como el de mera resolución administrativa–, con el cumplimiento de algunos requisitos, pueden producir ciertos efectos en el extranjero. Así, por ejemplo, se reconocen mediante su homologación títulos universitarios extranjeros²⁸ o, mediante acuerdos internacionales, se concede eficacia en nuestro Estado al permiso de conducción de vehículos a motor obtenido en el extranjero²⁹. En todos estos casos, los Estados, mediante la cooperación internacional materializada en los Convenios internacionales, deciden otorgar eficacia a actos dimanantes de autoridades públicas extranjeras, y ello es así en cuanto que se presupone que tales actos extranjeros gozan de las garantías suficientes como para llegar a admitirse que puedan desplegar los efectos que les son propios en el Estado de origen de los mismos. Prueba de esta confianza es la justificación que suele dar al reconocimiento recíproco en el marco de los instrumentos relativos a

²⁸ Además de una considerable red de Tratados bilaterales que abordan la materia, véase el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior (BOE núm. 55, de 4 de marzo de 2002), desarrollado por la Orden ECI/3686/2004, de 3 de noviembre, por la que se dictan normas para la aplicación de aquél (BOE núm. 275, de 15 de noviembre de 2004).

²⁹ *Vid.*, entre otros, los acuerdos bilaterales sobre el reconocimiento recíproco y canje de los permisos de conducción nacionales con Suiza (BOE núm. 222, de 16 de febrero de 1998), con Corea (BOE núm. 22, de 26 de enero de 2000), con Japón (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2000), con Bulgaria (BOE núm. 150, de 24 de junio de 2002), con Argentina (BOE núm. 10, de 11 de enero de 2003), con Colombia (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 2003), con Marruecos (BOE núm. 133, de 2 de junio de 2004), con Perú (BOE núm. 133, de 2 de junio de 2004) con Ecuador (BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003), con Chile (BOE núm. 156, de 1 de julio de 2005) y, por último, con Venezuela (BOE núm. 210, de 2 de septiembre de 2005).

la homologación de los permisos de conducir, la cual se fundamenta en un doble dato: por un lado, en que ambos Estados se ajustan en cuanto a sus normas de circulación a la Convención sobre Circulación de Carretera adoptada en Viena el 8 de noviembre de 1968 y, por otro, en que las clases de permisos y licencias de conducción que se exigen y las pruebas que se realizan para su obtención son *homologables* en lo esencial.

4. Extraterritorialidad y acto sancionador

Si, en general, es cuestión compleja la admisión de eficacia extraterritorial al acto administrativo, mayor dificultad presenta la posibilidad de otorgar eficacia extraterritorial a los denominados actos administrativos sancionadores, los cuales implican un gravamen o perjuicio para el sancionado y conllevan una finalidad aflictiva³⁰, como consecuencia de la conducta ilícita de una persona³¹. En estos supuestos, el Estado, a través de sus órganos públicos administrativos, está ejerciendo la función represiva como manifestación del *ius puniendi* en similares términos a como lo hace también a través de las sentencias dictadas por los juzgados y tribunales del orden penal, constituyendo la sanción administrativa una evidencia de que el sistema represivo estatal, en su conjunto, funciona. Como ya hemos apuntado, es hoy doctrina mayoritariamente aceptada que la potestad sancionadora de la Administración y la competencia punitiva de los tribunales del orden jurisdiccional penal son dos manifestaciones del mismo *ius puniendi* del Estado, las cuales no se discute que permanecen aún dentro de la soberanía de los Estados (a pesar del desarrollo de procesos de integración, como ocurre con la Unión Europea): la primera se ejerce por órganos administrativos para sancionar conductas tipificadas como infracciones administrativas y la segunda

³⁰ Sobre la finalidad que en un Estado de Derecho se otorga a la sanción administrativa, *vid.* M^a J. Falcón y Tella y F. Falcón y Tella, *Fundamento y finalidad de la sanción: ¿un derecho a castigar?*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

³¹ Cuando hacemos referencia a una persona en el presente estudio, salvo excepciones que se indicarán, nos estamos refiriendo indistintamente a las personas físicas y a las jurídicas. Precisamente la irrupción de la persona jurídica en el ámbito del tráfico jurídico económico internacional será un factor de primer orden para el desarrollo de la cuestión que abordamos, e igualmente impulsará decisivamente la necesidad de establecer una regulación. *Cfr.* al respecto M. de Almeida Ribeiro, "As empresas transnacionais e o Direito internacional", *Revista Portuguesa de Instituições Internacionais e Comunitárias*, ISCSP, Universidad Técnica de Lisboa, 1995, págs. 229 ss., P. Merciai, *Les entreprises multinationales en Droit international*, Bruylant, Bruselas, 1993 y P.T. Muchlinski, *Multinational Enterprises and the Law*, Blackwell, Oxford, 1995.

por órganos judiciales para imponer penas y demás consecuencias derivadas de la infracción penal tipificada como delito o falta.

En este sentido, las razones que históricamente se han aducido para obstaculizar el reconocimiento extraterritorial de las sentencias penales son, en gran medida, extensibles al ámbito administrativo. En efecto, incluso en relación al campo de la jurisdicción penal –donde con más rotundidad ha operado el principio de territorialidad fundado en la idea de soberanía del Estado sobre su territorio– se viene cada día abriendo camino la cooperación entre los Estados (siendo de destacar la evolución habida en el marco de la Unión Europea, sobre la cual nos tendremos especialmente *infra*, capítulo sexto), dada la gran similitud existente entre la pena y la sanción administrativa y, en el fondo, al ser esgrimibles similares argumentos para defender o atacar la oportunidad de la extraterritorialidad en relación a ambos conceptos³².

El ámbito de las sanciones administrativas, y a causa de la proliferación de fenómenos internacionales como los expuestos al inicio, nos muestra que cada vez en mayor número surgen supuestos en los cuales concurre un elemento de extranjería en su entorno. En la mayoría de ocasiones tal elemento atañe directamente a la persona sometida al procedimiento sancionador o, en su caso, ya sancionada. Normalmente, tal elemento extranjero afecta a la nacionalidad, a la residencia habitual o al domicilio del sancionado o, desde una perspectiva más práctica, al lugar de situación de su patrimonio. Esta circunstancia provoca que cada día sean más numerosos los supuestos en los que los procedimientos sancionadores administrativos finalizan con la imposición de una sanción, consis-

³² En el sector del Derecho penal, la territorialidad se ha manifestado principalmente en dos aspectos. Por un lado, respecto a la determinación de la competencia internacional de los tribunales estatales (los tribunales de cada Estado son competentes para conocer de todo acto delictivo que se cometa en su territorio) y, por otro, en relación a la cuestión de la ley aplicable (se deberá aplicar la ley de cada Estado para juzgar los delitos y faltas que hayan sido cometidos en su territorio). Sobre esta interesante cuestión, *vid.*, entre nosotros, I. Blanco Cordero, “Crisis del principio de jurisdicción universal en el Derecho penal internacional contemporáneo” primera parte, *La Ley*, n° 5980 (22 de marzo de 2004), págs. 1 ss., y segunda parte, n° 5981 (23 de marzo de 2004), págs. 1 ss.; J. J. Díaz Sánchez, *El Derecho penal internacional (ámbito espacial de la ley penal)*, Colex, Madrid, 1990; M. García Arán y D. López Garrido, *Crimen internacional y jurisdicción universal: el caso Pinochet*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; A. Remiro Brotons, *El caso Pinochet: los límites de la impunidad*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999; C. Requejo Conde, “Hechos delictivos cometidos en el extranjero por ciudadanos extranjeros: el principio de justicia supletoria”, *Actualidad Penal*, núm. 37, 2001, margs. 889 ss.; L. Rodríguez Ramos y J. Gil de la Fuente, “Límites de la jurisdicción penal universal española (A propósito de los casos Pinochet y Guatemala)”, *La Ley*, n° 5788 (26 de mayo de 2003), págs. 1 ss.; C. Rueda Fernández, “La boicoteada consolidación del principio de jurisdicción universal en el ámbito del ordenamiento jurídico español: el *genocidio maya* ante el Tribunal Supremo”, *Diario Jurídico Aranzadi*, 4 de julio de 2003, págs. 1 ss. y C. Ruiz Enríquez, *El Derecho penal internacional español*, Ediciones TAT, Granada, 1988, págs. 49-55.

tente normalmente en una multa económica –sanción pecuniaria–, sin que finalmente la misma pueda hacerse efectiva por el hecho, tras no dar debido cumplimiento a la misma el sancionado, de no disponer éste de patrimonio suficiente en el Estado del foro para, en su caso, responder vía coercitiva del pago de la sanción³³.

Algunos supuestos reales extraídos de diferentes ámbitos de la práctica diaria nos pueden ayudar a comprender la importancia de la cuestión. Así, podemos contemplar los casos que van desde la importante sanción impuesta por el Consejo de Ministros a la empresa Boliden Apirsa S. L. –cuya matriz tiene sede en Suecia–, como consecuencia de los vertidos tóxicos producidos en el río Guadiamar, hasta los frecuentes supuestos considerados menores como las múltiples sanciones impuestas por la Dirección General de Tráfico cada verano a extranjeros, por infracción de las normas que regulan la circulación de vehículos a motor en España o, la impuesta a determinado nacional alemán por el correspondiente ayuntamiento de la Costa del Sol por las deposiciones efectuadas por su mascota en plena vía pública³⁴.

En casos como estos se puede dar la paradoja de que, teniendo el sancionado suficiente patrimonio en el Estado donde tiene su domicilio o residencia habitual y, normalmente, desarrolla su actividad principal –aunque eventualmente lo pueda realizar en un tercer Estado–, el principio de territorialidad, predominante en el Derecho público, impediría –salvo existencia de un instrumento internacional aplicable o la generosa actitud del Estado de ejecución–, la pretensión de que el acto sancionador pudiera ser ejecutado en el extranjero, burlándose así la legítima pretensión del Estado y el propio fin de la sanción³⁵. En estos términos,

³³ A lo largo del presente trabajo se utiliza la expresión “Estado del foro”, siguiendo la terminología clásica propia del Derecho internacional privado, para referirnos en concreto al Estado sede de la autoridad administrativa que ha tramitado el procedimiento sancionador y que ha dictado el acto sancionador que posteriormente se pretende hacer valer en el extranjero (sobre éste y otros significados de la acepción en cuestión, vid. A. Rodríguez Benot, “Estado del foro”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa/UNAM, México, 2005 [en prensa]).

³⁴ A pesar de la diferencia en la entidad económica de los ejemplos expuestos (y dejando ahora al margen la discusión sobre la finalidad de la sanción), se trata de supuestos todos con gran trascendencia y, si bien los dos primeros casos, al constituir infracciones muy graves conllevan multas muy elevadas y causan gran impacto social, son más infrecuentes, los dos últimos, aunque sean consideradas infracciones menores, es lo cierto que constituyen el bloque más numeroso y de más fácil traslado a la opinión pública extranjera y, quizás, globalmente considerados, tienen incluso mayor importancia económica que los primeros.

³⁵ En este sentido, en relación al célebre y notorio asunto de los vertidos tóxicos en el río Guadiamar acontecidos el 25 de abril de 1998 (asunto *Boliden*), tras cerrarse por la Audiencia Provincial de Sevilla la vía

también nos podemos encontrar con el caso del nacional español, con domicilio incluso en España, que ha sido sancionado por las autoridades españolas pero que, sin embargo, carece de patrimonio en nuestro país y, por el contrario, sí lo posee en otro Estado. Parece evidente que en este caso interesaría a nuestras autoridades ejecutar la sanción en el lugar de situación de los bienes, aunque éste sea el territorio de otro Estado³⁶.

Frente a estas situaciones, si algo exige el interés público en casos como los descritos es que se haga valer la sanción impuesta, esto es, que se lleve a la práctica la ejecución del acto de gravamen hasta sus últimas consecuencias en aras a la

penal inicialmente abierta como consecuencia de los hechos acaecidos, en noviembre de 2002 fue inadmitida por el Juzgado de Primera Instancia nº 11 de Sevilla una demanda civil en reclamación de daños y perjuicios (por importe de casi 90 millones de euros, coste estimado de la retirada de los lodos) interpuesta por la Junta de Andalucía contra el grupo de empresas *Boliden*. Sobre el particular, se podía leer en la edición de Sevilla del diario *Abc*, de 14 de abril de 2003, pág. 57, “de confirmarse esta decisión por la Audiencia de Sevilla, será muy difícil obtener de *Boliden*, ubicada en Suecia, el coste de la limpieza del vertido, ya que las sentencias civiles son ejecutables fuera del territorio nacional, pero no así las sanciones administrativas” y, en la edición del mismo diario de 25 de abril de 2003, pág. 46, se indicaba “una demanda civil que la Junta se ha empeñado en mantener, fundamentalmente por dos motivos. El primero es puramente práctico, ya que *con una sentencia favorable se le faculta para cobrar el dinero incluso en el extranjero*, donde se encuentra la sede de la empresa matriz, dado que la sociedad filial se halla literalmente liquidada (...)”. En el *Diario de Sevilla*, edición del 14 de abril de 2003, pág. 26, por su parte, se indicaba “fuentes jurídicas consideran que esta decisión (...), supondrá mayores dificultades para cobrar a *Boliden* en Suecia los casi 90 millones de euros que costó la limpieza del vertido, *puesto que las sentencias civiles son ejecutables fuera del territorio nacional, pero no las sanciones administrativas*” (las cursivas son nuestras).

Desafortunadamente para la Administración andaluza, la resolución del Juzgado de Primera Instancia fue ratificada por la Audiencia Provincial de Sevilla mediante auto de 3 de octubre de 2003, derivándose la resolución del asunto a la jurisdicción contencioso administrativa, en la cual se encuentra actualmente pendiente, y con unas perspectivas inciertas en cuanto a la posibilidad de una futura ejecución en el extranjero de una eventual sentencia favorable a los intereses de la Administración. Y ello a pesar de que no nos encontremos en el presente caso ante una sanción administrativa sino ante la exigencia de una cantidad en concepto de reparación de los daños y perjuicios causados. Si hubiese habido más “suerte” y la catástrofe hubiera acontecido dentro de unos años, probablemente la resolución del asunto habría sido más sencilla en virtud de la regulación contenida en la reciente Directiva 2004/36 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DOUE L 143, de 30 de abril de 2004). En este instrumento se consagra un sistema predominantemente administrativo de responsabilidad, donde cabe la ejecución subsidiaria por parte de la autoridad competente de las medidas reparadoras necesarias para la restauración del medio ambiente (artículo 6), estableciéndose un procedimiento eficaz para poder repetir posteriormente contra el responsable (artículo 8). Pero, lamentablemente, la Directiva ha llegado demasiado tarde y sólo se aplicará en relación a los daños que sean producidos a partir del 30 de abril de 2007 (artículo 19), fecha en la cual finalizará el plazo de transposición de la misma a los ordenamientos internos de los Estados miembros.

³⁶ Aunque no es exactamente el caso que ahora tratamos, nos puede servir para entender el trasfondo de lo expuesto los supuestos de medidas confiscatorias a favor del Estado español dictadas por el gobierno de la II República española en 1931 en relación a los bienes privados de Rey Alfonso XIII mediante Decretos de 13 de mayo y 25 de noviembre de 1931, incluidos los situados en el extranjero. Al respecto, la justicia británica denegó en su momento la confiscación de los bienes pertenecientes al citado monarca sitos en el Reino Unido por el carácter penal de la materia y, fundamentalmente, por encontrarse situados los mismos fuera de España. En concreto, y en relación a la pretensión de confiscación de determinados valores depositados en un banco inglés, véase el asunto *Banco de Vizcaya v. Don Alfonso de Borbón y Austria* (1935) 1 K.B., 140-144.

continuidad transfronteriza de las relaciones jurídicas³⁷. En efecto, en estos supuestos una de las principales finalidades que se persigue con la imposición de la sanción es demostrar al infractor y, en cierta manera, al resto de la comunidad, que no se puede atentar impunemente contra el orden jurídico legalmente establecido. La sanción constituye la respuesta del propio ordenamiento y con ella se pretende no sólo castigar una conducta tipificada como ilícita, sino también poner de manifiesto que el sistema represivo funciona. Una de las finalidades de la sanción será motivar o advertir a las personas para que se abstengan de realizar conductas ilícitas por las que puedan sufrir las sanciones previstas para tales casos. El respeto al orden jurídico obliga a ejecutar –o, al menos, intentar ejecutar– hasta el final estos actos que contienen la reacción de la norma y, por tanto, del propio Estado.

El hecho de que el sujeto infractor ostente eventualmente la condición de extranjero, o no tenga su domicilio o residencia habitual en el país de comisión de la infracción, entendemos que no debería suponer un límite o barrera para la ejecución del acto sancionador pues, además de constituir ello un factor de desigualdad o de discriminación ante los efectos de la comisión de un ilícito, puede llevar en la práctica a la creación de una categoría de personas privilegiadas con una suerte de *status* de inmunidad de ejecución ante las sanciones administrativas, con la afrenta que ello puede suponer para los nacionales o, quizás mejor, para los arraigados en el Estado del foro³⁸.

³⁷ Hay que tener en cuenta que no nos estamos refiriendo a cuestiones baladíes, pues, al margen de la función ejemplarizante o aflictiva de la sanción, a veces el importe económico de las mismas es de gran trascendencia. Así, el caso de la sanción impuesta el 2 de agosto de 2002 por resolución del Consejo de Ministros a la empresa minera Boliden por determinadas infracciones de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, como consecuencia de los vertidos producidos en el río Guadiamar, el importe de la misma ascendió a la cantidad de 601.012,10 euros.

Al hilo de la cuestión, y aunque no constituya objeto directo de nuestro estudio, para introducirnos en la complejidad global del tema que tratamos hemos de indicar que en el marco del expediente sancionador referido también se impuso a la empresa Boliden, ex artículo 110.1 de la citada Ley de Aguas, la obligación de reparar los daños y perjuicios causados al dominio público hidráulico (calculados en 2.870.181,66 euros) y la de reponer las cosas al estado anterior (calculadas en 41.606.316,75 euros), teniendo estas obligaciones naturaleza indemnizatoria y no sancionadora. La referida resolución del Consejo de Ministros ha sido confirmada por la STS de 22 de noviembre de 2004 (Ar. 20/2005) donde únicamente se ha reducido el importe de la última cantidad en 1.352.772,17 euros. Pues bien, al igual que ocurre con la pieza del asunto *Boliden* en la actualidad sometida al TSJ de Andalucía antes referida, la ejecución de estas condenas indemnizatorias-reparadoras difícilmente van a poder ser llevadas a cabo en el extranjero, al carecerse en la actualidad en la Unión Europea de un instrumento adecuado para ello.

³⁸ No cabría hacer aquí sin embargo una equiparación entre esta situación fáctica con la conocida inmunidad de ejecución, propia del Derecho internacional, nacida al amparo del Derecho internacional público (con regulación actual principalmente 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]) que, si bien también tuvo su origen,

Si la persona que, por ejemplo, viaja puntualmente al extranjero, o la que ejerce allí una actividad económica permanente pero sin cobertura patrimonial para hacer frente al pago de una determinada sanción, es consciente de que en su país de origen no tendrán eficacia las sanciones dictadas en el Estado del foro, deberíamos plantearnos hasta qué punto en estos casos no se está incitando a la práctica de un turismo irresponsable o de una actividad económica insolidaria (por ejemplo, con el medio ambiente). Salvo el caso de los Estados donde el ilícito administrativo se encuentra lindando, o a veces incluso confundido, con el ilícito penal (y, por lo tanto, otro tipo de medidas de mayor trascendencia y efectividad fuesen adoptables), se podría afirmar que, a efectos prácticos, y en virtud del principio de territorialidad, en estos casos la persona se encuentra inmunizada a la ejecución de cualquier sanción administrativa no impuesta por las autoridades del Estado donde tenga el centro de su vida económica.

El principio de reciprocidad conduce a concluir que es interés de los Estados regular esta situación pues, en general, no existen en nuestro entorno países que ejerzan un anormal o desorbitado volumen de imposición de sanciones administrativas y, de existir, se podría combatir puntualmente con la apelación al principio de atribución de un volumen normal de competencia en la materia³⁹. Es cierto que los Estados donde más numerosos sean los nacionales que viajen y se trasladen al extranjero, por razones obvias aunque no compartibles, pueden tener la tentación de no involucrarse en un proceso de aceptación general del reconocimiento mutuo de sanciones económicas. En todo caso, también es un hecho que si prolifera la no ejecutabilidad de los actos sancionadores de la Administración como consecuencia de la extranjería presente, se corre el riesgo de que los Estados negativamente afectados se inclinen a criminalizar las conductas con el fin de lograr la aplicación de otras medidas intimidatorias tendentes a for-

entre otras causas, en el principio de soberanía territorial del Estado, su justificación (con las dudas que hoy se producen, que en cualquier caso han dado lugar a una operatividad restringida, como se desprende de las SSTC 18/1997, de 10 de febrero de 1997 [BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1997] y 176/2001, de 17 de septiembre [BOE núm. 251, de 19 de octubre de 2001]) no sería comparable en término alguno con el supuesto del cual ahora nos ocupamos; sobre dicha exégesis restrictiva en relación a la inmunidad de ejecución vid. M^a A. Ruiz Colomé, "La inmunidad de ejecución de los Estados extranjeros ante los tribunales españoles en la reciente jurisprudencia constitucional", *Derecho privado y Constitución*, n^o 2 (1994), págs. 369 ss.; L. I. Sánchez Rodríguez, "Inmunidad de jurisdicción civil de los agentes diplomáticos en España versus tutela judicial efectiva. A propósito de una sentencia de nuestro Tribunal Constitucional", *Derecho privado y Constitución*, n^o 9 (mayo-agosto de 1996), págs. 323 ss. y A. Soria Jiménez, "The Evolution in Spanish Law of State Immunity leading to the Acceptance of the Restrictive Theory", *SYL*, vol. 2 (1992), págs. 45 ss.

³⁹ Acerca de la virtualidad de este principio en nuestro sistema de competencia judicial internacional en materia de Derecho privado véase, por todos, M. Amores Conradi, "La nueva estructura del sistema español de competencia judicial internacional en el orden civil: art. 22 LOPJ", *REDI*, 1989, núm. 1, págs. 113 ss.

zar, de algún modo, el cumplimiento de las sanciones (prisión provisional, retenciones, embargos cautelares, etc.)⁴⁰.

5. La constitucionalización del acto administrativo

En la Constitución española de 1978 se dibuja una Administración democrática que tiene como fin esencial servir con objetividad los intereses generales⁴¹. Actualmente nos encontramos en un marco regional supraestatal integrado por países –en buena parte herederos de la “comunidad de las naciones civilizadas” savignyana– en los cuales, con matices, prima un tipo de Administración donde se protegen y amparan los derechos fundamentales de las personas en base a unos mínimos garantizados en los propios textos constitucionales y en las respectivas legislaciones ordinarias, encontrándose las personas protegidas por los correspondientes ordenamientos jurídicos, y siempre con la posibilidad de acudir a los Tribunales contra actuaciones abusivas o arbitrarias de la Administración.

En estas circunstancias, los actos administrativos dictados por las Administraciones públicas, en general, se encuentran hoy dotados de suficientes garantías en cuanto que se asegura la legalidad administrativa al estar definidos *a priori* los distintos pasos que han de seguirse en el proceso de la formación de la voluntad de la Administración, adoptándose las decisiones de los poderes públicos a través de los correspondientes procedimientos reglados, en los cuales se deben respetar unos derechos y garantías que se consideran fundamentales.

Esto, que acontece con carácter general en toda la actuación de la Administración pública, con especial atención ocurre en el ámbito del procedimiento ad-

⁴⁰ Al respecto de la valoración que hacemos es de destacar, dentro del marco comunitario, el Convenio de 17 de junio de 1998 sobre decisiones de privación del derecho de conducir (DOCE C 216, de 10 de julio de 1998), cuyo fin principal es la facilitación de la ejecución en toda la Unión Europea de las decisiones de privación del derecho de conducir acordada por cualquier Estado miembro en relación a una persona cuya residencia habitual se encuentra en otro Estado miembro. Es significativo que en uno de sus *Considerandos* se indique la conveniencia de “que los conductores privados del derecho de conducir en un Estado miembro distinto de aquel en que tienen su residencia habitual no deberían poder sustraerse a los efectos de la decisión de privación del derecho de conducir cuando se encuentren en un Estado miembro distinto del de la infracción” (*vid. infra*, capítulo sexto).

⁴¹ Artículo 103.1 CE, a tenor del cual, “(l)a Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

ministrativo sancionador que va a dar lugar a la imposición de una sanción, frecuentemente consistente en la obligación de pago de una multa económica. También en este ámbito está muy presente el interés público general, pues en muchas ocasiones la satisfacción del mismo exige que la Administración se vea obligada a adoptar resoluciones que causan un perjuicio a los ciudadanos, es decir, actos de los llamados de gravamen⁴².

Con estas garantías, hoy en día prácticamente nadie pone en duda la procedencia de la potestad sancionadora en manos de la Administración, la cual, sin embargo, en determinados momentos históricos se consideró como contraria al principio de división de poderes. No se puede ya mantener en términos absolutos el monopolio judicial de la potestad punitiva del Estado, el ejercicio del *ius puniendi* es compartido entre los órganos judiciales y los administrativos. Al respecto, R. Parada Vázquez, en relación a nuestro sistema, manifiesta que “hoy el panorama ha cambiado, porque la Constitución de 1978 ha legitimado el poder represivo de la Administración y porque la crisis del sistema judicial en algunos países como Alemania, Italia y Portugal, ha llevado a atribuir a la Administración un poder sancionador bajo el control de los tribunales”⁴³.

El artículo 25 CE ampara la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, imponiéndole la sujeción al principio de legalidad. La eficacia y flexibilidad para sancionar determinados ilícitos opera a favor de la competencia sancionadora de la Administración. Al margen de motivos de carácter estrictamente jurídicos, son razones de orden práctico, como la conveniencia de descargar la saturada actividad de la Administración de Justicia en caso de ilícitos menores o la de dotar de mayor eficacia al aparato represivo en relación con los mismos, las que avalan la quiebra del monopolio judicial de la potestad punitiva del Estado. Así, nuestro Tribunal Constitucional ya indicaba en una de sus primeras sentencias que aunque “desde una perspectiva puramente teórica, el poder sancionador, el poder represor es un poder que debería corresponder a los jueces; no obstante razones prácticas hacen imposible que jueces y tribunales, titulares naturales del *ius puniendi*, puedan encargarse de todo el aparato represivo del Estado”⁴⁴.

⁴² M. Beladiez Rojo, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 124.

⁴³ *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común –Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre–*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 380.

⁴⁴ STC núm. 18/1981, de 8 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio de 1981).

Cuando nos referimos a la actual Administración constitucional, los distintos modelos de Administración que históricamente se han sucedido –no muy ejemplificantes en muchos casos– no deben suponer un obstáculo para justificar en la actualidad la plena vigencia de la llamada potestad administrativa de autotutela, esto es, la posibilidad de que la Administración pueda ejecutar sus propios actos, incluso, si es preciso, llegar hasta la ejecución forzosa de los mismos. Esta potestad de autotutela aparece ahora medida a la luz de los parámetros constitucionales –en nuestro caso, la eficacia y el servicio al interés general–, y con garantías para que se respeten de manera plena los derechos fundamentales de las personas. En general, los principios de la potestad sancionadora de la Administración derivan de la propia Constitución, lo que significa que las normas que regulan esta materia han de respetar necesariamente determinados principios constitucionales, para no caer en el vicio de nulidad absoluta, siendo esto aplicable para cualquier procedimiento sancionador.

Principios fundamentales básicos como el de legalidad, irretroactividad, tipicidad o proporcionalidad, deberán ser tenidos en cuenta por la Administración a la hora de ejercer la potestad sancionadora, y no porque en nuestro caso venga ello claramente exigido por la legalidad ordinaria⁴⁵, sino porque, como hemos dicho, constituye una obligación que deriva directamente de la Constitución. La sanción se impone únicamente tras la tramitación de un procedimiento donde se respetan una serie de principios que denotan la existencia de garantías para el administrado, habiendo pasado a mejor vida las otrora célebres sanciones de plano, desechándose la posibilidad de existencia de situaciones de indefensión⁴⁶. Y este panorama, en términos más o menos comparables, acontece en los sistemas de los países de nuestro entorno más cercano.

⁴⁵ Entendiéndose por tal la regulación contenida en el Capítulo I del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, en adelante, LRJPAC).

⁴⁶ Como veremos, nuestro Tribunal Constitucional ha reiterado desde sus primeras sentencias que en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, con ciertos matices, son de aplicación los principios que rigen en el orden penal (*vid. infra*, capítulo quinto y sexto).

| Capítulo II

EL ACTO ADMINISTRATIVO CON ELEMENTO INTERNACIONAL

1. Acto administrativo y Derecho comparado

Al constituir el presente trabajo una reflexión sobre la posible extraterritorialidad del acto administrativo sancionador, como cuestión previa debemos partir de un concepto general que pueda ser válido en los países de nuestro entorno sobre lo que ha de entenderse por acto administrativo⁴⁷.

El concepto de acto administrativo se vincula tradicionalmente a la existencia de una separación de poderes en la que, en la órbita del poder ejecutivo, existe un aparato organizado que, entre otras tareas, tiene como función la del cumpli-

⁴⁷ En relación al sentido histórico del concepto de acto administrativo acuñado en los Estados europeos, debe recordarse que el mismo surge como concepto de carácter procesal en virtud del cual la separación de poderes impide el control de los actos de la Administración pública por los tribunales ordinarios siempre que la Administración actúe como poder ejecutivo y no como un particular (en los modelos de inspiración francesa los actos se someterán al Consejo de Estado, órgano situado en el seno del propio poder ejecutivo). Ello determinó distinguir el tipo de acto de que se trataba, para saber si el mismo estaba sometido a los tribunales ordinarios, dando lugar a una nueva categoría de actos: los “actos administrativos”, que serían aquellos emanados de las administraciones públicas, y dictados al amparo de un régimen de Derecho público. Esta distinción procesal conllevaría a su vez a una distinción sustantiva, que se concretaría, entre otros aspectos, en la ejecutividad de los actos administrativos, peculiar manifestación de la autotutela administrativa. A partir de la Revolución Francesa se presume la legitimidad *iuris tantum* de los actos, convirtiéndose la presunción de legitimidad en una consecuencia del sometimiento de la Administración al principio de legalidad (*vid.* al respecto T. de la Cuadra Salcedo, “Acto administrativo comunitario”, en *Manual de Derecho administrativo comunitario*, AAVV, Centro de Estudios Ramón Carande, Madrid, 2000, págs. 196 ss.).

miento de la ley. Este aparato no es otro sino la propia Administración, que actuará siempre sometida al principio de legalidad, adoptando decisiones de carácter singular sujetas siempre a Derecho y dotadas de una peculiar fuerza ejecutiva. El sometimiento a Derecho de la actuación de la Administración justificará la presunción de legitimidad de sus actos y la capacidad para imponer los mismos a los particulares⁴⁸.

La Administración pública se sirve de formas jurídicas para la consecución de las tareas que tiene encomendadas. Sus tres formas clásicas de actuación se plasman en la norma, el contrato y la resolución, haciéndose referencia a ésta última también con el concepto de acto administrativo. De ellas, la más característica es la del acto administrativo, que constituye el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, lleva a cabo sus funciones, imponiendo obligatoriamente sus decisiones a los destinatarios de las mismas.

En los sistemas próximos al nuestro se suele diferenciar entre, por un lado, un concepto amplio de acto administrativo y, por otro, un concepto estricto. Tal distinción tiene su justificación y está directamente relacionada con el acceso a la jurisdicción de la actuación administrativa⁴⁹. Así, el concepto amplio está condicionado por el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de la actividad administrativa, como ocurre en nuestro ordenamiento, dado que nuestro procedimiento contencioso administrativo sigue básicamente el modelo francés, revisor de actos administrativos, donde la existencia del “acto administrativo previo” es condición *sine qua non* para el acceso a la jurisdicción, girando las pretensiones jurisdiccionales frente a la Administración en torno a la noción de acto administrativo⁵⁰. Este hecho obliga, en sistemas como el español, a proscribir un concepto estricto de acto administrativo que pudiera provocar situaciones

⁴⁸ En el régimen constitucional interno de los Estados miembros de la Unión Europea, especialmente en los inspirados en la tradición francesa, la disciplina del acto administrativo y su control por los tribunales no puede separarse del principio de legalidad que justifica la posibilidad de que por actos unilaterales resulten declarados o afectados los derechos de los particulares o los intereses de terceros. Es el respeto a la ley lo que explica la fuerza especial del acto administrativo.

⁴⁹ *Vid.* al respecto R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 28 ss.

⁵⁰ Y ello aunque la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa de 1998 (Ley 29/1998, de 13 de julio –BOE num. 167, de 14 de julio de 1998–) parece aproximarse algo al modelo alemán al contemplar la vía de hecho o la inactividad de la Administración como objeto específico de recurso contencioso administrativo. A pesar de esta novedad, parece que en la práctica continúa siendo primordial en nuestro sistema la conexión acto administrativo-acceso a la jurisdicción.

de indefensión y conculcación de la tutela judicial efectiva en aquellos supuestos en los cuales nos encontrásemos ante actuaciones de la Administración que, por el simple hecho de no constituir actos administrativos en sentido formal, podrían estar vedadas al conocimiento de los tribunales.

1.1. Concepto restringido de acto administrativo

La formulación estricta del acto administrativo encaja en una organización jurisdiccional basada en un “sistema de acciones”, donde no existe la necesidad estricta de impugnación de actos administrativos cada vez que se pretenda acceder a la jurisdicción contencioso administrativa. En general, se puede considerar un sistema técnicamente superior al integrante del concepto amplio pues permite la construcción de una figura de acto administrativo con perfil propio y con un régimen jurídico operativo por su adaptabilidad.

La formulación quizás más clara de este concepto la encontramos en el Derecho alemán, donde existe un modelo de acceso a la jurisdicción opuesto al francés y, donde –frente a lo que acontece en nuestro ordenamiento– la propia Ley define de una manera expresa lo que ha de entenderse por acto administrativo (*Verwaltungsakt*)⁵¹. En concreto, dicha definición se contiene en el § 35 VwVfG⁵², el cual establece al respecto:

“Acto administrativo es toda disposición, resolución u otra medida de autoridad adoptada por un órgano administrativo y dirigida a la regulación de un caso particular en el ámbito del Derecho público, con efectos inmediatos en el exterior (frente a terceros)”⁵³.

⁵¹ En el sistema alemán la tutela judicial no depende de la consideración de la actuación administrativa como un acto administrativo formal, sino que las pretensiones frente a la Administración son planteadas, mediante un “sistema de acciones”, respecto de todo tipo de formas o clases de actuaciones administrativas, con independencia de que se consideren o no actos administrativos (en relación a las diferentes clases de acciones disponibles y sus presupuestos especiales de procedibilidad para la obtención de una sentencia de fondo, *vid.* K.P. Sommermann, “La justicia administrativa alemana”, en J. Barnés Vázquez [coord.] *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 69 ss.). Frente a este sistema germánico, el modelo francés de acceso a la jurisdicción –que ha sido el tradicionalmente seguido en España–, es un modelo puro de revisión de “actos administrativos” (*vid.* P. Rambaud, “La justicia administrativa en Francia”, en *La justicia... cit.* págs. 277 ss. y J.M. de Forges, *Droit administratif*, 6ª ed., PUF, Paris, 1991, págs. 319 ss.).

⁵² *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley alemana sobre el régimen de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, de 21 de septiembre de 1998).

⁵³ La traducción al castellano ha sido tomada de R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 29. En inglés la definición es traducida por N. Foster como “Every order,

Se trata de una definición que refleja la tradición jurídica alemana de construir el concepto de acto administrativo sobre la base de sus similitudes con las resoluciones judiciales. Formulada de una manera homologable a nuestro sistema, podría resultar una definición de acto a tenor de la cual se consideraría como tal toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros, dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad distinta de la reglamentaria. Pues bien, de esta definición germánica resultan cinco notas características integrantes del concepto estricto de acto administrativo.

- a) Carácter regulador de su contenido (*Massnahme zur Regelung*). Con esto se quiere significar que los actos administrativos deben dirigirse a la creación, modificación o extinción de una determinada relación jurídica, o a la declaración o no de un derecho, o de otra circunstancia jurídicamente vinculante, respecto de una persona, cosa o situación. El carácter regulador hace inútil la necesidad de recurrir al estado intelectual del órgano que dicta el acto para poder definirlo, algo habitual en nuestro sistema debido a la influencia italiana⁵⁴.
- b) Producción de efectos externos. Es una característica ligada a la anterior, en virtud de la cual el acto administrativo, además de tener un carácter regulador, debe producir efectos externos, esto es, debe extender sus efectos frente a terceros. Por ello, quedarán al margen del concepto aquellas actuaciones administrativas que son necesarias en la tramitación del procedimiento –por ejemplo, instrucciones, comunicaciones, órdenes, etc.–, pero que únicamente producen efectos externos por medio de la resolución final que se dicte en el procedimiento⁵⁵.

decision or other sovereign measure taken by an authority for the regulation of a individual case in the sphere of public law and directed at immediate external legal consequence” (*German Legal System and Laws*, 3ª ed., OUP, New York, 2003, pág. 259).

⁵⁴ En este sentido, por no tener carácter regulador, en general, no tendrían la condición de actos administrativos para la doctrina alemana, entre otros, las certificaciones, las comunicaciones, los informes, las opiniones, las recomendaciones, las advertencias, las decisiones que confirma otros actos anteriores –siempre que no abran un nuevo plazo de impugnación–, las medidas administrativas de ejecución material, las actuaciones puramente materiales y los actos de mero trámite.

⁵⁵ Véase, respecto a nuestro ordenamiento, el artículo 21.1 LRJPAC, a tenor del cual los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicios.

- c) Procedencia de una Administración pública (*Behörde*), de sus organizaciones y agentes. En este sentido quedarían excluidas las medidas adoptadas por sujetos privados.
- d) Deben haber sido dictados en el ejercicio de una potestad de Derecho público (*auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts*). En concreto, debe tratarse de una potestad de Derecho administrativo. La definición del § 35 VwVfG se refiere a esta nota con el calificativo “medidas de autoridad”, lo cual permite distinguir el acto administrativo de las actuaciones de la Administración sometidas al Derecho privado o que tienen su origen en otras ramas del Derecho público (procesal, constitucional o internacional).
- e) Por último, el acto administrativo debe ser consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa diferente de la reglamentaria. Con esto quiere decirse que se dedica a la aplicación del Derecho y no a su creación. En la definición alemana, esto se deduce cuando se indica que el acto administrativo se dirige a la regulación de un caso particular (*Einzelfall*). El acto administrativo alemán tienen un concreto efecto individual: se dirige a una persona y en relación a un supuesto concreto.

Este concepto restringido, como hemos indicado, no es muy factible en sistemas como el nuestro, donde tradicionalmente sólo se ha admitido el recurso contencioso administrativo contra actos *stricto sensu* de las Administraciones públicas⁵⁶. Por ello, se hace necesaria la búsqueda de un concepto amplio o flexible que resulte finalmente compatible con el obligado respeto a las exigencias de la tutela judicial efectiva.

⁵⁶ Así lo disponía ya el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, que establecía que la Jurisdicción contencioso-administrativa conocería de las pretensiones que se dedujeran en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley. Por su parte, en la vigente Ley Jurisdiccional, de 13 de julio de 1998, se alude a la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo como objeto del control jurisdiccional (artículo 1), iniciándose con este texto, según se adelantó, una tímida apertura a la configuración del contencioso como un sistema de acciones. En concreto, a tenor del artículo 25.1 de la citada Ley “el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública (...)” y, según el art. 25.2, también es admisible el recurso contra la *inactividad* de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan *vía de hecho*. Esto permite plantear una separación de los actos administrativos del acceso al contencioso y, por lo tanto, la posible adopción en nuestro sistema de un concepto estricto del acto administrativo.

1.2. Concepto amplio de acto administrativo

La concepción amplia del acto administrativo se justifica, como hemos adelantado, por la necesidad de extender el concepto de acto a fin de poder someter determinadas actuaciones de la Administración al control de los correspondientes órganos judiciales. Este concepto es necesario adoptarlo en sistemas donde, en general, se ha venido exigiendo la existencia de un acto administrativo previo como condición de acceso a la jurisdicción contencioso administrativa⁵⁷.

Desde el prisma de esta concepción, sería considerado acto administrativo todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho administrativo, quedando al margen del concepto la actuación no jurídica de la Administración, los actos jurídicos producidos por los administrados –aun siendo propios del Derecho administrativo– y los actos jurídicos dictados por la Administración no sometidos al Derecho administrativo.

Pero a nuestros efectos este concepto resulta demasiado vago y difícilmente ofrece una idea de lo que constituye el acto administrativo, por lo que habría que intentar ofrecer una noción más precisa, donde se excluyesen los reglamentos, los actos contractuales o la denominada ejecución administrativa. Con estas salvedades podríamos definir al acto administrativo como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad distinta de la reglamentaria⁵⁸. De esta definición resultarían las siguientes características en relación al acto:

- a) El acto comporta una declaración intelectual, quedando al margen las actuaciones puramente materiales. Esta declaración será habitualmente de voluntad (que es lo normal en las resoluciones finales de los procedimientos), pero también podrá serlo de juicio (lo será todo acto consultivo), de deseo (propuestas de resolución o peticiones de un órgano a otro) o de conocimiento (los actos certificantes, los registros de títulos, los trámites o los actos de co-

⁵⁷ En este sentido se puede decir que en algunos casos esta necesidad de una concepción amplia del acto administrativo podrá dar lugar a la existencia de actos administrativos como mera ficción, pues únicamente se considerarán como tales a efectos jurisdiccionales.

⁵⁸ Al respecto, vid. R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, cit., pág. 40. Y en similares términos J. González Pérez define al acto administrativo simplistamente como “el acto jurídico de la función administrativa” (*Manual de procedimiento administrativo*, cit. págs. 192 ss.). Para una noción general del concepto de acto administrativo en Francia, vid., A. de Laubadère y otros, *Traité de droit administratif*, 15ª ed., LGDJ, Paris, 1999, págs. 617 ss.

municación). Es evidente que esta descripción choca con un concepto restringido como el antes comentado, encontrándose en este aspecto la distinción más trascendente entre ambos.

- b) La declaración debe proceder de una Administración. Se excluirían los actos jurídicos del administrado –aunque estuviesen regulados por el Derecho administrativo–, los dictados por órganos públicos no encuadrados en la Administración pública (como los emanados de las Cámaras legislativas o los del Poder Judicial) y los contratos o convenios en los cuales interviene la Administración, al ser éstos fruto de la libre concurrencia de varias voluntades.
- c) Además, la declaración administrativa incorporada al acto constituye el ejercicio de una potestad administrativa. No habrá acto administrativo sin norma específica que lo autorice y lo prevea. No cabe el acto administrativo al margen del ordenamiento jurídico.
- d) Por último, como indicábamos en relación al concepto estricto de acto, la potestad administrativa ejercitada mediante el acto debe ser distinta de la potestad reglamentaria.

En los Estados donde no existe un concepto preciso de acto administrativo y ni siquiera una definición legal del mismo⁵⁹, para solventar la cuestión del acceso de la actuación administrativa al control de los Juzgados y Tribunales, la jurisprudencia se ha visto obligada a construir un concepto muy amplio del acto administrativo, aunque con el riesgo de que, en determinados casos, se puedan producir ciertos efectos negativos para los administrados⁶⁰.

1.3. El acto administrativo en la doctrina española

Al margen de que un determinado Estado se vea obligado a adoptar un concepto amplio de acto administrativo por la especial configuración del acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, o tomando en cuenta el concepto estricto de la doctrina alemana, lo cierto es que, a los efectos pretendidos en este trabajo

⁵⁹ Curiosamente, frente a lo que acontece en otros ordenamientos, la LRJPAC no contiene en su amplio articulado una definición de lo que ha de entenderse por acto administrativo.

⁶⁰ *vid.* R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, cit., págs. 42 ss.

podemos entender por acto administrativo aquél en el cual concurren los elementos de unilateralidad en la declaración, el carácter vinculante, la intervención de la Administración pública en base al Derecho público –Derecho administrativo– y la producción de efectos jurídicos.

En la doctrina española encontramos un primer grupo de autores para quienes el acto administrativo está constituido por la resolución unilateral, con eficacia vinculante, de un caso concreto dictada por un sujeto cuando gestiona actividades y servicios administrativos públicos⁶¹. Al ser una resolución con eficacia vinculante se limita el concepto de acto administrativo a las decisiones administrativas que resuelven con carácter vinculante para sus destinatarios. Por ejemplo, si el acto establece una obligación (como sucede con un acto sancionador), éste se impone a su destinatario, que queda, en principio, sometido a su cumplimiento⁶². El acto es unilateral, a diferencia del negocio jurídico, no nace de la concurrencia de dos o más voluntades. Supone la aplicación del Derecho a un caso concreto por un sujeto con competencia para fijar unilateralmente la consecuencia jurídica que una norma establece para una situación de hecho que se subsume en el supuesto de aquella. Por último, la resolución procede de un “sujeto que gestiona actividades y servicios administrativos públicos”. En nuestro Derecho, según un concepto subjetivo u orgánico de Administración extraído del artículo 1.2 LJCA, en principio, serían tales sujetos los órganos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, así como las entidades de Derecho público vinculadas a todas ellas.

A tenor de un concepto más profundo, el acto administrativo consiste en una declaración unilateral (es unilateral en relación al origen de la relación jurídica) de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa (salvo cuando lo hacen por su dependencia de una Entidad de Derecho público, los particulares no pueden dictar actos administrativos) actuando en su faceta de Derecho público (quedan fuera los producidos en el campo privado, aunque dentro de la actividad privada deben distinguirse actos sometidos al Derecho público de los que pertenecen claramente al terreno privado), bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones (actividad de simple comprobación declarati-

⁶¹ En esta línea, *vid.* A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 45 ss.

⁶² Esta eficacia vinculante deriva de la condición de sujeto que ejerce poder público que se atribuye a la Administración pública, unida tradicionalmente al principio de ejecutividad de los actos administrativos sin necesidad de acudir a los tribunales para ello (*infra*).

va o emisión de juicios) o crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas (son entonces actos constitutivos), entre los administrados, o con la Administración (cada día la Administración, mediante actos administrativos, crea más relaciones jurídicas entre los administrados, manteniéndose fuera del vínculo, superándose la teoría de aquellos que mantienen la necesidad de que la relación se instaure con la Administración), bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa (se niega valor a la teoría de aquellos que opinan que sólo consideran actos administrativos a los externos)”⁶³.

Por último, nos encontramos en la doctrina con un concepto más funcional de acto administrativo, donde lo importante a la hora de definirlo es la producción de efectos jurídicos, la creación de consecuencias jurídicas o, lo que es lo mismo, la identificación de una resolución administrativa. Y ello con independencia de que se le denomine o no declaración de voluntad y sea cual sea su manifestación externa⁶⁴.

A la vista de estas consideraciones, podríamos cerrar la exposición del presente apartado con un concepto general y claro de acto administrativo, que podría resultar válido en general en nuestro entorno y a los efectos de este trabajo, entendiendo por tal la declaración de voluntad emitida por una autoridad jurídico-administrativa, que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un

⁶³ Vid. J. A. García-Trevijano Fos, *Los actos administrativos*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1991, págs. 96 ss. Para este autor, son cuatro los caracteres que deben ostentar los actos administrativos: a) presunción de legitimidad: el acto administrativo, *ex lege*, se presume legítimo. Esta presunción no tiene un alcance ilimitado, pues se condiciona a la propia existencia del acto y a la no nulidad de pleno derecho del mismo. Una cuestión derivada de esta presunción es la del valor del acto administrativo documentado, es decir, del “documento público”, entendiendo ahora por tal exclusivamente el emanado de órganos de una entidad de Derecho público; b) ejecutoriedad y ejecutividad: la ejecutoriedad significa la posibilidad de actuar, aún en contra de la voluntad de los administrados, en aquellos casos en que los actos impongan obligaciones, restricciones o limitaciones, sin necesidad de una previa declaración judicial. La ejecutividad, por el contrario, es predicable en relación a cualquier acto, de gravamen o no, y significa eficacia general. Para ser ejecutorio un acto debe ser ejecutivo (pero no todo acto ejecutivo tendrá por que ser ejecutorio), pues la ejecutividad dota al acto de la fuerza de “cosa decidida”; c) tipicidad: en Derecho administrativo todos los actos son típicos y la Administración no puede, ni siquiera cuando su poder es ampliamente discrecional, utilizar los actos que no se encuentren admitidos en las categorías previstas por las normas. En este sentido, el acto debe encontrarse incluido en los esquemas y categorías admitidos previamente y, por otra parte, no debe ser arbitrario ni en la forma ni en el contenido y; d) obligatoriedad: esta nota no es idéntica a los conceptos de ejecutoriedad y ejecutividad ya que por obligatoriedad se entiende la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia del propio acto, y que afecta tanto a los terceros como a la propia Administración.

⁶⁴ Tal definición la encontramos en J. Barcelona Llop, quien parte del concepto de acto administrativo adoptado por autores herederos de Fernández de Velasco –J. M. Boquera Oliver, J. L. Villar Palasi, R. Parada o A. Gallego Anabitarte– (*Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1995, págs. 35 ss.).

sujeto por presumirse *iuris tantum* su legalidad, esto es, su conformidad al ordenamiento jurídico.

2. La potestad de la Administración para ejecutar sus actos: un primer argumento para su eficacia extraterritorial

El hecho de que la Administración pueda ejecutar por sí los actos por ella dictados entendemos que tiene gran trascendencia en cuanto a la posible eficacia extraterritorial de los mismos. Tal posibilidad es algo que acontece en la casi totalidad de los ordenamientos próximos al nuestro, estando en todo caso sometida la actuación administrativa al control de los órganos jurisdiccionales, lo cual, en principio, debe conceder las garantías suficientes para poder predicar la confianza en las resoluciones administrativas sancionadoras. Esto nos lleva a detenernos ahora en los conceptos ejecutividad y ejecutoriedad y su significación en el entorno comparado.

2.1. Ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo en Derecho comparado

Los conceptos de ejecutividad y ejecutoriedad, predicables de los actos administrativos, no son conceptos sinónimos, aunque frecuentemente aparecen confundidos. El término ejecutividad se refiere a la eficacia del acto, a su producción de efectos jurídicos, mientras que la ejecutoriedad afecta a la susceptibilidad de ejecución forzosa de los actos sin necesidad de recabar apoyo de tipo alguno⁶⁵. En este sentido el Tribunal Supremo ya se hacía eco de la refe-

⁶⁵ Así, a la ejecutoriedad se refiere el artículo 94 LRJPAC (“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior”), mientras que a la ejecutividad hace referencia el artículo 56 de la misma norma (“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos a Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”).

En nuestro ordenamiento constituye un principio general que la Administración se encuentra facultada para llevar a cabo la ejecución de los actos firmes por ella dictados en el ejercicio del poder público, y ello salvo supuestos excepcionales (artículo 95 LRJPAC). Así, por ejemplo, en relación a los desahucios administrativos, si no se produce el abandono de la vivienda por parte del ocupante de forma voluntaria, se llevará a cabo el lanzamiento, el cual será ejecutado por la Administración por sus propios medios, basando la orden escrita del Presidente de la Corporación. A tal efecto los agentes del Ayuntamiento notificarán la orden a los ocupantes y, si éstos se resisten, se utilizará la compulsión directa sobre las personas.

rida distinción entre ambos conceptos en su ya lejana sentencia de 2 de abril de 1968, donde indicaba que:

“Es sobradamente conocido que el denominado privilegio de ejecutividad – término más correcto que el de ejecutoriedad que alude preferentemente a la ejecución forzosa o acción de oficio– o de la decisión ejecutiva es predicable de todo acto administrativo”⁶⁶.

A la ejecutividad y ejecutoriedad se refieren determinados artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque confundiendo ambos términos en más de una ocasión. En el concreto ámbito sancionador el artículo 138.3, refiriéndose a la ejecutoriedad, establece que la resolución que ponga fin al procedimiento “será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa”. También se refiere a tal institución el artículo 21 RPS al establecer que “las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas (...)”⁶⁷.

J. A. García-Trevijano Fos, en relación a la ejecutoriedad del acto administrativo manifiesta: a) que debe tratarse de un acto ejecutorio, característica propia de los actos que, siendo negociales, imponen obligaciones o limitaciones a los administrados; b) que constituye un privilegio amparado en el principio de que la Administración tiene por misión cuidar del cumplimiento de las normas, encontrándose la ejecutoriedad ínsita en dicha competencia; c) que se requiere la firmeza del acto, en cuyo caso, no había duda sobre su ejecutoriedad y; d) que sólo es ejecutorio el acto sometido al Derecho administrativo, no los actos de la Administración sometidos al Derecho privado⁶⁸.

Pues bien, para que los agentes puedan entrar en el domicilio del ejecutado para proceder al lanzamiento, la STC 22/1984, de 27 de febrero de 1984 –BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984– declaró la necesidad de exigir previamente una autorización judicial, y ello en aplicación del artículo 18.3 CE. También se dispone tal exigencia, cuando ello sea necesario, en el procedimiento de apremio (artículo 130 de la Ley General Tributaria [Ley 58/2003, de 17 de diciembre –BOE núm.302, de 18 de diciembre de 2003–]), siendo competencia de los Juzgados de lo contencioso-administrativo del domicilio donde radique el inmueble afectado el autorizar la entrada en estos casos (artículo 14.1 LJCA).

⁶⁶ Ar. 2175.

⁶⁷ En el ámbito administrativo, por efecto del principio de autotutela administrativa, basta que el acto sancionador haya adquirido firmeza en vía administrativa para que sea ejecutivo, aun cuando pueda hallarse pendiente un recurso contencioso administrativo en el que no se haya acordado una medida cautelar de suspensión de los efectos del acto sancionador (STS de 18 de noviembre de 2003 –Ar. 8173–).

⁶⁸ *Los actos administrativos*, cit., págs. 372 ss.

En la práctica, la ejecutoriedad del acto administrativo –en nuestro caso el acto sancionador consistente en la imposición de una multa económica– implicará que, si el interesado no hace frente al pago de la sanción dentro del período voluntario, la Administración podrá ordenar la apertura del correspondiente procedimiento ejecutivo, que constituye el cauce formal a través del cual se realiza la actividad de ejecución, aplicándose al mismo los principios informantes de todo procedimiento administrativo y rigiéndose por lo dispuesto en los artículos 93 a 101 LRJPAC⁶⁹.

Ya hemos adelantado que estas especiales potestades las tiene reconocida la Administración, salvo alguna excepción, en los países de la Unión Europea en similares términos a como están contempladas en nuestro ordenamiento. Qué duda cabe de que el ejercicio de dicha potestad, llevado a cabo con las debidas garantías, constituye un elemento que *a priori* facilitará de una manera clara el reconocimiento mutuo de actos administrativos que impongan sanciones pecuniarias, pues nos encontraremos ante un escenario de situaciones que se podrán considerar homologables y, con carácter general, al margen del ejercicio de potestades que se pudieran considerar exorbitantes.

2.1.1. La potestad ejecutiva

Como no podía ser de otra manera, nuestro ordenamiento no es el único que predica la eficacia ejecutiva del acto administrativo, ya que también en los ordenamientos próximos (con independencia de su grado de aplicación, desarrollo, modulación, etc.) el acto administrativo viene también caracterizado por la nota

⁶⁹ En realidad, de los distintos medios de ejecución forzosa previstos en el artículo 96 LRJPAC, a nosotros, debido al objeto del trabajo, sólo nos interesa el denominado “apremio sobre el patrimonio”, cuyo procedimiento se regula en la LGT y, especialmente, en el Reglamento General de Recaudación (el cual se contenía en el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre [BOE núm. 3, de 3 de enero de 1991], hasta que se ha publicado el nuevo Reglamento por medio del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio [BOE núm. 210, de 2 de septiembre de 2005], el cual ha entrado en vigor el 1 de enero de 2006). A grandes rasgos, una vez que han vencido los plazos de pago voluntario y no se ha pagado la deuda, se expide el título que lleva aparejada ejecución y, en su virtud, se dicta la “providencia de apremio” que es el acto de la Administración en virtud del cual se despacha ejecución contra el patrimonio del deudor, donde se ordena la ejecución forzosa sobre bienes y derechos de aquél, fijando el correspondiente recargo. Se trata de un procedimiento que va dirigido a la obtención de liquidez suficiente para la extinción de la deuda, por lo que la Ley prevé el embargo como trámite esencial (artículos 110 ss. RGR), regulándose detenidamente los distintos procedimientos de enajenación de los bienes embargados (artículos 97 ss. RGR).

de la eficacia, existiendo una base o punto de partida inicial que se puede considerar común⁷⁰.

Así por ejemplo, en relación a esta cuestión en Alemania, en el § 35 OwiG se contiene un concepto de acto administrativo que destaca el aspecto de producción de efectos jurídicos inmediatos, reconociéndosele al acto una fuerza de obligatoriedad que no obsta al establecimiento de mecanismos que garanticen la tutela judicial del recurrente. La tradición germánica vio en el acto administrativo un acto de autoridad o de imperio por el que el poder público imponía al ciudadano un deber o comportamiento determinado; sin embargo, ese inicial fundamento autoritario hoy se ve superado a consecuencia del contexto constitucional posterior a la segunda posguerra⁷¹.

Por citar otro caso, en Italia el acto administrativo una vez que es dictado y se considera perfecto produce inmediatamente efectos jurídicos. De ahí se deriva que, salvo limitadas excepciones, ni el recurso administrativo ni el jurisdiccional conllevan de por sí la suspensión del acto⁷².

También en Francia se encuentra plenamente vigente la regla del acto previo eficaz. Allí se realiza una distinción entre el “*privilège du préalable*”, predicable a favor de la Administración con carácter general en relación a los actos administrativos (*actes administratifs*) –que, salvando distancias, equivaldría a nuestra potestad ejecutiva– y el “*privilège de l'exécution d'office*” o “*privilège de l'exécution forcée*”, que, por el contrario, constituye una excepción, necesitándose la colaboración judicial –que se correspondería con nuestra potestad ejecutoria–⁷³. En Bélgica, en cambio, la Administración goza de ambos privilegios, sin ne-

⁷⁰ Sobre esta cuestión, en general, vid. S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, IAAP, Sevilla, 2000; J. Barnés Vázquez (coord.), *La justicia administrativa en Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993 y, del mismo autor, *El procedimiento administrativo en Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

⁷¹ Vid. J. Barcelona Llop, *Ejecutividad*,..., cit., págs. 209 ss.

⁷² Respecto a la ejecutividad (y ejecutoriedad) del acto administrativo en Italia, vid. E. Casetta, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 4ª ed., Milán, 2002, págs. 499 ss. y P. Virga, *Diritto Amministrativo* (2), Giuffrè, Milán, 2001, págs. 97 ss.

⁷³ Al respecto, vid. J. Rivero y J. Waline, *Droit administratif*, 18ª ed., Dalloz, Paris, 2000, págs. 97 ss.; J. P. Ferrier, “El procedimiento administrativo en Francia”, en *El procedimiento*..., cit., págs. 360 ss.; G. Vedel y P. Delvolvé, *Droit administratif*, t. 1, 12ª ed., PUF, Paris, 1992, págs. 232 ss. y M. Rougevin-Baville y otros, *Leçons de droit administratif*, Hachette, Paris, 1990.

cesidad de tener que recabar de un tribunal un título ejecutivo para ejercer el segundo de los privilegios referidos, al cual pasamos a referirnos⁷⁴.

2.1.2. La potestad ejecutoria

Al igual que ocurre en relación a la ejecutividad del acto, la potestad de ejecución forzosa (ejecutoriedad) se encuentra también vigente en parecidos términos en el ordenamiento español y en los más próximos.

La excepción, como casi siempre, la encontramos en el Derecho inglés enmarcado dentro del *sui generis* sistema de *common law*, donde tradicionalmente no ha existido como rama autónoma el Derecho Administrativo, entre otras razones, al no hacerse a nuestra manera una distinción clara entre el Derecho público y el Derecho privado (su tratamiento tradicional ha sido en el marco conjunto del Derecho constitucional, como una subespecie de éste)⁷⁵. Por circunstancias históricas que no es ahora momento de entrar –que por cierto tienden a diluirse cada día más en pro de una aproximación al sistema continental– la Administración debe recabar el auxilio judicial para ejecutar sus propios actos.

En torno a esta cuestión indica G. Slapper que “*the English legal system can no longer be considered on its own, but has to be understood within the context of the EC and its institutions*”⁷⁶. En este sentido, la tendencia actual es la de intensificar el proceso de aproximación entre el Derecho administrativo inglés y el de los demás Estados europeos, verificándose en el Reino Unido un cierto proceso de “iuspubblicación” del *common law*, del mismo modo que en el Continente se abandona el sentido rígido de la clásica distinción entre Derecho público y Derecho privado. En este sentido, se podría decir que los ordenamientos de *civil law* tienden hacia la privatización, mientras el ordenamiento inglés se iuspublica⁷⁷.

⁷⁴ Vid. A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, 3ª ed., 1ª parte, Larcier, Bruselas, 1966, págs. 344 ss.

⁷⁵ Vid. J. Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4ª ed., Palgrave, New York, 2002.

⁷⁶ *English Legal System*, 2003-2004, 5ª ed., Cavendish, Londres, 2003, págs. 22 ss.

⁷⁷ Vid. S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, cit., págs. 301 ss. En general, sobre las especiales características del complejo sistema inglés, entre otros muchos, vid. S. H. Bailey y otros, *On the Modern English Legal System*, 4ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2002; G.J. Hand, *The English Legal System*, 6ª ed., Radcliffe & Cross, Londres, 1977; C. Elliott y F. Quinn, *English Legal System*, 6ª ed., Pearson, Londres, 2005; K. Malleson, *The Legal System*, Lexis Nexos, Londres, 2003; R. Huxley-Binns y J. Martin, *Unlocking the English Legal System*, Hodder Arnold, Londres, 2005; D.G. Cracknell, *English Legal*

Aunque posiblemente nuestro ordenamiento sea uno de los que más ampliamente admita la potestad ejecutoria, es un hecho que en países como Francia, Alemania o Italia, también la Administración puede ejecutar sus actos sin concurso judicial, siempre que aquéllos sean susceptibles de materialización forzosa (por ejemplo, por no haber sido suspendida, administrativa o judicialmente, su ejecutoriedad). En éstos se plantean las mismas cuestiones en relación a la ejecución forzosa de los actos administrativos. Así, por ejemplo, respecto al tratamiento de las condiciones bajo las cuales puede la Administración proceder a la ejecución forzosa de sus propios actos, se observa una tendencia generalizada hacia la exigencia de habilitaciones legales expresas, lo cual es de gran importancia por las garantías que conlleva si aspiramos a conseguir un sistema de reconocimiento mutuo de actos administrativos sancionadores. Del mismo modo –aunque sin obviar la existencia de algunos matices–, podemos apreciar la aparición de problemas comunes y soluciones equiparables o admisibles en torno a temas como los medios de ejecución que proceden –y a qué tipo de actos es aplicable unos u otros–, el establecimiento de criterios procedimentales de ineludible observancia o el respeto a ciertos límites impuestos por el respeto de determinados derechos fundamentales⁷⁸.

En relación a esta potestad ejecutoria debemos pues diferenciar entre sistemas en los que se debe acudir a la organización judicial para dotar de ejecutoriedad a los actos de la Administración –esencialmente, países anglosajones– y aquellos otros en los que la ejecución forzosa constituye un privilegio o prerrogativa de las autoridades administrativa –como acontece en España, Francia y, en general, en el continente europeo–. Nos encontramos pues con dos maneras de llevar a cabo la ejecución forzosa de los actos administrativos, si bien en la práctica cada día aparecen más diluidas las diferencias entre ellas⁷⁹:

System, 2ª ed., Old Bailey, Londres, 1998 y F. Cownie y otros, *English Legal System in Context*, 3ª ed., Lexis Nexis, Londres, 2003.

⁷⁸ Sobre el particular *vid.* J. Barcelona Llop, *Ejecutividad*,..., *cit.*, págs. 273 ss., con un profundo estudio en relación a las distintas circunstancias que se exigen para la operatividad de la autotutela ejecutoria en Alemania, Francia e Italia.

⁷⁹ *Vid.* J. A. García-Trevijano Fos, *Los actos administrativos*, *cit.*, págs. 107-108 y M. Lafuente Benaches, *La ejecución forzosa*..., *cit.*, pág. 23. Como hemos indicado al hilo de la ejecutividad, también en Alemania la ejecutoriedad del acto administrativo está reconocida, en concreto se establece en el § 35 VwVfG, salvo que la misma sea anulada por la propia Administración o revocada por un tribunal. La eficacia del acto administrativo es inmediata desde su notificación al interesado, teniendo eficacia ejecutoria, salvo que en el mismo se establezca otra cosa. Por su parte, en la *Verwaltungsvollstreckungs* (VwVG) de 27 de abril de 1953 –con última reforma de 17 de diciembre de 1997– se regula el procedimiento para la ejecución de los actos administrativos por la propia Administración, determinándose cuestiones tan importantes como las autoridades competentes (§ 7) o los medios de coerción utilizables (§ 13). En general, sobre la regula-

- a) Bien a través de los órganos jurisdiccionales, lo cual tiene lugar en los países anglosajones, en los cuales, cuando la Administración dicta un acto y su destinatario lo incumple, aquélla solicita al Juez que imponga al obligado el cumplimiento de la obligación, siendo el Juez quien declara la validez del acto administrativo y permite su ejecución. Sólo excepcionalmente la Administración puede imponer el contenido de sus decisiones a los particulares y ejecutarlas sin necesidad de la cooperación judicial.
- b) Bien por la propia Administración, lo que suele acontecer en el sistema continental. Sin embargo en éste habría que realizar a su vez una matización entre dos sistemas –que en la práctica cada día se aproximan más por el reconocimiento de excepciones a las reglas generales–, de los que son claros exponentes el ordenamiento francés, por un lado, y, el español, por otro:
- Así, en Francia se reconoce como regla general la necesidad de contar con la colaboración del Juez para la ejecución forzosa de los actos administrativos. En principio, la ejecución forzosa de un acto por la Administración sin el auxilio del Juez constituye una vía de hecho. Sin embargo la realidad muestra que son numerosos los supuestos, y cada día más frecuentes, en los cuales está abierta la posibilidad de acudir a la ejecución directa por parte de la Administración⁸⁰.
 - En España, salvo supuestos muy especiales (por ejemplo, el caso de los aludidos desahucios administrativos), se reconoce a la Administración con carácter general la posibilidad de ejecutar sus propios actos sin necesidad de tener que solicitar la colaboración de los jueces. En nuestro sistema, cuando la Administración actúa con autoridad o *imperium*, se encuentra plenamente amparada por el privilegio de la autotutela ejecutoria.

En conclusión, nos encontramos con un acogimiento –aunque con algún matiz que tiende cada día más a diluirse– a nivel general de los Estados miembros de

ción de la ejecución forzosa en Alemania vid. N. Foster y S. Sule, *German Legal System and Laws*, cit., págs. 265 ss.

⁸⁰ Ante la resistencia del administrado a dar cumplimiento a lo dispuesto en una decisión de la Administración que sea ejecutiva, tal conducta se encuentra tipificada penalmente, y la amenaza de la condena penal incita al condenado a dar cumplimiento a lo dispuesto en el acto administrativo (artículo 610.5 Código Penal en vigor desde el 1 de marzo de 1994). Sin embargo, cada día son más frecuentes los supuestos en los cuales la Administración puede ejecutar directamente sus actos, sin necesidad de contar con la colaboración de los jueces: así, supuestos de actos contra personas reincidentes, de sanciones de tráfico, casos excepcionales por la urgencia, etc. (vid. G. Vedel y P. Delvolvé, *Droit administratif*, cit., págs. 322 ss.; A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, cit., págs. 763 ss.; G. Braibant y B. Stirn, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1997, págs. 184 ss.

la Unión Europea de la potestad de autotutela ejecutoria. Ello constituye otro factor favorecedor al establecimiento de un escenario de reconocimiento extraterritorial de sanciones administrativas, dado que no estamos ante situaciones extraordinarias de privilegio de la Administración de unos Estados en detrimento de la de otros, sino que la autotutela ejecutoria, debidamente ejercitada, se considera algo aceptable en los modernos Estados de Derecho, necesaria para que éstos puedan cumplir sus fines y debidamente justificada, como veremos a continuación.

Además, incluso contamos con soluciones para el hipotético supuesto de que en un ordenamiento se exigiese la colaboración judicial para la ejecución de los actos de la Administración, pues es una cuestión que ya se ha planteado en algún instrumento internacional, no siendo ello óbice para la consecución del escenario que proponemos en relación a los actos sancionadores.

2.2. Fundamento de las potestades ejecutiva y ejecutoria

¿Por qué puede la Administración ejecutar sus propios actos cuando el administrado no cumple con el contenido de un acto firme? ¿Cuáles son los fundamentos dogmáticos de tales potestades que tiene la Administración pública en relación a los actos administrativos de ella emanados? La respuesta a estos interrogantes, que no es muy diferente en los Estados próximos, nos llevará a una afirmación que consideramos válida para los ordenamientos de nuestro entorno jurídico. Vamos pues a analizar a continuación cuales han sido los argumentos se han utilizado a tal fin.

2.2.1. Fundamentación histórica

Un primer fundamento es de carácter puramente histórico y se basa en el acogimiento por el Estado contemporáneo de una potestad cuyo origen habría que encontrarlo en principios no escritos existentes ya en el Estado Absoluto⁸¹. No obstante, se fue produciendo la adaptación de éstos a las nuevas circunstancias habidas tras la Revolución Francesa, donde los ciudadanos dejaron de ser súbditos

⁸¹ Vid. J. Barcelona Llop, *Ejecutividad...*, cit., págs. 93 ss.

tos (“sometidos”), dando lugar a un Derecho administrativo que asume el principio de separación de poderes, de legalidad y de garantía de los administrados⁸².

En este sentido el origen de este privilegio se encuentra en el hecho de que la Administración moderna fue sucesora de las clases privilegiadas generadas a través de los siglos. Tras la Revolución Francesa, los privilegios señoriales de la sociedad estamental se derrumban, y pasan a un nuevo titular: la Administración pública, que los va a actualizar dotándoles de una justificación constitucional consistente en hacer creer al individuo que había alcanzado la libertad por el hecho de pasar de estar sometido al señor del lugar o al monarca a estarlo a las normas y a la Administración⁸³.

Así, inicialmente se justificaría este privilegio de la Administración en base a una amplia tradición y a un uso constante más o menos indiscutido. A la Administración le conviene, le resulta cómodo poder ejecutar sus actos por sí misma, sin tener que acudir al auxilio de terceros. A partir de aquí, en general, la doctrina ha invocado varios motivos para justificar la ejecutoriedad del acto administrativo, siendo punto de inicio dogmático en Derecho comparado la argumentación esgrimida por U. Borsi a principios del siglo XX, para quien todo acto administrativo que consista en una manifestación de imperio se ha de presumir *giusto*, siendo por ello eficaz desde el punto de vista jurídico y factible el imponer coactivamente su contenido. Qué duda cabe de que este principio estaba todavía muy vinculado a la antigua idea de soberanía estatal y a la obligación de los súbditos de obedecer, pero sin embargo constituyó un inicio de la reflexión científica en torno a la cuestión⁸⁴.

2.2.2. Fundamentación jurídica y política

Al margen de fundamentos históricos, entre los autores españoles se suelen indicar dos argumentos básicos como justificación de la potestad de ejecución de las Administraciones públicas: uno de naturaleza jurídica, cual es la presunción

⁸² M. S. Giannini, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, INAP, 1987, pág. 48.

⁸³ J. A. García-Trevijano Fos, *El acto administrativo*, cit., págs. 370 ss.

⁸⁴ Citado por A. Betancort en *El acto ejecutivo. Origen y formación de una categoría central del Derecho administrativo*, Madrid, CEC, 1992, págs. 373 ss.

de legitimidad del acto administrativo y, otro de carácter más político, como es la consecución de los fines públicos, la satisfacción de los intereses generales o, como dice A. Martínez Marín⁸⁵, el buen logro del funcionamiento de los servicios públicos⁸⁶.

Sin embargo, entendemos que estos dos argumentos utilizados tradicionalmente por la doctrina son de por sí insuficientes para justificar la potestad ejecutiva o ejecutoria de la Administración, pues ambos dejan al margen el elemento o anclaje institucional, que es, precisamente, donde realmente entendemos que hay que buscar el fundamento en cuestión. Así, en cuanto al argumento jurídico se refiere, entendemos que no se puede invocar de una manera independiente o autónoma, pues también los actos de los particulares se han de presumir en principio válidos o legítimos (algunos de ellos son ejecutivos e incluso ejecutorios) y, sin embargo, no tienen ni por asomo la eficacia jurídica de la que gozan los actos administrativos. En cuanto al argumento político, aunque consideramos que sirve mejor para justificar la potestad ejecutiva o ejecutoria, tampoco es plenamente satisfactorio en cuanto que también a veces los particulares contribuyen con sus actos a la consecución de fines de interés general, sin que por el contrario tengan atribuida esta especial y exorbitante potestad.

Al tener encomendada la Administración, con carácter primordial, la defensa de los intereses públicos y generales, se encuentra institucionalmente configurada

⁸⁵ A. Martínez Marín, *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 127.

⁸⁶ Estos argumentos han sido confirmados como válidos por la jurisprudencia; al respecto *vid.*, entre otras, las SSTs de 20 de marzo de 1990 (Ar. 2243), y de 8 de noviembre de 1990 (Ar. 8816). En cuanto a la doctrina, C. Martín-Retortillo se decantaba por el aspecto político invocando a tal efecto conceptos como el de “bien público” o el de las “exigencias generales de la comunidad” (*Suspensión de los actos administrativos por los tribunales de lo contencioso*, Montecorvo, Madrid, 1963, pág. 172); A. Guaita Martorell, desde la perspectiva política, se ha referido a la “necesidad de satisfacer los fines generales” inherente en el Estado moderno a la Administración pública: los intereses públicos no son demorables y, en consecuencia, los actos de la Administración deben ser inmediatamente ejecutivos. Frente a esto, quedan en un plano secundario los argumentos de tipo jurídico (“Eficacia del acto administrativo”, *RAP* 25, 1958); J. Nieves Borrego se refiere a los dos fundamentos, si bien entiende que el político predomina dado que lo trascendente es la necesidad de la rápida ejecución en aras a la consecución de los “intereses públicos” que tiene encomendados la Administración, para lo cual se le dota de una potestad de *imperium*. Desde el punto de vista político, pero en un segundo plano, se justificaría en la presunción de legitimidad del acto, derivada del correcto ejercicio de dicha potestad (*El proceso económico-administrativo de suspensión en el Derecho español*, IEF, Madrid, 1977, pág. 87); por último, M. Lafuente Benaches señala que el fundamento de la potestad se encuentra en la satisfacción de los intereses públicos así como en la presunción de legalidad del acto, lo cual conduce hacia el principio de autotutela administrativa: “la Administración actúa para satisfacer fines públicos y se presume que lo hace de conformidad con el ordenamiento jurídico. Por esta razón se le reconoce la facultad de imponer por sí, y sin acudir a los tribunales, el cumplimiento de los actos desatendidos por sus destinatarios” (*La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración pública*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 32).

de manera diferente a como lo están los sujetos privados. Y de esta singular posición institucional nacen precisamente las potestades ejecutiva y ejecutoria, de las cuales, por supuesto, carece la Administración cuando actúa dentro del marco del Derecho privado en el mismo plano que los particulares. Algunos autores ya habían mantenido que la llamada autotutela administrativa constituye la explicación de la posición institucional de la Administración que justifica la ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos. En virtud de la misma, que debe venir reconocida por el ordenamiento, la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, eximiéndosele de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar la tutela judicial⁸⁷.

Entendemos que esta potestad de la Administración se justifica de una manera unitaria en una razón de expeditividad y de eficacia necesaria en la gestión de los servicios y los asuntos públicos que aquélla tiene confiada. Si ésta no tuviese por misión la defensa y consecución del interés público como objetivo prioritario no sería necesario que el ordenamiento le habilitara para dictar actos con una eficacia jurídica distinta a la del resto de sujetos de Derecho, esto es, no haría falta que el ordenamiento le otorgase una configuración institucional de forma distinta a la que es atribuida a los sujetos particulares.

Pero no podemos olvidar en este punto otra idea que consideramos muy a tener en cuenta a los fines de nuestro análisis y que constituye otro argumento de gran peso en pro de la fundamentación de las potestades que tratamos. En concreto nos referimos a las garantías que se establecen en torno a los actos dictados por la Administración. En este sentido, la producción de efectos por los actos dependerá de la intensidad con que los mismos se encuentran sujetos a un control que tiene por fin determinar si se han utilizado correctamente los cauces previstos, control que en última instancia deberá corresponder siempre a los órganos jurisdiccionales⁸⁸. Desde esta perspectiva, el acto administrativo puede ser ejecutado por la propia Administración porque ha sido dictado tras la tramitación de unos procedimientos legalmente dispuestos, respetándose determinados derechos que se consideran fundamentales y, en muchas ocasiones, incluso convalidados por resoluciones judiciales. El acto administrativo, que se dicta

⁸⁷ Vid. sobre el particular E. García de Enterría y T. Ramón Fernández *Curso de Derecho administrativo*, v. I, cit., págs. 613 ss.

⁸⁸ Al respecto, J. L. Requejo Pages, *Jurisdicción e independencia judicial*, CEC, Madrid, 1989, págs. 131 ss.

tras un proceso de subsunción de situaciones fácticas bajo el supuesto de hecho de las normas, para vincular a situaciones fácticas iguales (en lo que deba considerarse relevante) consecuencias jurídicas también iguales, es una categoría que, por su propia estructura, garantiza adecuadamente la igualdad en la aplicación de la ley⁸⁹.

Las legislaciones reguladoras del procedimiento administrativo en los Estados democráticos y de Derecho se ocupan, cada vez con mayor rigor e intensidad, de que se respeten suficientemente las garantías de los ciudadanos, estableciendo determinados trámites a tales efectos: audiencia, información pública, alegaciones, asistencia letrada, etc., con lo que se alcanza un acto administrativo auténticamente garantista y democrático⁹⁰. Ello, lógicamente, siempre que tales trámites legalmente previstos después se cumplan y respeten con efectividad y no se encuentren instaurados como meros formalismos carentes en la práctica de contenido real.

2.3. La constitucionalidad de la autotutela administrativa

Enlazando con lo anterior, en la Constitución de 1978 nada se indica expresamente sobre la autotutela administrativa, esto es, no existe un reconocimiento constitucional de la autotutela administrativa en su articulado. Por ello, entendemos que es conveniente partir de cómo aparece configurada, desde un punto de vista funcional, la Administración pública en el texto constitucional. Y básicamente, tal configuración la podemos deducir del contenido de su trascendente artículo 103.1, de donde sin duda se deduce una saludable y clara imagen de un tipo de Administración calificable como “democrática”⁹¹.

⁸⁹ A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, *Acto y procedimiento administrativo*, cit., págs. 24 ss.

⁹⁰ Como ejemplo de sistema escrupuloso en esta materia, las garantías en el ordenamiento sueco llegan hasta el extremo de establecerse en el texto constitucional que ninguna autoridad pública, ni el Parlamento, ni el órgano decisorio de un gobierno local, podrá determinar el sentido en que una autoridad pública debe tomar su decisión en un caso particular relativo al ejercicio de una autoridad pública contra un sujeto privado o contra un gobierno local, o sobre la aplicación de la ley (artículo 7, Capítulo 11, Constitución sueca de 1 de enero de 1975).

⁹¹ Según el ya aludido artículo 103.1 CE, “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Así, por un lado, se resalta como fin esencial de la Administración el servicio con objetividad a los intereses generales, de lo cual resulta la importancia de la “servicialidad” en el marco de la función administrativa y, el condicionamiento de tal servicialidad por la nota de la “objetividad”. De la obligación de servir a los intereses generales puede derivar que la Administración pueda venir institucionalmente caracterizada por la autotutela si tal potestad contribuye a la consecución de ese objetivo básico. Al respecto, cabría realizarse la siguiente pregunta: ¿requiere el interés general que los actos administrativos que sean adoptados en su defensa y servicio sean “inmediatamente eficaces”? Parece que así acontecerá cuando exista un verdadero y auténtico interés general definido y, a su vez, defendido por el acto administrativo.

Por otra parte, también se indica que la Administración opera bajo el “principio de eficacia” y, al respecto, deberíamos preguntarnos si el mismo justificaría la obligada eficacia de la autotutela. Tal principio legitima la adopción de decisiones racionalizadoras de la organización administrativa, pero difícilmente podrá servir de justificación para limitar la efectividad de las garantías judiciales de los particulares⁹². El Tribunal Constitucional, en sentencia 22/1984, de 17 de febrero, remarcando que no puede considerarse contraria a nuestra Constitución la potestad de autoejecución de la que es titular la propia Administración, remite precisamente los fundamentos constitucionales de la autotutela administrativa al principio de eficacia consagrado en el art. 103.1 CE⁹³. Pero ha de señalarse que si bien es cierto que el principio de eficacia puede justificar la constitucionalidad de la autotutela, no puede hacerlo a costa de pasar por encima de otros valores constitucionales que se consideran superiores, como pueden ser los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 CE.

Por lo tanto, hoy en día las manifestaciones de la autotutela –superando los excesos de otras épocas históricas, poco o nada encomiables– se han reconducido hacia niveles constitucionalmente admisibles. La autotutela se encuentra justificada en aquellos supuestos en los cuales la Administración actúa en función de los fines que constitucionalmente tiene encomendados y para cuya satisfacción, precisamente, se encuentra provista de la potestad en cuestión. Desde esta pers-

⁹² Vid. M. Sánchez Morón, “El Derecho a la tutela judicial efectiva como límite a la ejecutividad de los actos administrativos”, *REDA* n° 35, 1982, págs. 672 ss.

⁹³ BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984. Y, en el mismo sentido, SSTC 148/1993, de 29 de abril (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1993) y 199/1998, de 13 de octubre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 1998).

pectiva, y no otra, debe ser contemplada la autotutela. Con posterioridad podrán venir los correctivos, precisiones o rectificaciones de un régimen jurídico que tiene que compaginarse con el respeto a los derechos fundamentales del administrado. Sólo debe entenderse la autotutela en el contexto social y político constitucional: nada tiene que ver una Administración dotada de potestades actuante en un sistema no democrático, con una Administración dotada de potestades actuante en un sistema que sí lo es. Pero, como hemos apuntado, debemos retener la idea de que por el simple hecho de no encontrarse expresamente rechazada la autotutela administrativa en nuestra Constitución no debemos deducir que el ejercicio de tal potestad se pueda ejercer de una manera absoluta, pues frente a esta posibilidad nos encontramos con los derechos fundamentales, que van a determinar la aparición de correctivos en el ejercicio de esta potestad administrativa, amparados principalmente en el derecho a la tutela judicial efectiva enunciado en el artículo 24 CE⁹⁴.

2.4. Autotutela administrativa y jurisdicción

Parece claro que, a tenor de lo indicado, la potestad de autotutela ejecutiva de la Administración no se incluye dentro de la potestad jurisdiccional *stricto sensu*. Sin embargo, entendemos que tal circunstancia de por sí no debe constituir impedimento para predicar la posibilidad del reconocimiento extraterritorial del acto administrativo sancionador.

Según el artículo 117.3 CE, el ejercicio de la potestad jurisdiccional en España se reserva exclusivamente al poder judicial. Así pues, la autotutela ejecutiva de la Administración no conlleva el ejercicio de jurisdicción. Pero, realmente, ¿qué constituye ejercicio de jurisdicción? La jurisdicción tiene una de sus notas características en la irrecurribilidad de la decisión que resulta de su ejercicio, conllevando la producción de los efectos de cosa juzgada –tanto formal como material–. Esta sería su esencia, por lo que no es suficiente decir que con la función jurisdiccional se está tutelando la observancia del ordenamiento jurídico, pues también ocurre ello cuando, por ejemplo, una autoridad administrativa impone una sanción a un particular o cuando un Registrador Mercantil o de la Propiedad procede a la calificación de un determinado acto. En este sentido, los

⁹⁴ Así, en relación a la compatibilidad entre la ejecutividad de los actos sancionadores y el derecho a la tutela judicial efectiva, véase J. Barcelona Llop, *Ejecutividad*,..., cit., págs. 428 ss.

actos administrativos no participan del mismo grado de irrevocabilidad que las decisiones jurisdiccionales, que son a las que el ordenamiento jurídico confiere el mayor grado de irrevocabilidad, y por ello asigna la competencia para dictarlas a los órganos pertenecientes al poder judicial, tal y como éstos vienen constitucionalmente configurados⁹⁵.

En similares término, la jurisdicción es aquella forma de aplicación del Derecho que se distingue de las demás precisamente por representar el “máximo grado de irrevocabilidad” admitida en cada ordenamiento jurídico. En cada sistema positivo será distinto el ámbito de la jurisdicción debido a que, precisamente, la extensión de los sectores del ordenamiento en los que se admite el máximo de irrevocabilidad es diferente en cada uno de ellos, siendo también dispar el campo de aplicación jurisdiccional de las normas. La jurisdicción se encuentra presente en todo ordenamiento jurídico, porque en todos existen diversos grados de irrevocabilidad de decisiones positivamente admitida y la jurisdicción no es más que la aplicación normativa dotada del mayor de los grados posibles. Allí donde existen grados de irrevocabilidad habrá jurisdicción⁹⁶.

Sin embargo, aunque el acto administrativo no sea dictado en el marco del ejercicio de la jurisdicción, sí se encuentra dotado de una serie de garantías que en muchos casos serán casi equiparables a las que se predicen en relación a las sentencias que dictan los jueces, a quienes, en última instancia, estarán siempre sometidos. Esto, como veremos, ocurrirá especialmente en el ámbito de los actos administrativos sancionadores, los cuales –salvando algunas distancias– son incluso adoptados en el marco de unos procedimientos administrativos que se encuentran informados por unos principios garantistas muy similares a los que rigen en los procesos judiciales penales (*infra*, capítulo quinto).

⁹⁵ Para V. Moreno Catena la jurisdicción está constituida por el Poder judicial, “integrado por jueces y magistrados, a quienes, por su independencia y sumisión a la Ley y al Derecho, la soberanía nacional ha otorgado en exclusiva la potestad jurisdiccional y, en consecuencia, expresamente les ha legitimado para la resolución jurídica, motivada, definitiva e irrevocable de los conflictos intersubjetivos y sociales, para la protección de los derechos subjetivos, el control de la legalidad y la complementación del ordenamiento jurídico” (V. Moreno Catena y otros, *Introducción al Derecho procesal*, 3ª ed., Colex, Madrid, 2000, págs. 29 ss.). Para J. Guasp y P. Aragonés al fijar el concepto de jurisdicción conviene superar acepciones parciales y referirse a una idea más amplia, la idea de función, en virtud de la cual la jurisdicción, o administración de justicia en sentido estricto, se define como “la función específica estatal por la cual el poder público satisface pretensiones” (*Derecho Procesal Civil*, t. I, 6ª ed., Thomson-Civitas, 2003, pág. 91).

⁹⁶ Vid. J. L. Requejo Pagés, *Jurisdicción e independencia judicial*, cit., pág. 90.

2.5. Autotutela administrativa y potestad jurisdiccional

¿Responden la autotutela administrativa y la ejecución judicial a idénticos principios funcionales?, ¿se puede hablar de transposición de los principios que rigen en la ejecución judicial a la potestad de autotutela administrativa?, ¿se ha construido esta última a imagen y semejanza de la primera?

En Derecho comparado A. Merkl estimaba también que entre ambas funciones no existen realmente discrepancias conceptuales de carácter esencial, sino que las mismas se reducen únicamente a la diferencia de los órganos que actúan (administrativos o judiciales), no existiendo diferencias conceptuales esenciales en lo que se refiere a las condiciones, a los objetos y a los medios de la ejecución forzosa⁹⁷. También para algunos autores clásicos entre la función administrativa, que da lugar a actos, y la función jurisdiccional, que da lugar a sentencias, la única diferencia esencial que existe es la orgánica o formal, constituyendo su base el hecho de que a través de ambas funciones lo que se hace es ejecutar o aplicar la ley. En ambos casos se tutela la observancia del ordenamiento jurídico⁹⁸. A lo largo del proceso histórico de decantación del concepto de acto administra-

⁹⁷ Para A. Merkl, en principio, la nota diferencial esencial que permite una separación de ambos ámbitos de la ejecución es únicamente la orgánica. Así, en la justicia domina la absoluta coordinación de los órganos y, sin embargo, en la Administración, junto a la coordinación, existe también subordinación. Sin embargo, indica que “si los órganos de la administración son dependientes, es natural que tienen que existir órganos de los cuales dependan, sin que éstos, a su vez, vuelvan a depender de otros órganos administrativos. Tienen que ofrecerse órganos de la administración que no sean dependientes de otros órganos ejecutivos, sino que, desde el punto de vista de la ejecución, aparezcan como relativamente independientes. Y deben existir funciones de la administración que no estén condicionadas, a su vez, por funciones de la administración; en primer lugar, las instrucciones originarias y, en general, los actos de los órganos administrativos supremos. En cierto dominio fronterizo de la administración nos encontramos, por lo tanto, con la misma independencia de los órganos y de las funciones que en toda la justicia” (la cursiva es nuestra). En estas circunstancias concluye el citado autor preguntándose si “la justicia y la administración no podrían convertirse en objeto de una teoría indiferenciada de lo ejecutivo” (*Teoría general del Derecho administrativo*, Comares, Granada, 2004, págs. 49 ss.). El italiano S. Cassese también afirma que el paralelismo entre ambas ejecuciones es bastante alto, aunque matiza mínimas diferencias (*I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milán, 1969, pág. 340).

⁹⁸ R Carré de Malberg, *Contribution à la théorie de l'Etat*, CNRS, París, 1985 –ed. facsimilar de 1920-1922–, t. I, pág. 749. Para él, ambas funciones se engloban en la denominada “teoría de la identidad funcional”. En parecidos términos, el Juez B. N. Cardozo pone de manifiesto que en todas partes se nota una creciente tendencia a subrayar la analogía entre la función del juez y la del legislador, poniendo como ejemplo de la misma a F. Gény (*Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, vol. II, pág. 77) para quien, a priori, el proceso de investigación que se impone al juez para encontrar el Derecho, es muy análogo al que incumbe al legislador mismo: “con excepción de la circunstancia, ciertamente no despreciable, aunque de importancia secundaria, de que el proceso es puesto en movimiento por alguna situación concreta, para adaptar el Derecho a esa situación, las consideraciones que deben guiarlo son, con respecto al fin definitivo a alcanzar, exactamente de la misma naturaleza que las que deben dominar en la acción legislativa misma, puesto que es una cuestión de satisfacer, en cada caso, lo mejor posible, la justicia y la utilidad social mediante una norma apropiada” (vid. B. N. Cardozo, *La naturaleza de la función jurisdiccional*, Comares, Granada, 2004, págs. 61 ss.).

tivo, una de las más influyentes caracterizaciones fue la que lo equiparó sustancialmente a la sentencia judicial. Sobre tal aspecto, O. Mayer mantiene que la justicia y la Administración, en cuanto ramas del poder ejecutivo, no hacen sino ejecutar la ley, constituyendo el acto administrativo un paralelismo respecto a la sentencia judicial, especialmente en relación a los actos administrativos de contenido jurídicamente regulado y dictados conforme al modelo de la sentencia⁹⁹.

En nuestro sistema también se defiende que la única diferencia relevante entre el acto administrativo y el acto judicial es que, en el último, el órgano queda al margen de la relación impuesta (la sentencia no afecta directamente al tribunal que, a estos efectos no se considera “parte interesada”), mientras que en el primero, la Administración es sujeto de la relación que ella misma crea (el acto administrativo sí afecta a la Administración). Por lo demás, el mecanismo de la sentencia y el del acto es idéntico: en ambos casos se decide a la vista de la ley y en atención a unos hechos concretos¹⁰⁰.

Sin embargo, otros centran la distinción entre la función jurisdiccional y la administrativa en el hecho de la existencia, en el primer caso y la ausencia en el segundo, de una pretensión que constituya el objeto de cada una de aquellas actividades. La función jurisdiccional está basada en la dualidad fundamental de personas que piden y personas que conceden, se mueve siempre en torno al problema de una pretensión; la función administrativa no exige, conceptualmente, para su desarrollo, este impulso exterior, sino que puede obtener la realización de sus fines mediante una conducta espontánea de sus órganos a quienes está encomendada. Así, mientras la Jurisdicción es función estatal de satisfacción de pretensiones, la Administración es función estatal de cumplimiento de los fines de interés general¹⁰¹.

⁹⁹ Esto es, según el modelo de hechos/fundamentos jurídicos/fallo. Vid. O. Mayer, *Derecho administrativo alemán*, Depalma, Buenos Aires, 1982, t. I, pág. 73.

¹⁰⁰ R. Fernández de Velasco, *El acto administrativo –Exposición doctrinal y estudio del Derecho español–*, ed. Rev. Der. Priv., Madrid, 1929, págs. 148 ss. Como acertadamente nos indica J. González Pérez, la posición de la Administración en el procedimiento administrativo es muy distinta a la que adopta en el proceso en general. En éste aparece como parte procesal frente a otra parte procesal, sujeta a la decisión de otro sujeto que decide la *litis*, mientras que en el procedimiento administrativo es el sujeto que decide. Podrá ser parte en la relación jurídico-material, pero en el ejercicio de sus prerrogativas, en el ejercicio de la potestad que le reconoce el ordenamiento jurídico de dictar decisiones obligatorias y ejecutivas para la realización de sus fines, la Administración será el sujeto que decide (*Manual de procedimiento administrativo*, cit. pág. 109).

¹⁰¹ J. Guasp y P. Aragonese, *Derecho procesal civil...*, cit., págs. 93 ss.

Podemos afirmar que, en general, y desde un punto de vista de su ejecutabilidad, existen puntos de coincidencia entre los actos administrativos y las sentencias, pero tampoco podemos pretender convencer a nadie de la posibilidad de una equiparación total entre ambos conceptos, eso queda lejos de nuestra intención y nos llevaría a eternas discusiones. Así, a grandes rasgos, podemos destacar los siguientes caracteres predicables de ambas figuras:

1º. Existe un cierto paralelismo funcional. En la ejecución procesal es elemento clave el “título de ejecución” (*nulla executio sine titulo*), el cual tiene un carácter obligacional, y por ello conduce a la ejecución. Es el presupuesto de la ejecución, confluyendo en él dos aspectos esenciales: el documento en sí y la obligación o deber documentado. En relación a la procedencia u origen del título de ejecución, dos son las posibilidades:

- a) Que tenga su origen en el ámbito jurisdiccional: sentencias firmes de condena, salvo que quepa la ejecución provisional. Asimismo se incluirían aquí las tasaciones de costas.
- b) Otros títulos de naturaleza no jurisdiccional a los que sin embargo la ley concede fuerza ejecutiva (laudos arbitrales, transacciones judiciales, hipoteca inmobiliaria...).

En la autotutela administrativa también se requiere necesariamente un título, que vendrá constituido por el propio acto administrativo conteniendo claramente la obligación que debe cumplir su destinatario, debidamente formalizado y notificado, el cual, si no es debidamente cumplido por su destinatario, legitimará a la Administración para el empleo de los medios de ejecución forzosa puestos a su disposición.

Según vemos, con un claro paralelismo, tanto una ejecución como otra parten del incumplimiento de una obligación documentada en un título de ejecución, si bien cabe decir que la naturaleza jurídica de uno y otro título es, evidentemente, diferente. Además, en relación a los actos administrativos sancionadores (artículo 21 RPS), se exige que el acto sea firme¹⁰².

¹⁰² Circunstancia ésta que también concurría con carácter general en relación a la ejecución civil hasta la vigente LEC con relación a la sentencias Sin embargo, con la actual LEC se estableció como gran novedad la posibilidad general de ejecutar, provisionalmente, las sentencias no firmes, sin necesidad siquiera de presentar aval o garantía alguna –con opiniones encontradas en la doctrina– (artículos 526 a 537 LEC).

2º. En cuanto a la iniciativa en la ejecución, la ejecución procesal civil debe ser instada por la parte que tenga interés en ello, rigiendo por lo tanto el principio de justicia rogada ya que la solicitud de ejecución se materializa a través de una auténtica acción¹⁰³. Sin embargo, la ejecución forzosa administrativa, al igual que ocurre en la jurisdicción penal, corresponde íntegramente al órgano ejecutor, quién será el único legitimado en defensa de la legalidad y del interés general, actuando en todo caso de oficio ante la negativa del destinatario del acto a su cumplimiento voluntario.

3º. En relación a las formas de ejecución, en la LEC, la ejecución personal se contempla como algo secundario, siendo lo habitual la ejecución dineraria, destacando la vía de apremio sobre el patrimonio del condenado¹⁰⁴. La legislación administrativa, sin embargo, admite con normalidad entre sus medios de ejecución forzosa un procedimiento de ejecución personal en relación con los actos personalísimos de no hacer o de soportar respecto de los que se contempla la posibilidad de acudir a la llamada compulsión sobre las personas. De todos modos, es generalizada la ejecución sobre el patrimonio del administrado, sobre todo en los supuestos como los que son objeto del presente trabajo –ejecución de multas pecuniarias–, donde otros tipos de ejecuciones carecen de interés.

4º. Por último, en cuanto a sus fines, la ejecución procesal civil pretende la tutela de los derechos de los particulares, mientras que la ejecución forzosa administrativa sirve a los intereses de la colectividad, reponiendo el orden jurídico vulnerado por el incumplimiento por parte de una persona de un deber jurídico público que afecta al interés general (asimilándose en este sentido a la jurisdicción penal).

Por lo tanto, a efectos de una mera comparación, apreciamos que existen importantes aspectos comunes entre ambas ejecuciones, lo cual constituye un elemento más de apoyo inicial a la pretensión de extraterritorialidad de un acto al modo de cómo lo es la sentencia judicial, máxime si dicha identidad es incluso

¹⁰³ Más aun en nuestro caso tras la entrada en vigor de la nueva LEC en el año 2000, dado que ahora con carácter general se requiere que la ejecución se inste a través de demanda. Así, según su artículo 549, “sólo se despachará ejecución a petición de parte, en forma de demanda (...)”.

¹⁰⁴ En relación a la ejecución no dineraria, véanse artículos 699 a 720 LEC, contemplándose en los mismos la ejecución por deberes de entregar cosas, por obligaciones de hacer y no hacer y en relación a la liquidación de daños y perjuicios, frutos y rentas y la rendición de cuentas.

superior en relación a las sentencias penales, dada la similar naturaleza de la que gozan las resoluciones administrativas sancionadoras, con aplicación de similares principios. Como veremos este último aspecto tiene gran trascendencia en aras a la consecución de un espacio europeo de libre circulación de sanciones administrativas.



| Capítulo III

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. La potestad sancionadora de la Administración

Es un fenómeno característico de los ordenamientos en general la atribución a la Administración pública de una potestad sancionadora a través de la cual se reprimen ciertas conductas mediante la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las normas, y ello con fines tanto de autoprotección del orden administrativo como de tutela del orden social general. En nuestros días las sanciones administrativas constituyen una técnica de intervención social asentada, que cuenta con el debido respaldo constitucional, y que se extiende a casi todos los ámbitos y sectores de la actividad humana¹⁰⁵.

Si bien gran parte de la doctrina justificó inicialmente la expansión de este fenómeno en base a razones políticas conectadas con la defensa del orden en los Estados totalitarios, hoy sin embargo prevalecen otro tipo de motivos, que no son otros que los que ya se recogían en la STC 77/1983, de 3 de octubre, donde se hacía referencia a factores como:

¹⁰⁵ La atribución de dicha potestad de una manera expresa en nuestro Estado se remonta a los orígenes del Estado constitucional, en concreto la encontramos en la Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812, cuyo artículo 16 disponía que la potestad de hacer ejecutar las leyes residía en el Rey.

“(…) la conveniencia de no recargar con exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados”¹⁰⁶.

Así, salvo alguna excepción¹⁰⁷, la tendencia general en los Estados democráticos de nuestro entorno ha sido la de afianzar esta potestad de la Administración que, en cierta manera, ha venido a romper con el monopolio judicial en el ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado¹⁰⁸. Esta expansión ha sido facilitada también por el fenómeno de la descentralización del Estado: con la aparición de entes territoriales menores –por ejemplo, las Comunidades Autónomas–, estos, en un lógico afán de acaparar competencias, reclamarán para sí el ejercicio de dicha potestad sancionadora, la cual –aunque sin constituir éste su fin principal– reporta importantes ingresos a sus arcas. Pero también se ha producido la consolidación de la potestad sancionadora debido al necesario aumento de las intervenciones administrativas en la vida social y económica, con respaldo en la defensa del Estado social, lo cual ha llevado hacia la concesión a la Administración pública de nuevos poderes sancionadores. Esto es, podría decirse que los nuevos fenómenos derivados de la internacionalización de la vida, han supuesto un nuevo impulso en el desarrollo del panorama sancionador¹⁰⁹.

Reconocida pues esta potestad a la Administración con un carácter muy general en nuestro entorno, habiendo quedado obsoleto el debate en torno a la justificación de la misma, hoy se debe poner el énfasis en la consecución de un procedimiento sancionador a través del cual ejercer dicha potestad con las garantías suficientes. La imposición de una sanción dictada en un adecuado marco jurídico de garantías será el primer, y a su vez fundamental paso, para poder plantear

¹⁰⁶ BOE núm. 266, de 7 de noviembre de 1983.

¹⁰⁷ Significadamente, el caso especial del Reino Unido donde, a pesar de la aproximación experimentada en los últimos años en ciertos aspectos del régimen administrativo y del establecimiento de determinados procedimientos administrativos sancionadores en materia económica (*infra*), los principios del *common law* residencian en el juez penal ordinario la facultad represora del Estado.

¹⁰⁸ Para un panorama general sobre la atribución de la potestad sancionadora a la Administración en Derecho comparado, vid. R. Fernández Montalvo, “Derecho administrativo sancionador”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, Madrid, 1994, págs. 13 ss.

¹⁰⁹ Véase al respecto, F. J. García Gil, *Suma de las infracciones y sanciones administrativas*, Aranzadi, Madrid, 2000, pág. 27.

con un mínimo de posibilidades de éxito la extraterritorialidad del acto sancionador. A esta cuestión vamos a dedicar las siguientes líneas.

2. Procedimiento administrativo y extraterritorialidad del acto sancionador

Si estamos tratando sobre el acto administrativo sancionador, será necesario analizar las condiciones en que se produce su nacimiento para poder determinar que nos encontramos ante un auténtico y válido acto nacido con vocación incluso de producir efectos en el extranjero. El grado de confianza entre los Estados a la hora de fundamentar el reconocimiento mutuo de las sanciones impuestas en unos y otros dependerá en gran medida de la existencia en los mismos de unos procedimientos con las garantías suficientes que aseguren la validez del acto a tales efectos, y ello sólo se logrará mediante el respeto efectivo de unos principios compartidos, los cuales deben ser considerados como mínimos.

2.1. Marco general del procedimiento administrativo

2.1.1. Actuación administrativa y procedimiento

Las nuevas concepciones sobre las funciones del Estado han dado lugar a lo que se conoce como el “Estado social de Derecho”, lo que supone la atribución a la Administración de importantes potestades con el fin de que ésta pueda llevar a cabo todas aquellas prestaciones que demandan las exigencias sociales. El abstencionismo propio del Estado liberal ha dado paso a un Estado con fuertes poderes de intervención. En este sentido, la función del Derecho administrativo no va a ser sólo la de constituir una garantía frente a la actuación de la Administración, sino que también va a convertirse en una garantía de que la Administración cumple con los fines de defensa del interés público que tiene constitucionalmente encomendados. Así, la garantía formal de la actuación administrativa es una garantía que se establece a favor de los particulares, pero también para la propia consecución de los intereses públicos, a lo cual está llamada la Administración¹¹⁰.

¹¹⁰ Vid. al respecto M. Beladiez Rojo, *Validez y eficacia...*, cit., págs. 106 ss.

Así pues, el procedimiento administrativo no sólo constituirá el cauce a través del cual se evitará la indebida discrecionalidad de la Administración, sino que se convertirá en la garantía de fiscalización y control para la defensa del interés general¹¹¹. En este sentido, el procedimiento administrativo si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitros del mismo¹¹².

En definitiva, que la Administración se encuentre obligada a adoptar sus decisiones siguiendo un determinado procedimiento como garantía de validez de su actuación constituye en nuestro Estado una auténtica exigencia, *ex artículo 105.3 CE*, indispensable para poder considerar válida la actuación. Esta exigencia en un Estado de Derecho tiene tal importancia que lleva a considerar la obligación de sometimiento al correspondiente procedimiento como requisito mínimo y *sine qua non* de toda actuación administrativa, y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la ineficacia de la misma.

2.1.2. El procedimiento administrativo en Derecho comparado

Como hemos dejado apuntado, esta actuación administrativa reglada y formalizada a través del seguimiento de los procedimientos existentes podemos considerarla generalizada en los Estados integrantes de la Unión Europea, no siendo algo que quepa predicar sólo de nuestro ordenamiento¹¹³. Esto es así aun teniendo en cuenta las diferencias que se presentan entre los Derechos administra-

¹¹¹ Como acertadamente pone de manifiesto M. P. Chiti, el procedimiento administrativo se presenta como el lugar de definición de la discrecionalidad administrativa y, al mismo tiempo, como instrumento para la resolución anticipada de las controversias, con marcado carácter participativo y de garantía para los interesados (*Derecho administrativo europeo, cit.*, pág. 239).

¹¹² *Vid.* E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, v. II, *cit.*, pág. 413. Para J. González Pérez, siguiendo a la jurisprudencia del TS y del TC, el procedimiento administrativo será el procedimiento de la función administrativa, el *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, el cauce formal por el que debe discurrir la voluntad administrativa (*Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, 2000, pág. 74).

¹¹³ Así, por ejemplo, y por citar sólo algún caso concreto, en Italia el procedimiento administrativo se regula detalladamente en la Ley 241/1990, de 7 de agosto (para un estudio del mismo, *vid.* E. Casetta, *Manuale di Diritto Administrativo, cit.*, págs. 347 ss.; M. S. Giannini, *Diritto Administrativo*, v. II, 3ª ed., Giuffrè, Milan, 1993, págs. 219 ss. y G. Corso, "El procedimiento administrativo en Italia", en *El procedimiento...*, *cit.* págs. 480 ss.).

tivos propios de la órbita francesa y los Derechos administrativos de raíz germánica, al margen de la propia peculiaridad del Derecho inglés integrado en el sistema de *common law*.

En relación a esto último, no existe en el Reino Unido un código sistemático de Derecho administrativo, una regulación del procedimiento administrativo comparable, por ejemplo (y para no apartarnos de familia jurídica), a la existente en los Estados Unidos de América con la *Administrative Procedure Act 1946*. Sin embargo, el poder de los tribunales para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por los entes públicos en el ejercicio de sus facultades legales constituye desde 1977 parte de la jurisdicción inherente a la *Queen's Bench* de la *High Court of Justice*. Ésta ha dado por sentado que los poderes públicos en general, al igual que los judiciales, se ejercerán de acuerdo a ciertas reglas consideradas de justicia natural (*natural justice*): así, el derecho de audiencia (*audi alteram parte*) o la obligación de imparcialidad (*nemo iudex in sua causa*), reglas que, caso de no ser observadas podrá dar lugar a la invalidación de la decisión, si la misma resulta impugnada¹¹⁴.

Pero, además, se constata en Europa una diferencia entre dos modelos de procedimiento. Un primer modelo (con origen en la Ley austriaca de 1925, y seguido por el modelo *giustiziale* italiano) donde la Administración ejercita el poder conferido bajo el control externo de los interesados; pero no se favorece la participación de éstos, aunque se aseguran eficaces formas de protección para garantizar la legalidad de la actuación. El segundo (originado por la citada Ley de Procedimiento Administrativo de Estados Unidos de 1946), destaca por el particular relieve que se concede a las formas participativas y a la manifestación de los intereses en el curso del procedimiento. Sin embargo, la mayoría de los sistemas en Europa presentan un carácter mixto, primando cuestiones como la información al interesado sobre el inicio del procedimiento, su participación por medio de una información constante, la posibilidad de presentar documentos, el derecho de audiencia, etc.¹¹⁵.

¹¹⁴ Vid. al respecto A. Boile, "Derecho y procedimientos administrativos en Inglaterra", en *El procedimiento...*, cit. págs. 449 ss.; S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, cit., págs. 293 ss. y, con carácter general, H. B. Jacobini, *An introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York-Londres-Roma, 1991.

¹¹⁵ Vid. M. P. Chiti, *Derecho Administrativo Europeo*, cit., pág. 259.

Se puede incluso mantener que en la actualidad se viene produciendo en la Unión Europea una intensa interacción “horizontal” entre los diferentes Derechos administrativos nacionales, y ello teniendo en cuenta que la acción comunitaria tiende a hacer homogéneas las condiciones jurídicas y de vida para los sujetos –públicos y privados– que sobre ella operan. En este sentido se ha producido una notable evolución en el Derecho positivo de los Estados miembros de la Unión Europea que han aprobado en los últimos años nuevas leyes de procedimiento administrativo (así, por ejemplo, Alemania en 1998, Italia en 1990 o España en 1992), e incluso algunas Constituciones incorporan principios en relación al procedimiento administrativo (así, por ejemplo, en España se regula el derecho de audiencia, en Portugal se contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento y la participación de los mismo o, en Grecia, se contiene el principio de *audi alteram partem*)¹¹⁶.

Por su peculiar evolución histórica, el Derecho alemán conoció la llamada “Administración en forma de Derecho privado” (*Fiskalverwaltung*), pero las diferencias con los sistemas que siguen el modelo francés se encuentran hoy muy relativizadas: así, ese Derecho privado de la Administración no es el mismo Derecho privado que rige las relaciones entre los particulares, ya que se trata más bien de un Derecho privado sujeto a las garantías esenciales del Derecho administrativo¹¹⁷. Además, tampoco es del todo cierto que en el Derecho francés o en el español exista una parcela de actuación administrativa ajena por completo al

¹¹⁶ Y lo interesante es constatar que en los Estados que incluso han pretendido mantener un tipo de disciplina del procedimiento sustancialmente jurisprudencial (al margen de normas escritas), como ocurre en Francia e Inglaterra, la cuestión del procedimiento ha resultado igualmente central en el debate sobre la Administración en los últimos años. Las diferencias se encuentran sólo en la técnica jurídica utilizada, reflejo de los caracteres propios de algunos ordenamientos administrativos nacionales que, dentro del proceso de integración europea, mantienen su especificidad. Pero incluso no faltan en tales países regulaciones legislativas para algunos aspectos importantes del procedimiento, como ocurre en concreto en Francia con el derecho de acceso a documentos, la motivación de los actos administrativos y el derecho de los interesados a defender su posición jurídica (vid. M. P. Chiti, *Derecho administrativo europeo*, cit., pág. 239; sobre el sistema francés en particular, vid. J. Bell y otros, *Principles of French Law*, OUP, Oxford, 1998, págs. 168 ss.).

¹¹⁷ Lo que dio lugar en Alemania en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial a las teorías del *Verwaltungsprivatrecht* y la *Zweistufentheorie*. Frente a la teoría de que el Derecho administrativo es el regulador de las distintas actividades de la Administración pública, en Alemania rige un principio de libertad de elección (*Wahlfreiheit*) entre el Derecho público y el Derecho privado para la realización de dichas actuaciones (diferencias que incluso son más acusadas entre los Derechos de los Estados del Continente europeo y el Derecho inglés). Pero estas diferencias suelen afectar sólo al modo o forma de manifestarse o desarrollarse en cada Estado unos principios que, en esencia, son comunes en los distintos Estados miembros: sujeción a Derecho del poder público, separación de poderes, derechos fundamentales, sistema procesal administrativos, etc. Además, ha de tenerse en cuenta que los retos y problemas que tienen que resolver las Administraciones de los Estados miembros se suelen presentar de forma muy similar entre sí, lo cual facilita la aproximación de las soluciones (vid. S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, cit., Sevilla, 2000, págs. 45 ss.).

Derecho privado ya que, por ejemplo, en el ámbito concreto de la gestión de los servicios públicos es importante la influencia del Derecho privado.

A pesar de lo indicado al inicio de este punto, lo cierto es que cada día asistimos a una mayor convergencia entre los principales sistemas de Derecho administrativo, atenuándose e incluso, en algunos casos, eliminándose, las principales notas diferenciadoras entre los mismos. El fenómeno ha dado lugar a que los ordenamientos estatales adopten soluciones normativas bastante similares en materia de procedimiento administrativo, encontrándose entre sus causas principales la progresiva homogeneidad de las cuestiones sobre las que intervienen las administraciones públicas. Con la instauración de un sistema unitario de procesos sociales, económicos e institucionales, surgen múltiples conexiones que trascienden a los Estados y a los grupos singulares, y una nueva dimensión integrada, en la cual los acontecimientos de cualquier parte repercuten inmediatamente en los demás, que a su vez reaccionan y los reconducen en un ininterrumpido proceso circular¹¹⁸.

Así, y como suele ser habitual, vuelve a ser paradigmático por lo peculiar el caso del Reino Unido. Veamos:

Por un lado nos encontramos allí con la existencia de un procedimiento de control jurisdiccional donde, a pesar de mantenerse la uniformidad de la jurisdicción, se establecen unos órganos especializados, los *Administrative Tribunals*. Se trata de unas especiales instancias jurisdiccionales creadas mediante la *Tribunals and Inquiries Act 1958*, constituyendo en la actualidad unos setenta y cinco tribunales mixtos –formados por un juez profesional y dos legos, expertos en la materia de que se trate– que conocen de las cuestiones más variopintas: inmigración, subvenciones, universidades, seguridad social, educación, etc. En la mayoría de los casos les son sometidas reclamaciones dirigidas contra actos de la Administración (*Government Departments*), siendo sus resoluciones revisables ante los órganos jurisdiccionales comunes (*Courts*). En el desarrollo de sus competencias cuentan con unas reglas procedimentales muy similares a las existentes en los sistemas de justicia administrativa. En la actualidad se tramita por el Departamento de Asuntos Constitucionales un Libro blanco (*White paper*) en aras a que en abril de 2006 esté implantado un nuevo sistema uniformado de *Administrative Tribunals* (*Transforming Public Services, Complaints, Redress and Tribunals 2004*).

¹¹⁸ Vid. M. P. Chiti, *Derecho administrativo europeo*, cit., pág. 111-112.

Y, por otro lado, se tiende hacia la proliferación de normas escritas en materia sancionadora –*Statutory law*–, que vienen sustituyendo gradualmente a las clásicas soluciones fruto de la labor de los tribunales contenidas en el *common law*. Así, por ejemplo, la *Hunting Act 2004* reguladora de la caza o, en materia de tráfico, la *Road Traffic Regulation Act 1984*, que es objeto de desarrollo por las entidades locales (a modo similar a nuestras ordenanzas municipales). En ambas normas nos encontramos con el correspondiente régimen sancionador en los respectivos campos¹¹⁹.

Por su parte, en Alemania, para que el acto administrativo se considere legal, ha de cumplir unos requisitos en su formación, tanto desde el punto de vista de la competencia, como de la forma y procedimiento. Entre los requisitos exigidos, uno de los principales es el de otorgar audiencia formal a los interesados (§ 28 VwVfG), pero existen otra serie de garantías que deben concurrir en la hora de dictarse el acto¹²⁰ y, sobre todo, el acto debe estar basado en una disposición legal: en terminología alemana, se requiere que el acto sea formal y sustancialmente legal (*formell und materiell rechtmässig*), pues de acuerdo con el § 20 III GG, el poder judicial y el ejecutivo están sometidos a la ley, de donde se proclama la obligación de que la Administración base en una ley su actuación (*Vorbehalt des Gesetzes*).

Se puede considerar pues que en los Estados miembros de la Unión Europea existen ciertos principios de carácter general que regulan la acción administrativa desde el punto de vista procedimental. Entre estos principios merecen ser destacados los referidos a la igualdad (aplicación del mismo procedimiento a casos idénticos o análogos y reconocimiento de los mismos derechos procedimentales a los particulares que se encuentren en situaciones idénticas o análogas), la imparcialidad (ejercicio objetivo de las competencias por los órganos adminis-

¹¹⁹ Sobre estos innovadores aspectos *vid.*, entre otros, H. W. R. Wade y C. F. Forsyth, *Administrative Law*, 8ª ed., OUP, Oxford, 2000, págs. 884 ss.; F. Cownie y otros, *English Legal System in Context*, *cit.*, págs. 81-97; A.W. Bradley y K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13ª ed., Pearson, Londres, 2003, págs. 666 ss.; P. Cane, *Administrative Law*, 4ª ed., OUP, Oxford, 2000, págs. 326 ss.; J. Smith y otros, *English Law*, 14ª ed., OUP, Londres, 2004, págs. 64 ss.; P. Leyland y G. Anthony, *Administrative Law*, 5ª ed., OUP, Oxford, 2005, págs. 175 ss. y E. Alcaraz Varó, *El inglés jurídico*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 2000, págs. 21 ss. y S.H. Bailey y otros, *On the Modern English Legal System*, *cit.* págs. 44 ss.

¹²⁰ Como, por ejemplo, el “principio de informalidad”, en virtud del cual la decisión debe ser simple y clara, no dando lugar a equívocos; el “principio de inquisitorialidad”, a tenor del cual la Administración debe tratar de conseguir toda la información que pueda afectar a la decisión, pudiendo los interesados aportar pruebas o información al efecto o, por último, el derecho de los interesados a acceder al expediente, salvo que otro derecho de entidad superior pudiera verse afectado como consecuencia de ello (al respecto, *vid.* N. Foster y S. Sule, *German Legal System and Laws*, *cit.* págs. 261 ss.).

trativos), la “administración razonable” (ejercicio de las competencias conforme con una concepción generalizada de la justicia y con espíritu de equidad, con respeto a la legítima confianza justificada de los particulares en la Administración) y la proporcionalidad (la aplicación de las normas de procedimiento administrativo no puede limitar el ejercicio de derecho de los particulares a través de medidas desproporcionadas con relación a aquellas)¹²¹.

Se trata de principios conocidos incluso en el sistema inglés, y ello a pesar de la tradicional ausencia de distinción allí entre el Derecho público y el Derecho privado, que ha dado lugar a una diferencia entre el *droit administratif* y el *common law*¹²². El Derecho inglés no ha permanecido impasible ante la evolución del Derecho público en el Continente, habiendo sido propiciado desde finales del siglo XIX un fenómeno de publicación del Derecho debido, entre otras razones, a la paulatina ampliación de funciones de la Administración y, sobre todo, al aumento de poder del Ejecutivo en perjuicio del Parlamento. Estos factores llevaron al incremento de las exigencias jurídicas respecto a la vinculación de la Administración al Derecho, apareciendo en el Derecho administrativo inglés actual numerosas leyes especiales para regular la actuación de la Administración pública, consolidándose de esta manera la creciente aproximación del sistema legal inglés al del resto de Estados miembros de la Unión Europea¹²³.

¹²¹ Vid. en relación a estos principios, E. P. Spiliotopoulos, “Derecho comparado: una nota sobre el procedimiento administrativo en Europa occidental”, en *El procedimiento administrativo...*, cit., págs. 510 ss. En relación también a los principios del procedimiento administrativo inherentes al Estado de Derecho, y en la misma obra, vid. A. Weber, “Comunidad Europea: el procedimiento administrativo en el Derecho comunitario”, págs. 75 ss. Este autor resalta la aplicación de los siguientes principios: principio de juridicidad de la acción administrativa; principio de seguridad jurídica y de confianza legítima; principio de proporcionalidad; principio de igualdad; obligación de motivar los actos jurídicos; principio de audiencia; derecho al proceso debido; confidencialidad del secreto profesional y empresarial; principio *non bis in idem*; principio de la “correcta actuación administrativa” y principio inquisitivo.

¹²² En el sistema inglés no ha existido tradicionalmente una separación tan diáfana, como en el continental, entre el Derecho público y el Derecho privado. En todo caso, el Derecho administrativo ha sido una disciplina no reconocida como tal en el ordenamiento inglés hasta la segunda mitad del siglo XX, con perfiles confusos, considerándose la vinculada al Derecho constitucional dentro de la rama del Derecho público. Mayor trascendencia ha tenido la distinción entre el *Civil law* y el *Criminal law* (sobre esta compleja cuestión vid., entre otros, J. Martin, *The English Legal System*, Hodder & Stoughton, Londres, 2005, págs. 5 ss.; P. Cane, *Administrative Law*, cit., págs. 1 ss.; A. Tomkins, *Public Law*, OUP, Oxford, 2003; W. Wade, *Administrative Law*, 6ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, págs. 4 ss.; A.W. Bradley y K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, cit., págs. 631 ss. y F. Mc Eldowney, *Public Law*, 3ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2002, págs. 1 ss.).

¹²³ En relación a ejemplos sobre este aumento de la legislación (*Statutory law*), vid. S. Bailey y otros, cit., 2002, págs. 295 ss.; G. Slapper y D. Kelly, *English Legal System*, cit., págs. 13 ss.; D. Howarth y S. Wilson, *Statutes on English Legal System*, Blackstone, Londres, 1989 y K. Maleson, *The Legal System*, cit., págs. 30 ss.

En definitiva, nos interesa destacar que en todos estos ordenamientos el Derecho administrativo, con una concepción más o menos peculiar, es el regulador de la actuación de la Administración pública cuando ésta desarrolla las funciones que les son propias, esto es, funciones del propio tráfico administrativo, y para ello existen unos cauces procedimentales legalmente establecidos que garantizan un acto auténticamente democrático.

2.1.3. El procedimiento administrativo en Derecho comunitario europeo

Vamos a referirnos, para tener una visión más global de la cuestión que tratamos –y aunque no sea éste un aspecto directamente relacionado con nuestro estudio, donde hablamos de actos sancionadores estatales–, al sistema procedimental comunitario *stricto sensu*. En el mismo es de destacar como nota fundamental que no existe una norma que agrupe con carácter general los principios generales y las principales normas del procedimiento administrativo. En el Derecho escrito no existen ni instituciones comunes a todo procedimiento administrativo, ni lo que podría calificarse como procedimiento general. Así, la regulación del procedimiento administrativo se muestra todavía llena de lagunas y caracterizada por la dispersión. Además, no en todos los sectores de actuación administrativa comunitaria podemos encontrar normas de tipo procedimental, e incluso no en todos los sectores aparece el procedimiento administrativo con un desarrollo similar¹²⁴.

Sin embargo, en los últimos años se han mejorado diversos aspectos como la regulación de las partes en el procedimiento y, además, se han asumido principios generales con carácter de constitucionales –así, por ejemplo, el derecho de acceso–. En realidad, las únicas reglas generales existentes en el ordenamiento comunitario en materia de procedimiento administrativo, al margen de los principios contenidos en los Tratados que afectan a la temática del procedimien-

¹²⁴ M. P. Chiti justifica como motivo principal del escaso tratamiento del procedimiento administrativo en el marco de la Unión Europea los propios rasgos del sistema comunitario en su fase inicial, haciendo referencia en concreto a tres aspectos: la configuración del sistema comunitario como ordenamiento con fines particulares; la tendencial indiferenciación entre actos normativos y administrativos y, por último, la escasa relevancia que, en general, se otorgaba a las problemáticas administrativas (*Derecho administrativo europeo, cit.*, págs. 237 ss.). Por su parte, A. Estella de Noriega destaca que es en el sector del Derecho de la competencia donde se han experimentando los desarrollos procedimentales más avanzados, y ello es lógico si se tiene en cuenta que es en dicho ámbito donde el principio de administración indirecta encuentra una de sus más claras excepciones en su aplicación (“Aspectos introductorios relativos al Derecho administrativo de las Comunidades Europeas”, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, CERA, Madrid, 2000, págs. 25 ss.).

to administrativo, son los principios generales emanados de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, el cual, ejerciendo decididamente su función de garante del Derecho, ha marcado las pautas del curso del Derecho administrativo comunitario¹²⁵.

Por lo que respecta a los principios que aparecen recogidos en los Tratados, hay que destacar en primer término al principio de *legalidad*, el cual se deduce implícitamente de los artículos 220 y 230 TCE, considerado como uno de los principios estructurales e inherentes al sistema comunitario¹²⁶; el principio de *igualdad* –y el de *no discriminación*, el cual es considerado como una especificación de aquél– (artículos 3, 12, 13 y 141 TCE, entre otros), a tenor del cual la Administración debe operar de modo correcto e imparcial, teniendo en cuenta todos los intereses en juego, no debiendo tratar de modo distinto situaciones análogas, salvo que la diferenciación se encuentre objetivamente justificada; directamente relacionados con la problemática de los derechos fundamentales encontramos el derecho a un *procedimiento adecuado* (artículo 46 TUE) y el derecho a la *motivación* de los actos comunitarios (artículo 253 TCE), el cual adquiere mayor relevancia precisamente, como garantía del derecho de defensa, en relación a los actos considerados “desfavorables” o “de gravamen” –como son los actos sancionadores–.

Por lo que se refiere a los principios incorporados por la jurisprudencia con relevancia para el procedimiento administrativo –y que todavía no se han plasmado en los Tratados–, debemos destacar el principio de *seguridad*, según el cual los sujetos del ordenamiento comunitario deben tener garantizados el marco jurídico de su acción y de las relaciones con las instituciones y los organismos

¹²⁵ Para un detenido estudio sobre los principios que son aplicables al Derecho administrativo comunitario, y al procedimiento administrativo en especial, *vid.*, entre otros, M. P. Chiti, *Derecho administrativo europeo*, *cit.*, págs. 342 ss.; S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, *cit.*, págs. 191 ss. y L. Parejo Alonso, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, *cit.*, págs. 66 ss. Para este último autor, los principios generales del Derecho comunitario sirven primariamente a la organización del ordenamiento y, particularmente, a su correcta integración en caso de que presente lagunas, debiendo tenerse en cuenta que no constituyen una categoría homogénea de normas o reglas, resultando aplicables con carácter subsidiario respecto de las normas escritas –sin perjuicio de su juego como criterio de valoración de éstas–. Sobre cómo operan estos principios en el marco concreto del ordenamiento español, *vid. infra* capítulo quinto.

¹²⁶ En el marco comunitario este principio implica que la actividad administrativa debe siempre encontrar una base jurídica en los Tratados y el en Derecho derivado. En relación a los ordenamientos de los Estados miembros y como se indica en la STJCE de 21 de septiembre de 1989, asunto *Höchst AG* (As. 46/87 y 227/88, acumulados), “en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de la actividad privada de cualquier persona física o jurídica, deben estar fundadas en la ley y justificadas por los motivos contemplados en la ley”.

comunitarios; el principio de *seguridad jurídica* y el de *confianza legítima*, que tienen como fin proteger las situaciones consolidadas, si bien el primero presenta un carácter netamente objetivo y el segundo atiende a la tutela de situaciones individualizadas; el principio de *proporcionalidad*, considerado un criterio básico en la actuación del poder público, el cual propugna el equilibrio entre los objetivos perseguidos por las autoridades públicas y los medios utilizados; el derecho de *audiencia* (*audi alteram partem*), importante en el curso del procedimiento administrativo, siendo de destacar en los procedimientos lesivos, a fin de permitir a los interesados exponer sus alegaciones y obtener una respuesta motivada por parte de las autoridades a las que compete la resolución del procedimiento; el principio de *buena administración*, que, aunque es considerado como una derivación del principio de legalidad, pone más énfasis en lo que se refiere al respeto a los criterios de eficiencia y eficacia; y, por último, el principio de *transparencia*, que ha sido uno de los últimos incorporados, con una potencialidad aún por desarrollar, según el cual existe un derecho de acceso a los documentos existentes en los archivos de la Administración comunitaria, debiéndose interpretar restrictivamente las limitaciones y excepciones que se contemplan.

En relación a la posible codificación en algún texto de estos principios generales del Derecho comunitario nacidos principalmente de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, se contraponen dos tesis: una favorable a la codificación y, otra, contraria. Para los defensores de la primera, lo más adecuado sería la elaboración de un reglamento *ad hoc* donde se recogiesen los principales principios, los cuales, lógicamente, estarían sometidos en cuanto a su interpretación a la labor del TJCE. Sin embargo, para la tesis contraria a la codificación, se aduce como razón esencial el obstáculo existente como consecuencia de las diferencias procedimentales todavía existentes entre las distintas regulaciones estatales emanadas de diferentes culturas del Derecho administrativo¹²⁷.

¹²⁷ Respecto a cuál de las dos tesis resulta más convincente, M. P. Chiti se decanta por la primera en cuanto que su realización se limitaría a dar una apariencia jurídica más precisa a principios jurisprudenciales que ya son considerados fuente de derecho y que, por lo tanto, se imponen a los principios estatales que fuesen eventualmente distintos. Sin embargo, la resistencia de algunos Estados miembros y la compleja situación general del proceso de integración le hacen mostrarse pesimista en cuanto a que, al menos durante un cierto período, se pueda ver un consolidado Derecho comunitario del procedimiento administrativo. Para él, éste continuará siendo objeto de codificación sectorial, fragmentaria y parcial a través de actos normativos y confiado principalmente a la obra sistematizadora de la jurisprudencia (*Derecho administrativo europeo, cit. . . .*, págs. 257 ss.).

2.2. El procedimiento administrativo sancionador

2.2.1. El procedimiento sancionador como garantía

El procedimiento administrativo sancionador constituye un medio que garantiza que la Administración, a la hora de imponer una sanción por haberse vulnerado la legalidad, actuará respetando los derechos de los administrados, dentro de los cuales, en el ámbito de un procedimiento sancionador, destaca por encima de cualquier otro el derecho de defensa. Constituyendo la potestad sancionadora una manifestación del *ius puniendi* estatal, esta garantía es hoy una exigencia ineludible en cualquier Estado de los considerados de Derecho. En este sentido, procedimiento administrativo sancionador y derecho de defensa deben ser considerados dos conceptos llamados a entenderse.

La necesidad de respetar el derecho de defensa se justifica por los perjudiciales efectos que los actos de la Administración pueden ocasionar a los particulares¹²⁸. En efecto, en muchas ocasiones la satisfacción del interés público –fin esencial al cual debe aspirar la Administración pública– exige que ésta se vea obligada a adoptar resoluciones que causan un perjuicio a los administrados, resoluciones que, como el resto de actos administrativos, también se encuentran amparadas por la potestad o privilegio de la autotutela ejecutoria, por lo que tienen fuerza suficiente para afectar unilateralmente a los derechos e intereses de las personas. Será necesario para que opere tal restricción que al perjudicado se le haya dado la posibilidad real de defender sus derechos o intereses antes de que la Administración pueda actuar causando un daño que pudiera ser calificado de ilegítimo, conciliándose de este modo la necesidad de satisfacer los intereses generales con el debido respeto a los derechos individuales¹²⁹.

En nuestro sistema, el “derecho de defensa ante los tribunales” deriva directamente del derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24 CE, con rango de derecho fundamental. En cambio, el llamado “derecho de defensa ante la Administración” pretende únicamente, con carácter previo e independiente a la vía judicial, garantizar que los entes públicos actúen sin perjudicar

¹²⁸ Vid. M. Beladiez Rojo, *Validez y eficacia...*, cit., págs. 135 ss.

¹²⁹ Este derecho de defensa deriva del principio, histórico en nuestro Derecho, según el cual nadie puede ser perjudicado en sus derechos o intereses sin darle previamente la oportunidad de defenderse, principio que no sólo proclama la existencia de un derecho a defenderse ante los tribunales de justicia, sino que resulta de aplicación ante todos los poderes públicos del Estado.

los derechos o intereses de los ciudadanos, considerándose imprescindible que antes de adoptar una decisión que pudiera perjudicarles se les permita alegar aquello que pudiera ser conveniente para evitar que indebidamente la Administración dicte una resolución que lesione sus derechos o intereses¹³⁰. Nos interesa destacar especialmente que este derecho de defensa ante la propia Administración en el marco del procedimiento administrativo sancionador es algo que se ha extendido a todos los ordenamientos de nuestro entorno, habiéndose sustituido la acción esporádica y paralizadora de los tribunales por una acción constante sobre la conducta administrativa¹³¹.

Con carácter general, la existencia de este derecho de defensa ante todos los poderes públicos en general, y ante la Administración pública en particular, ha sido fundamentada en determinados principios jurídicos como el de dignidad de la persona –que incluye la necesidad de conceder audiencia al afectado previamente a la adopción de cualquier resolución negativa–, el de buena administración o el de buena fe¹³².

En nuestra Constitución se recoge el principio de defensa ante la Administración, de una manera implícita, en su artículo 105.3 cuando establece que “la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, *cuando proceda*, la audiencia del interesado”¹³³. Parece que de este precepto se deduce que el trámite de audiencia –el cual está íntimamente ligado al derecho de defensa– procederá cuando exista una actuación de la Administración que afecte a los derechos o intereses de las personas, algo que

¹³⁰ R. Parada Vázquez, *Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978*, t. VIII, dirigidos por O. Alzaga Villamil, Madrid, 1985, pág. 300.

¹³¹ A. Nieto García, “El procedimiento administrativo en la doctrina y en la legislación alemana”, *RAR* N° 32, mayo-agosto, 1960.

¹³² Precisamente, estos dos últimos principios han sido especialmente utilizados en el ámbito de la Unión Europea por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo para fundamentar la vigencia en el ordenamiento europeo de un derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo, y no solamente en el procedimiento sancionador *stricto sensu*, sino también en cualquier procedimiento que pudiera desembocar en algún perjuicio para los interesados. A pesar de esta afirmación, la operatividad del principio de defensa ante la Administración se ve bastante debilitada en cuanto que, en la práctica, para que su vulneración determine la invalidez del acto (efecto directo y principal de la no observancia del mismo) es necesario que el perjudicado acredite que el acto administrativo limitador de derechos hubiera tenido un contenido distinto en el hipotético supuesto de haberse respetado debidamente el derecho de defensa, lo cual en muchos casos se convierte en una tarea imposible (sentencias 17/14, *Transocean Marine Paint v. Comisión*, de 23 de octubre de 1974; 27-788, *Solvey et Cie v. Comisión*, de 18 de octubre de 1989 o 374/87, *Orkem v. Comisión*, de 18 de octubre de 1989).

¹³³ La cursiva es nuestra.

evidentemente acontece en el marco de los procedimientos sancionadores, debiéndose conceder a los interesados la posibilidad de alegar todo lo que a su derecho o interés convenga y poder así, en su caso, evitar los posibles perjuicios que una precipitada decisión administrativa pudiera causarles.

Por su parte, como ya hemos dejado apuntado, el Tribunal Constitucional, reconociendo implícitamente el distinto alcance que puede tener el derecho de defensa según se ejerza ante la Administración pública o ante los tribunales, ya desde su ya lejana sentencia 18/1981, de 8 de julio, ha mantenido que las garantías contenidas en el artículo 24.1 CE resultan de aplicación, además de a los procesos judiciales penales, a los procesos administrativos de carácter sancionador¹³⁴.

Pues bien, estas garantías no quedarían debidamente salvaguardadas si se admitiera que la Administración, amparándose en meras razones de orden público, pudiera incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos, pudiéndoles imponer sanciones “de plano” sin observar procedimiento alguno y, por tanto, sin posibilidad de defensa por el administrado, previa a la toma de decisión. Pero también se estaría vulnerando tal garantía si, aun estando previsto formalmente un procedimiento para la imposición de sanciones con teóricas garantías, en el mismo no se diera oportunidad real y efectiva de defensa.

La garantía del orden constitucional exige que el acuerdo sancionador se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto responsable tenga oportunidad efectiva de proponer y aportar las pruebas que estime pertinentes, así como alegar lo que a su derecho convenga. En este sentido, la intervención del legislador democrático en la regulación de los principios y garantías inherentes al procedimiento administrativo sancionador permite configurar un estatuto básico del administrado frente al ejercicio por la Administración de su potestad sancionadora simétrico respecto de los derechos que le reconoce la Constitución en el proceso penal, rompiendo definitivamente con la tradición anterior en torno al concepto de la actividad represiva de la Administración. Ésta ya no se presenta

¹³⁴ BOE núm. 143, de 16 de junio de 1981. La razón de esta extensión del ámbito del artículo 24 al ámbito del procedimiento sancionador no es otra que la clara identidad que ofrece la naturaleza del Derecho penal y del Derecho administrativo sancionador, al constituir ambos manifestaciones del poder punitivo del Estado, razón por la cual la jurisprudencia viene reiterando que, “con ciertos matices”, merecen estar inspirados en idénticos principios materiales y formales. Sobre este particular y las consecuencias que conlleva, *vid.* especialmente capítulo sexto.

de manera autoritaria, ya no se persigue la depuración de conductas lícitas o se moviliza por razones inconfesables en un Estado de Derecho¹³⁵.

2.2.2. El *minimum* de garantía

Hemos indicado que el procedimiento administrativo sancionador, como cauce adecuado para la imposición de sanciones, se debe caracterizar por un equilibrio entre dos polos que, en nuestro ordenamiento, se deducen de los artículos 103.1 y 24.1 CE: por un lado el procedimiento constituye la garantía de protección de los intereses públicos y, por otro, es la garantía que asegura el respeto a los derechos de los administrados. En este sentido, sería incluso admisible la existencia, junto a un procedimiento sancionador de carácter general, de procedimientos abreviados o simplificados para aquellos casos en los que fuese conveniente la rapidez o la economía procedimental¹³⁶, siempre que ello fuese compatible con el respeto a las garantías y principios establecidos con carácter general en la legislación constitucional y ordinaria¹³⁷.

Al respecto, también encontramos ejemplos de la existencia de procedimientos sancionadores simplificados parecidos a los comentados en otros Estados miembros de la Unión Europea, en cuyos ordenamientos también prima el respeto al derecho de defensa. Así, por ejemplo, podemos resaltar el procedimiento alemán

¹³⁵ Como dice J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, “ahora se encuentra legitimada en su posición servicial de los intereses generales que necesariamente deben coincidir con su posición servicial de los derechos fundamentales del ciudadano en sus relaciones con la Administración sancionadora” (“Derecho administrativo sancionador”, en *Cuadernos de Derecho judicial*, CGPJ, Madrid, 1994, págs. 127).

¹³⁶ Por ejemplo, supuestos en los que existe una clara voluntad de aceptación de la sanción por parte del sancionado, o aquellos en los que nos encontramos ante infracciones flagrantes o de carácter leve. Salvando las distancias, se trata de algo similar a lo que sucede en España en el ámbito jurisdiccional penal con los “juicios rápidos”, cuyo objetivo principal es acelerar y abreviar la tramitación del proceso penal en determinados casos en los que, además de la necesaria concurrencia de otros requisitos, la instrucción sea previsiblemente sencilla. En todo caso, si se presenta un conflicto entre las garantías procesales del imputado y la celeridad procesal, deben prevalecer las primeras, habiendo establecido al respecto la STS de 3 de julio de 2003 (Ar. 6285) los criterios que han de aplicarse en el supuesto de que surja tal conflicto. Sobre el particular, *vid.* M. Chacón Cadenas, “Los juicios rápidos en el ámbito de las últimas reformas del proceso penal”, *Justicia* 2004, *Revista de Derecho Procesal*, págs. 10 ss.; J. Sánchez Melgar (coord.), *Práctica procesal de los juicios rápidos*, Sepin, Madrid, 2003; A. Téllez Aguilera, *Los juicios rápidos e inmediatos*, Edisofer, Madrid, 2002 y J. Vegas Torres, *El procedimiento para el enjuiciamiento rápido*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

¹³⁷ Así ocurre en nuestro Derecho administrativo sancionador general, en concreto, con el “procedimiento simplificado” previsto para aquellos supuestos en los que se considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, acordándolo el órgano competente motivadamente. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el Capítulo V del RPS, y las resoluciones adoptadas en el mismo producen idénticos efectos que las dictadas en el procedimiento general.

de “amonestación con multa de apercibimiento” del § 56 al 58 OWiG de 19 de febrero de 1987; el “pago aminorado de la sanción” del artículo 16 de la Ley italiana 689/1981 o, por último, la figura de la “multa a tanto alzado” instaurada en Francia por la Ley 5/1972, de 3 de enero¹³⁸.

2.3. El procedimiento sancionador en Derecho comparado

A tenor de lo expuesto hasta ahora en relación al procedimiento sancionador, debemos resaltar que hoy día, cuando la Administración Pública ejerce la potestad sancionadora, se encuentra vinculada a los estrictos límites que le impone el Estado de Derecho, el cual le constriñe a actuar de forma motivada, responsable y con pleno respeto al derecho de defensa entendido en su sentido amplio, rigiendo su actuación en base al principio de seguridad jurídica y con interdicción de la arbitrariedad, lo cual únicamente se consigue mediante la sujeción del acto sancionador a la previa tramitación de un auténtico procedimiento garantista por parte de la Administración, circunstancia ésta que, en medida suficiente, acontece en los Estados que integran la Unión Europea¹³⁹.

En este sentido, incluso en el Reino Unido, por determinadas razones históricas, del principio “constitucional” del *rule of law* se desprende la existencia de una vinculación de la Administración al *common law*, habiéndose desarrollado las teorías del *ultra-vires* y de la *natural justice*, las cuales han dado respuesta a la necesidad de sujetar debidamente al Derecho a la Administración y han logrado acentuar la importancia del procedimiento administrativo como garantía jurídica.

Así la primera de las teorías ha conducido a considerar ilegales las actividades administrativas llevadas a cabo sin habilitación normativa del Parlamento, habiendo servido para desarrollar el control sobre la discrecionalidad administrativa y afirmar el principio de igualdad, siendo arbitraria la actuación administrativa que no lo respete. Por su parte, del principio de *natural justice* han nacido

¹³⁸ Vid. J. Garberí Llobregat y G. Buitrón Ramírez, *El procedimiento administrativo sancionador*, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 206 ss.

¹³⁹ Como ejemplo de ello, y prueba de la preocupación que tradicionalmente ha tenido en el Continente la cuestión relativa a la imposición de sanciones administrativas en un marco adecuado, y su comparación con el proceso penal, fue la publicación en su momento de la hoy clásica obra de G. Zanobini, *Le Sanzioni amministrative* (Fratelli Bocca, Roma, 1924). Para un estudio profundo y actualizado sobre el procedimiento sancionador en Italia, vid., G. Colla y G. Manzo, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè Editore, Milán, 2001, págs. 381 ss.

derechos o principios tan trascendentes como el derecho de audiencia, la prohibición de ser juez y parte y la necesidad de motivación de las resoluciones administrativas, la seguridad jurídica o la posibilidad de impugnar en vía administrativa las resoluciones administrativa¹⁴⁰.

En estas circunstancias de garantías generalizadas del derecho de defensa en los ordenamientos nacionales de los diferentes Estados de la Unión Europea –que, además, se constituye en el principal impulso del afianzamiento del principio de confianza mutua–, junto al respeto de determinados principios sobre los que profundizaremos más adelante, deben existir menos reticencias a la posibilidad de un reconocimiento de efectos fuera del Estado emisor de un acto administrativo sancionador que, recordemos, se dicta dentro del marco de la consecución del interés general que rige la actuación de la Administración pública.

2.4. El procedimiento sancionador en Derecho comunitario europeo

Paradójicamente, si hemos indicado que en los Estados miembros de la Unión Europea existen unos procedimientos sancionadores garantistas para el administrado –condición básica para plantearse la circulación de las sanciones–, no sucede lo mismo en el ámbito estrictamente comunitario, donde la construcción de un Derecho administrativo sancionador es tarea que está topando con no pocas dificultades¹⁴¹.

¹⁴⁰ En este sentido el derecho procedimental administrativo británico ha alcanzado tal desarrollo que incluso S. González-Varas Ibáñez opina que podría constituir un ejemplo a seguir por los demás Derechos europeos en materias como la relativa a los requisitos y exigencias del derecho de audiencia. Resalta también el citado autor la repercusión del Derecho comunitario en el Derecho británico como muestra de aproximación entre los distintos ordenamientos europeos, destacando la influencia que en aquél han tenido determinados principios que el Tribunal de Luxemburgo ha recogido de otros sistemas nacionales (*El Derecho administrativo europeo*, cit., págs. 298-300), como ocurre con el principio de proporcionalidad, proveniente del Derecho alemán (vid. H.W.R. Wade y C.F. Forsyth, *Administrative Law*, cit. págs. 345 ss.). Como indica M. P. Chiti, en Inglaterra, junto al tradicional principio de *unreasonableness*, comienza a afianzarse también el de proporcionalidad, entendido unas veces como una simple variante de la irrazonabilidad y otras como un principio autónomo (*Derecho administrativo europeo*, cit., pág. 248).

¹⁴¹ Tales dificultades derivan de diversas causas, fundamentalmente la reticencia de los propios Estados miembros a la cesión de la titularidad y el ejercicio de las competencias ejecutivas y de administración que tienen atribuidas. También se apuntan otros factores como la falta de suficiente legitimidad democrática de las instituciones europeas (al no descubrirse fácilmente una base legal clara y suficiente donde apoyar la potestad sancionadora) o la todavía reciente proclamación del principio de subsidiariedad. Para J. Suay Rincón la falta de atribución con carácter general de poderes sancionadores a las instituciones comunitarias complica no sólo la creación de un ordenamiento sancionador común, sino incluso la institución de un *corpus* mínimo de principios básicos en materia sancionadora (“Los principios inspiradores del Derecho sancionador comunitario”, en *El derecho administrativo comunitario*, Montecorvo, Madrid, 1999, págs. 118-119; en general, sobre esta materia, vid. R. Carnevali Rodríguez, *Derecho penal y Derecho*

El Derecho comunitario –e incluimos en este concepto al Derecho administrativo sancionador– es aplicado directamente por las administraciones de la Comunidad sólo en algunos sectores, nos referimos concretamente en aquellos supuestos en los cuales se reconoce al Consejo, a la Comisión Europea o a los propios Estados la posibilidad de imponer y ejecutar una sanción¹⁴². Así por ejemplo, el mismo régimen jurídico que debe seguirse para la imposición de la sanción se define por la propia Comisión, ante las lagunas y carencias de las normativas y, sobre todo, ante la significativa inexistencia de una norma general de procedimiento en materia sancionadora, lo cual, como ya hemos indicado, es especialmente grave en relación a los procedimientos sancionadores¹⁴³.

Al margen del supuesto del Derecho de la competencia, lo más que encontramos en el TCE son cláusulas de contenido genérico que, en una interpretación abierta, pueden llegar a relacionarse con la posibilidad de imponer sanciones en el ámbito comunitario, como ocurre por ejemplo en el contexto de la política agraria (artículo 34.2), donde encontramos una habilitación para dictar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de dicha política (o, en similar sentido, el artículo 75 en materia de transportes). Y en defecto de otro apoyo normativo mayor, el célebre artículo 308 (anterior 235) nos queda como vía para establecer

sancionador de la Unión Europea, Comares, Granada, 2001 y G. Dannercker, *Evolución del Derecho penal y sancionador comunitario europeo*, Marcial Pons, Barcelona, 2001). Sí existen atribuidas competencias comunitarias sancionadoras amplias en relación a determinadas materias, fundamentalmente de contenido económico, como acontece con la ordenación de las entidades de crédito y financieras; así, *vid.* Reglamento 2532/1998, de 23 de noviembre, del Consejo, sobre competencias del BCE para imponer sanciones (DOCE L 234, de 4 de septiembre de 1999), en relación al cual puede consultarse L. Parejo Alonso, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, CERA, Madrid, 2002, págs. 264 ss.

¹⁴² Fundamentalmente en materia de competencia (artículo 83 TCE y Reglamento 17/62, del Consejo, de 6 de febrero, para garantizar el cumplimiento de los artículos 81 y 82 TCE –prohibición de acuerdos colusorios de la competencia e interdicción de abusos de posición dominante–; Reglamento 1017/68, del Consejo, de 19 de julio, por el que se aplican las normas de la competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable) y, en menor medida en materia de política agraria (artículo 34.2 TCE) y de transportes (artículo 75 TCE). Hemos de tener en cuenta que el Derecho comunitario también se caracteriza por la *ejecutividad*, por la imposición de sanciones ante su incumplimiento, por la ejecución de las mismas, por el desarrollo de los sistemas de protección de derechos fundamentales, etc. En este sentido, la *ejecutividad stricto sensu* y la imposición de sanciones se han considerado en el Derecho internacional público clásico como manifestaciones del principio de “ejecutividad de las normas” (*vid.* S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, *cit.*, págs. 225 ss.; A. Cassese, *International Law in a Divided World*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pág. 215 y, en general, A. M. Moreno Molina, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario, régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998 y P. Ladrón Tabuenca, “Ejecución forzosa en España de títulos extrajudiciales emanados de las instituciones comunitarias”, *La Ley*, nº 3900, 31 de octubre de 1995, págs. 1 ss.).

¹⁴³ Sobre el particular, véase, entre otros, S. Martínez Lage, “El procedimiento sancionador comunitario”, *Gaceta jurídica de la Comunidad Europea*, Boletín nº 116, págs. 1 ss. y S. de la Sierra, *Una metodología para...*, *cit.*, pág. 74 ss.

sanciones, así como el artículo 202, que faculta al Consejo para atribuir a la Comisión las “competencias de ejecución” de las normas que adopte el Consejo.

De este modo, ante esta situación, determinados principios han sido objeto de regulación en Reglamentos sectoriales, destacando por encima de todos, por la importancia que tiene en el tema que tocamos, el “principio de audiencia”¹⁴⁴. Sin embargo, a pesar de este moderado avance, lo cierto es que el sistema sancionador comunitario se muestra deficiente desde un punto de vista normativo, dadas la dispersión y desigual normativa y la imprecisión existente en la determinación de las garantías jurídicas de los administrados. Además, la situación ni siquiera se ha visto favorecida por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, el cual no ha mostrado una clara actitud crítica con el *status quo* que hubiera podido servir de acicate para la elaboración de un auténtico Derecho administrativo sancionador comunitario¹⁴⁵.

En fin, sirva esto como una crítica al sistema comunitario, pero esta indeseable situación no empece nuestro propósito pues, además de no afectar directamente al objeto de nuestro trabajo (que se centra en las sanciones dictadas por las autoridades de los Estados miembros), frente a esta manifiesta mejorable situación –y ello es lo que ahora nos interesa–, por el contrario, nos encontramos con que en la jurisprudencia nacional de los distintos Estados miembros ha sido históricamente un reto la elaboración de un Derecho administrativo sancionador garantista cuando, debido a la falta –o a la indefinición– de una norma estatal, ello ha sido necesario¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Así, el Reglamento 99/63, de la Comisión, de 25 de julio, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento 17 del Consejo (DOCE L 127, de 20 de agosto de 1963); Reglamento 1630/69, de la Comisión, de 8 de agosto, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 26 del Reglamento 1017/68 (DOCE L 175 de 23 de julio de 1968); Reglamento 4260/88, de la Comisión, de 16 de diciembre, relativo a las comunicaciones, las quejas, las solicitudes y las audiencias previstas en el Reglamento 4056/86, del Consejo, por el que se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 TCE a los transportes marítimos (DOCE L 376, de 31 de diciembre de 1988) y Reglamento 4261/88, de la Comisión, de 16 de diciembre de 1988, relativo a las denuncias, las solicitudes y las audiencias previstas en el Reglamento 3975/87, del Consejo, por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo (DOCE L 376 de 31 de diciembre de 1988).

¹⁴⁵ Para comprender el grado de dificultad que ello conlleva hay que tener en cuenta que ni siquiera existe un consenso sobre la previa noción de “Derecho administrativo europeo”, siendo una cuestión ciertamente controvertida (al respecto, puede consultarse una clasificación sobre las distintas acepciones del discutido término en F. de Cuadros, *A nova dimensao do directo administrativo. O Directo Administrativo portugues na perspectiva comunitaria*, Almedina, Coimbra, 1999).

¹⁴⁶ Vid. S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, cit. pág. 231. Podemos apreciar al respecto el caso español, y la copiosa jurisprudencia existente al efecto, sobre la cual nos detendremos especialmente en el capítulo quinto. También es cierto que, ante la falta de un procedimiento sancionador

3. Peculiaridades del procedimiento sancionador con elemento extranjero

Vamos a tratar seguidamente una cuestión que consideramos muy a tener en cuenta de cara a la extraterritorialidad del acto sancionador. El procedimiento administrativo –y, especialmente el sancionador– con la concurrencia de un elemento extranjero se muestra cada día con más frecuencia y, sin embargo, tal circunstancia no ha de servir de excusa a la Administración para tramitar el procedimiento de una manera más relajada en cuanto a la observancia de garantías. Tal relajación, en determinado grado, puede dar lugar a la vulneración de los derechos del interesado y, a la larga, a encontrarnos con una resolución que no se va a poder reconocer ni ejecutar en el extranjero por considerarse viciada en su origen.

En concreto, vamos a analizar tres aspectos que consideramos de gran trascendencia de cara a la consecución de un acto sancionador que esté en disposición de circular por el territorio de diferentes Estados. Nos referimos, por un lado, a la cuestión de las notificaciones en los supuestos en los que aparecen personas interesadas extrañas a la órbita del Estado del foro, por otro, a la acreditación en el Estado de ejecución del acto dictado en el extranjero y, por último, a las peculiaridades que se producirán en la práctica de la prueba en el procedimiento en cuestión. En relación al desarrollo de estas vertientes del procedimiento deberá mostrarse la Administración lo más escrupulosa y cauta posible, siendo preferible incluso un exceso de garantías, teniendo siempre en cuenta los intereses en juego y el resultado que finalmente se pretenda: en muchos casos la extraterritorialidad del acto y, en definitiva, al logro de la continuidad transfronteriza de las situaciones y actos jurídicos.

3.1. La notificación internacional del acto sancionador

Con la notificación hacemos referencia a una clásica institución de relacionada con el ámbito jurídico, aplicable a cada una de sus ramas, aunque ofrezca ciertas especialidades en cada una de ellas. Decía E. Serrano Guirado que, con carácter general, se entiende por notificación el acto en virtud del cual se informa o pone

general, el Tribunal de Luxemburgo se ha encargado de recordar la exigencia de respeto de los derechos de defensa, “lo cual constituye un principio fundamental del Derecho comunitario y debe garantizarse aun cuando no exista una normativa específica” (Sentencia de 12 de febrero de 1992, *Países Bajos/ Comisión*, C-48/90 y C-66/90).

en conocimiento de una o varias personas un acto o un hecho determinado¹⁴⁷. Las notificaciones tienen naturaleza administrativa cuando proceden de la Administración y se encuentran sujetas al Derecho administrativo. En concreto, la notificación suele corresponderse con la puesta en conocimiento de los actos administrativos singulares, constituyendo en sí un acto independiente del propio acto administrativo notificado¹⁴⁸.

Nos interesa reiterar en este punto la trascendencia de la correcta notificación, en un trabajo que trata sobre la extraterritorialidad de los actos administrativos, en cuanto que la práctica de la notificación produce unos efectos jurídicos de gran trascendencia, tanto para la Administración, como para los propios interesados¹⁴⁹. Sobre esta especial trascendencia nos detendremos en el capítulo sexto, ahora baste decir que la importancia de practicar debidamente las notificaciones estriba en que cuando éstas no cumplen los requisitos legalmente exigidos no producirán sus efectos normales. Por lo tanto, no empezarán a correr los plazos para interponer los recursos, ni obligarán al interesado tales actos¹⁵⁰.

En relación a la notificación, conviene analizar algunas cuestiones generales desde el prisma de nuestro ordenamiento que, igualmente, deberán ser tenidas muy en cuenta en los supuestos de notificaciones internacionales, pues caso contrario se corre el riesgo de caer en el vicio de lo que hemos denominado

¹⁴⁷ “La notificación de los actos administrativos en la Jurisprudencia”, *PAP*, núm. 1, enero-abril de 1959, pág. 131.

¹⁴⁸ A diferencia de la notificación, la *publicación*, que también constituye otro acto de comunicación, se suele referir a la puesta en conocimiento de los actos administrativos que tienen un destinatario general, sean éstos determinables o no. Debe advertirse que, a pesar de parecer obvio, no conviene confundir conceptos como la notificación, por un lado, y la *citación*, el *emplazamiento* o el *requerimiento*, por otro. Los tres últimos son actos de intimidación, que deben ser objeto de notificación, y que imponen obligaciones o simples cargas a los destinatarios. Así, podemos indicar a grandes rasgos que la citación es un acto que tiene por finalidad convocar a una persona para que concurra a determinado lugar en fecha y hora concretas, para un asunto de su interés. El emplazamiento es la convocatoria que se hace a una persona para que comparezca o se persone en un lugar determinado, dentro de un plazo determinado. El requerimiento contiene la imposición de una conducta distinta de la comparecencia, mediante el cual se intimida a una persona para que se abstenga, consienta o realice algo (para un mayor estudio, *vid.* M. J. Núñez Ruiz, *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, 2ª ed., Editorial Montecorvo, Madrid, 1994, págs. 66 ss.).

¹⁴⁹ Para la Administración, sólo una vez practicada debidamente la notificación, el acto administrativo deviene eficaz externamente, pudiendo desplegar desde dicho momento sus efectos sobre la esfera jurídica del interesado; para los particulares, una vez notificado el acto, comienza el cómputo de los plazos para la posible impugnación del mismo.

¹⁵⁰ STS de 3 de junio de 1999 (Ar. 6296).

“procedimiento relajado” con las negativas consecuencias que ello puede conllevar para la Administración y, en consecuencia, para el interés general¹⁵¹.

3.1.1. Actos objeto de notificación

Se deben notificar las resoluciones y los actos administrativos que afecten a los derechos e intereses de las personas¹⁵². Sin embargo, no todos los actos deben ser objeto de notificación, sino únicamente aquellos considerados como actos de trámite cualificados y, por supuesto, las resoluciones que ponen fin a los procedimientos. En concreto, por lo que respecta al procedimiento administrativo sancionador, el artículo 135 LRJPAC establece la necesidad de que al presunto responsable se le notifiquen los hechos que se le imputan, las infracciones que tales hechos puedan constituir, las sanciones que se le podrían imponer, la identidad del instructor, la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuyó tal competencia.

En todo caso, en nuestro procedimiento administrativo sancionador general, como mínimo, y para garantizar una resolución exportable al exterior, entendemos que se debe exigir la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento, de la propuesta de resolución y, por descontado, de la propia resolución que pone fin al mismo¹⁵³.

¹⁵¹ Sobre las notificaciones en el procedimiento administrativo, en general, se han publicado múltiples trabajos, que no podemos citar aquí. *Vid.*, por todos, M. J. Núñez Ruiz, *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, cit.; E. Gamero Casado, *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación administrativa*, Bosch, Barcelona, 2005; E. Gamero Casado, *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, IAAP, Sevilla, 2001 y R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, cit., págs. 139 ss.

¹⁵² Según se dispone en el artículo 58.1 LRJPAC, “se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (...)”. En este precepto se puede observar la incorrección de nuestra norma en cuanto que las resoluciones son también actos administrativos, precisamente, como vimos, el tipo más característico de los actos administrativos, aunque no el único. Respecto a las resoluciones que ponen fin al procedimiento, *vid.* artículo 89 LRJPAC.

¹⁵³ Y, lógicamente, ello al margen de que como consecuencia de la propia singularidad de cada procedimiento se puedan dictar en su curso otros actos de trámite que, por su trascendencia de cara al derecho de defensa del administrado, puedan considerarse “suficientemente cualificados” y, por lo tanto, deban ser también debidamente notificados en el extranjero.

3.1.2. Destinatarios de la notificación

Las notificaciones se deben practicar en las personas interesadas, esto es, en lo que ahora interesa –en los procedimientos de imposición de sanciones pecuniarías–, a los que sin haber iniciado el procedimiento tengan derechos o intereses que puedan verse afectados por la decisión que se adopte en el mismo.

En el caso, cada día más frecuente, de tramitarse un procedimiento sancionador contra una persona jurídica, la notificación deberá ser dirigida a su representante legal y practicada en el domicilio social de la misma¹⁵⁴.

La posibilidad de imponer sanciones administrativas a personas jurídicas es algo sobre lo que hoy prácticamente no se duda. Si bien en el ámbito del Derecho penal existen dos grandes bloques de países dentro de la Unión Europea divididos sobre la posibilidad de atribuir responsabilidad penal a las personas jurídicas y las discusiones doctrinales son amplias al respecto¹⁵⁵, sin embargo en el marco administrativo sancionador la doctrina ha sido tradicionalmente más favorable y casi unánime en defender la imposición de sanciones a las personas jurídicas, entendiendo que las entidades colectivas son a estos efectos sujetos idóneos de responsabilidad¹⁵⁶.

¹⁵⁴ En nuestra LRJPAC no existe una norma *ad hoc* que disponga sobre la práctica de notificaciones a personas jurídicas, si bien del artículo 59.2 LRJPAC se deduce que podrá hacerse cargo de la notificación que vaya dirigida al representante legal de la persona jurídica cualquier persona que se encuentre en el domicilio de la sociedad y que haga constancia de su identidad. El artículo 44 RPSP, respecto a la entrega de notificaciones a personas jurídicas privadas dispone que ésta se realizará a su representante, o bien a un empleado de la misma, debiéndose hacer constar su identidad, firma y fecha de la notificación y, además, debiéndose estampar el sello de la empresa (sobre diversos aspectos en relación a notificaciones a personas jurídicas, *vid.*, entre otras, SSTS de 13 de marzo de 2000 [Ar. 3826]; 29 de abril de 1999 [Ar. 3593]; 9 de diciembre de 1998 [Ar. 4164 de 1999] y 29 de julio de 2000 [Ar. 7606]).

Sobre el domicilio de la persona jurídica, *vid.* STS de 20 de febrero de 1988 (Ar. 893), a cuyo tenor, aquél será el del lugar donde se ejerzan las principales funciones. Éste, según el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por R. D. Legislativo 4/2004, de 5 de marzo (BOE núm. 61, de 11 de marzo de 2004) es aquél donde se encuentra efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de los negocios, prevaleciendo en todo caso aquél donde radique el mayor valor del inmovilizado. Por su parte, el artículo 6 de la Ley de Sociedades Anónimas dispone que el domicilio será fijado en el lugar donde se encuentre el centro de efectiva administración y dirección, o donde radique el principal establecimiento o explotación.

¹⁵⁵ *Vid.* sobre el particular R. Carnevali Rodríguez, *Derecho penal y derecho sancionador...*, *cit.*, págs. 214 ss.; M. Bajo Fernández, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho Europeo*, CGPJ, Madrid, 1993 y G. Eduardo Aboso y otros, *Responsabilidad de las personas jurídicas en el derecho penal*, Editorial B de F, Buenos Aires, 2000.

¹⁵⁶ *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

En nuestro ordenamiento, la STC 246/1991, de 19 de diciembre¹⁵⁷, reconoció la capacidad de las personas jurídicas para ser sujetos de una sanción, sin vulnerarse por ello el principio de culpabilidad. En este sentido el artículo 131.1 LRJPAC dispone que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia”.

Un buen ejemplo de la cada día mayor intervención de las personas jurídicas en el tráfico internacional lo constituye la referencia expresa que se hace a las mismas en regulaciones tales como la contenida en el artículo 9.3 de la Decisión marco 2005/214 del Consejo (*infra*), sobre aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones pecuniarias, a cuyo tenor “una sanción pecuniaria impuesta a una persona jurídica se ejecutará aun cuando el Estado de ejecución no reconozca el principio de responsabilidad penal de las personas jurídicas”. Esta matización ya se contenía en el artículo 3 del Convenio de 29 de mayo de 2000, sobre asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea¹⁵⁸, cuyo ámbito de aplicación material se refiere a las infracciones penales, fiscales y a determinadas infracciones de carácter administrativo, ampliándose expresamente a los casos en que la responsabilidad por esas infracciones corresponda a una persona jurídica, siendo indiferente que la legislación del Estado requerido no contemple la posible responsabilidad penal o administrativa de las personas jurídicas. Estas expresas referencias han venido motivadas precisamente por la antes aludida inimputabilidad de las personas jurídicas imperantes en algunos de los Estados miembros.

Un supuesto particular es el de la notificación a una persona jurídica domiciliada en el extranjero, pero con inmuebles en nuestro país. Al respecto, J. J. Fernández Fernández se plantea la conveniencia practicar la notificación en la sede social o en las distintas sucursales, agencias o filiales de la misma. En concreto fue el caso resuelto por la STC 162/2002, de 16 de septiembre de 2002¹⁵⁹, donde en el marco de un litigio en materia de multipropiedad se intentó practicar la notificación a una sociedad mercantil inglesa, que estaba representada por una sociedad ad-

A. de Palma del Teso, *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 197 ss.

¹⁵⁷ BOE núm. 13, de 15 de enero de 1992.

¹⁵⁸ DOCE C 197, de 12 de julio de 2000.

¹⁵⁹ BOE núm. 216, de 9 de septiembre de 2002.

ministradora española, en el domicilio común en España y en la persona de una empleada de esta última (quien en el momento de producirse la notificación declaró que la sociedad inglesa no tenía allí su sede social). Ante ello se llevó a cabo el emplazamiento edictal invocándose por ello la vulneración de la tutela judicial efectiva. El Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que acreditado el vínculo entre las dos sociedades, debía presumirse la evidencia del conocimiento extraprocesal del litigio por parte de la sociedad inglesa y, en consecuencia, estimó la marginación voluntaria del procedimiento por parte de la sociedad inglesa, muy ajena a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva¹⁶⁰.

3.1.3. Práctica material de la notificación

Nuestra norma no recoge una solución al respecto¹⁶¹, por lo que, a falta de disposición expresa que regule la cuestión, la doctrina ofrece dos soluciones. En primer lugar, que la comunicación se efectúe por el mismo órgano que dictó el acto, tal como disponía la LPA de 1958. En segundo término, y ante el silencio de la actual Ley, que se realice de una manera indirecta a través de un órgano distinto al que resolvió, que puede ser, o no, de la misma Administración que dictó el acto¹⁶².

En cualquier caso, lo habitual es que exista un sujeto intermedio que se encargue de la práctica material de las notificaciones que, generalmente será un funcionario o empleado de Correos. Así, el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de prestación de servicios postales¹⁶³, establece en su artículo 39 que la entrega de notificaciones de los órganos administrativos y judiciales por el operador al que se ha encomendado la presta-

¹⁶⁰ Vid. comentario en J. J. Fernández Fernández, *Manual de las notificaciones administrativas*, cit., 2ª ed., Civitas, 2004, págs. 115 ss.

¹⁶¹ Frente al silencio de la LRJPAC, la anterior Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía en su artículo 78.2 que las comunicaciones y notificaciones serían cursadas directamente a los interesados *por el órgano que dictó el acto o acuerdo*, con lo cual no se daba pie a la posibilidad de intervención de otras personas.

¹⁶² Vid. al respecto de esta posibilidad las SSTs de 10 de febrero de 1986 (Ar. 1423), 4 de abril de 1997 (Ar. 4514), 21 de enero de 1998 (Ar. 246) y 12 de noviembre de 1999 (Ar. 2665).

¹⁶³ El Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1999), aprobó el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, y ello en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998).

ción del servicios postal universal, tendrá como efecto la constancia fehaciente de su recepción, sin perjuicio de que los demás operadores realicen este tipo de notificaciones en el ámbito no reservado, a cuyos efectos se registrarán por las normas de Derecho privado¹⁶⁴.

En nuestro Derecho interno el artículo 59.1 LRJAP establece que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. De este enunciado se deduce que no se contiene una lista cerrada de medios de notificación, estableciéndose sólo los requisitos de constancia que deben cumplir los medios de notificación, pero –salvo alguna excepción– queda a la libre decisión de la propia Administración la utilización de uno u otro medio¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Como muestra del uso del correo como medio de notificaciones en el marco de los convenios internacionales, el Convenio de 29 de mayo de 2000, sobre asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembro de la Unión Europea, consagra en su artículo 5.1 el envío de documentos procesales directamente por correo a las personas que se hallen en el territorio de otro Estado parte, pudiéndose hacer la notificación a través de las autoridades competentes del Estado requerido –es decir, solicitando su asistencia judicial al margen del correo– solamente en cuatro supuestos tasados. Esta circunstancia, como indica A. M. Lourido Rico, debe interpretarse en su sentido literal, comprensivo tanto de quienes residan en el territorio de otro Estado, como de quienes se encuentren en él temporal o circunstancialmente (*La asistencia judicial en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 71).

En relación al uso del correo como medio de notificación, la propuesta de modificación del Reglamento 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DOCE L 160, de 30 de junio de 2000) sobre la cual se trabaja en la actualidad (COM[2005] 305 final), prevé la reforma de su artículo 14 a fin de facilitar aún más la aplicación del Reglamento mediante la introducción de una norma uniforme para todos los Estados miembros en relación con los servicios postales, dado que en la actualidad, la determinación de las condiciones aplicables en un Estado miembro específico no es fácil. En este sentido, se establece un requisito uniforme (carta certificada con acuse de recibo o equivalente) que ya es aplicable en muchos Estados miembros. Este requisito garantiza con la suficiente certeza que el destinatario ha recibido el documento, y que queda prueba suficiente de ello. Además, por razones de clarificación, el término «correo» del artículo 14 es reemplazado por el término «servicios postales». De conformidad con la Directiva postal (Directiva 97/67/CE, DOCE L 15, de 21 de enero de 1998, una vez modificada por la Directiva 2002/39/CE, DOCE L 176, de 5 de julio de 2002) los Estados miembros pueden organizar el servicio de correo certificado utilizado en el marco de procedimientos judiciales o administrativos con arreglo a su Derecho, lo que incluye la posibilidad de designar la o las entidades responsables de prestar estos servicios. El término «servicios postales» en este contexto incluye, por lo tanto, los servicios prestados tanto por operadores públicos como privados, con independencia de si estos operadores están sujetos a una obligación de servicio universal (sobre la regulación de los servicios postales en el marco comparado europeo, *vid. especialmente* L. Parejo Alfonso (dir.), *Estudio sobre las condiciones de prestación de los servicios postales en la Unión Europea: el marco comunitario y los casos alemán, francés, italiano, inglés, sueco y español*, Universidad Carlos III, Madrid, 2003).

¹⁶⁵ Lo que sí ha de tener en cuenta la Administración es que debe emplear un medio de notificación que permita acreditar que ésta se practicó –o al menos se intentó practicar– y que, en su caso, el acto objeto de notificación se recibió debidamente por el destinatario, circunstancias éstas que deberán constar en el expediente sancionador (sobre la utilización de otros posibles medios de notificación en el procedimiento administrativo, *vid. E. Gamero Casado, Los medios de notificación...*, *cit.*, págs. 47 ss. y J. J. Fernández Fernández, *Manual de las Notificaciones administrativas*, *cit.* págs. 346 ss.).

Por su parte, el RPS no establece especialidad alguna en materia de forma de comunicación al interesado de los actos que han de notificarse, por lo que habrá que estar a lo dispuesto con carácter general en los artículos 58 a 61 LRJPAC. Tratándose de posibilitar el ejercicio de un derecho fundamental, debiera resultar prioritaria la notificación personal al interesado, aunque, con carácter subsidiario, no tienen porque ser descartados el resto de medios.

3.1.4. Contenido de la notificación

En nuestro ordenamiento, para que una notificación se considere válida y, en principio, pueda producir efectos, ha de contener, en primer término, el texto íntegro del acto administrativo dictado; en segundo lugar, se debe indicar al destinatario si el acto administrativo es o no definitivo en vía administrativa y; por último, se deben señalar los recursos que, en su caso, procedan contra el acto, así como el órgano, administrativo o judicial ante el que hubiera de interponerse y el plazo para ello¹⁶⁶.

3.1.5. La notificación en el extranjero

Siendo conscientes de la trascendencia que tiene la notificación en el procedimiento, vamos a tratar sobre cómo se han de practicar las notificaciones cuando, como puede ser frecuente en el marco del trabajo que desarrollamos, la persona contra la que se tramita un expediente sancionador, o incluso la persona que ya ha sido sancionada –y contra la cual se pretende ejecutar una sanción–, tiene su domicilio o residencia habitual en el extranjero¹⁶⁷, careciendo del mismo en España¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Concretamente, a tenor del artículo 58.2 LRJPAC, toda notificación “(...) deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo [el acto] en vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos (...)”. Sobre los particulares requisitos de la notificación *vid.* J. J. Fernández Fernández y otra, *Manual de las notificaciones administrativas*, *cit.*, págs. 174 ss.

¹⁶⁷ Desde el prisma del ordenamiento español, el artículo 40 CC define el domicilio de las personas físicas, a efectos civiles, en relación a la residencia habitual de la persona. En los instrumentos internacionales es común dejar la determinación del concepto de domicilio al Estado donde se pretende que la decisión cause efectos.

¹⁶⁸ Nos referimos a supuestos, y esto es lo trascendente, en los cuales la Administración tiene conocimiento –o, puede tener conocimiento mediante las oportunas tareas de averiguación (según los criterios contenidos en la STS de 23 de septiembre de 1993 [Ar. 6978])– del domicilio en el extranjero del intere-

Como hemos anunciado, esta circunstancia no ha de conducirnos a pensar que por este mero dato fáctico la notificación del acto en cuestión sea algo que se podrá obviar, o practicar de una manera menos garantista, más relajada. En estos casos en los que existe un elemento extranjero la notificación está llamada a producir los mismos efectos que cuando se trata de un supuesto interno y, por lo tanto, se debe exigir el mismo rigor en cuanto a las previsiones a adoptar, siendo indiferente que el destinatario del acto tenga su domicilio en el extranjero, pues nuestra Ley, al regular las notificaciones, no hace distinción entre efecto de las notificaciones practicadas dentro de las fronteras del Estado y las que tengan que efectuarse en el exterior¹⁶⁹.

3.1.5.1. Regulación en el Derecho español

La notificación de actos administrativos fuera del territorio del Estado donde aquéllos han sido dictados planteaba una situación que hasta hace no mucho carecía de una regulación *ad hoc* en nuestro Derecho administrativo¹⁷⁰. Por prime-

sado, dejando a salvo los supuestos especiales en los cuales existe obligación de designar un representante en España (como ocurre, por ejemplo, en el ámbito del Derecho tributario, donde el artículo 46.1 LGT dispone que los sujetos pasivos que residan en el extranjero durante más de seis meses de cada año natural vendrán obligados a designar un representante con domicilio en territorio español a los efectos de sus relaciones con la Hacienda Pública. Al respecto, los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 2572/1975, de 16 de octubre [BOE núm. 260, de 30 de octubre], regulan la obligación de los sujetos pasivos tributarios con residencia en el extranjero más de seis meses de cada año natural de pedir autorización a la Dirección General de Tributos para poder variar su domicilio tributario, así como las consecuencias que se producen por la no comunicación del cambio o la no declaración del domicilio de tales sujetos pasivos).

¹⁶⁹ No existiendo norma alguna en la LRJPAC o RPS que, con carácter general, exija al residente en el extranjero señalar un domicilio en el Estado del foro para que se practiquen en el mismo las notificaciones. En el ámbito judicial, y cuando no existe la obligación de comparecer en el procedimiento por medio de Procurador (que tiene su domicilio profesional en la sede del órgano judicial) se suele imponer la obligación, cuando el interesado no tiene domicilio en el lugar donde tenga su sede el juzgado o tribunal, de designar un domicilio en la misma a efectos de notificaciones (así, por ejemplo, en el artículo 80.1 LPL). En cualquier caso, no podemos perder de vista que en el marco de nuestro trabajo, el de los actos sancionadores, podrá ser habitual que la infracción se imponga a un sujeto cuya estancia en España sea casual (pensemos en los miles de veraneantes extranjeros que se hospedan en hoteles en nuestras costas), por lo que no tendrá aquí domicilio y, con casi toda seguridad, la Administración desconozca el mismo en el extranjero (salvo que se haya producido un contacto directo con la persona en cuestión, y ésta haya podido facilitar su domicilio a la Administración).

¹⁷⁰ La razón, al margen del escaso tráfico jurídico internacional en el pasado, podemos encontrarla en la aplicación del principio de territorialidad, el cual ha estado vinculado tradicionalmente a la actuación administrativa, lo cual, de por sí, hacía obvia el tratamiento de la cuestión, fundamentalmente por inútil. Sí lo ha estado, sin embargo, en el ámbito procesal civil, destacando instrumentos internacionales como el Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965 (BOE núm. 203, de 25 de agosto de 1987), el ya citado Reglamento 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, así como múltiples convenios bilaterales que tratan sobre la cuestión. A nivel interno, se está a la espera de la elaboración de la Ley sobre cooperación jurídica internacional en materia civil, pre-

ra vez se aborda tal cuestión en el vigente artículo 59.4 LRJPAC, párrafo segundo, a cuyo tenor, en el caso de que el último domicilio conocido de la persona por notificar radique en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o de la Sección Consular de la Embajada correspondiente¹⁷¹.

En nuestra opinión, la regulación actual de las notificaciones de actos en otros Estados no es todo lo adecuada que sería deseable y creemos que no resuelve la cuestión al permitirse directamente la publicación sustitutoria de la notificación personal por el simple hecho de tener el interesado su último domicilio en el extranjero, el cual parece que incluso podría ser conocido por la Administración. Decimos que no es muy acertada la regulación en cuanto que en nuestro Derecho administrativo, con carácter general, existen cuatro causas en atención a las cuales la Administración puede proceder a la notificación mediante edictos¹⁷², cuya aplicación ha sido interpretada de una manera muy restrictiva por el Tribunal Constitucional, quien ha conectado la cuestión de la notificación con el derecho a la tutela judicial efectiva, exigiendo el previo agotamiento de todas las modalidades posibles de notificación antes de proceder a la publicación edictal o por anuncios, lo cual es calificado como un “último remedio”¹⁷³.

vista en la Disposición Final 20ª de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil. En el ámbito administrativo, nos encontrábamos con el hoy derogado artículo 103.7 RGR, que establecía que las notificaciones a sujetos pasivos con residencia en el extranjero se debían practicar, primero, en la persona de su representante legal en territorio español, en segundo término, directamente al afectado si se conocía su domicilio y, por último, en el Boletín Oficial del Estado (esta disposición fue derogada por el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo).

¹⁷¹ Como antecedente sectorial en el artículo 112. 1 LGT, y referido a la notificación por comparecencia, se disponía que si el último domicilio conocido del interesado radicaba en el extranjero, el anuncio *podría* exponerse en el Consulado o Sección Consular de la embajada correspondiente. M. J. Núñez Ruiz opina que este precepto no contempla las notificaciones a interesados que sean residentes en el extranjero ya que se refiere exclusivamente al supuesto de que el último domicilio conocido del interesado radicare en un país extranjero, por lo que no afectaría a aquellos interesados que tuviesen su residencia habitualmente en el extranjero (*La notificación...*, cit. pág. 190).

¹⁷² En concreto se trata de los siguientes supuestos: a) cuando los interesados sean desconocidos; b) cuando la Administración desconozca el lugar donde localizar al destinatario, ya se trate de su domicilio o de su lugar de trabajo; c) cuando no resulte posible utilizar medios que permitan satisfacer los requisitos de constancia del artículo 59.1 LRJPAC y; d) cuando intentada la notificación, no se hubiese podido practicar (al respecto, vid. E. Gamero Casado, *Los medios...*, cit. págs. 102 ss. y J. M. Ayala Muñoz y otros, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2002, págs. 416 ss.). En todo caso, hemos de reiterar en relación a la letra b), que la Administración debe mostrar una diligencia mínima en cuanto a las gestiones a realizar de cara llegar a conocer el domicilio del interesado (como dice el TS, cuando “(...) desplegada la suficiente diligencia” [STS de 12 de abril de 2000 –Ar. 4576–]), aún cuando aquél se encuentre en el extranjero.

¹⁷³ Entre otras muchas, véanse SSTC 234/1988, de 3 de diciembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988); 155/1988, de 22 de julio (BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1988); 39/1987, de 25 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987); 50/1985, de 29 de marzo (BOE núm. 94, de 19 de abril de 1985) y 45/1985, de 26 de marzo (BOE núm. 94, de 19 de abril de 1985). Vid. especialmente la STC 135/2005, de

En el ámbito internacional es de destacar en esta materia el Convenio sobre notificación en el extranjero de documentos en materia administrativa, hecho en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1977, en vigor en España tras su ratificación el 27 de mayo de 1986¹⁷⁴, por el que los Estados contratantes del Consejo de Europa se obligan a prestarse mutua asistencia en la notificación de documentos en materia administrativa. El Convenio que fue elaborado en el marco del Consejo de Europa, ratificado por España el 27 de mayo de 1986 y, en síntesis, se elabora sobre la base de la importancia concedida a las notificaciones en materia administrativa, dada la trascendencia de dar a conocer a los destinatarios los actos objeto de notificación. Podemos exponer como sus elementos más interesantes los siguientes: 1) El sistema se configura sobre la base de autoridades centrales designadas por cada Estado contratante, aunque con la facultad de designar otras autoridades con las mismas funciones, determinando su competencia territorial; 2) Las demandas de notificación se redactan conforme a un formulario anexo al Convenio, y se acompañarán del documento por notificar, estando ambos exentos de legalización alguna; 3) En principio el documento por notificar no es necesario traducirlo, aunque el destinatario puede rechazar la notificación si no lo entiende. El formulario irá en uno de los idiomas oficiales del Consejo de Europa; los espacios en blanco del mismo también, o bien en el idioma oficial del Estado requerido; 4) En cuanto a las vías de transmisión, se prevé la consular, el correo e incluso la comunicación directa entre sus autoridades respectivas; 5) Finalmente, en cuanto a las causas de denegación de la demanda de notificación se contemplan tres: que la materia no fuera del ámbito del Convenio, que su cumplimiento pudiera ir en detrimento de la soberanía, seguridad, orden público y otros intereses esenciales del Estado requerido y, por último, que no se pudiera hallar al destinatario en la dirección indicada por la autoridad requirente y no se pudiera determinar *fácilmente* su paradero (repárese en la indeterminación de esta última causa).

Con estos elementos, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 59.4, párrafo segundo, LRJPAC, ¿le bastaría a la Administración utilizar este medio de notificación cuando le constase que el último domicilio del interesado se encontrase en el extranjero?, ¿sería suficiente entonces con una simple notificación por anun-

23 de mayo, donde se estima vulnerado el Derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de una improcedente notificación por edictos, y donde se reitera que se deben “agotar los medios de los que razonablemente [se] disponen para lograr el conocimiento efectivo de la existencia del proceso por parte de quienes ostenten en él un interés legítimo”.

¹⁷⁴ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 1987. En el momento de elaboración de estas líneas son Estados partes, Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Letonia y Luxemburgo.

cio, aun conociéndose el domicilio del interesado? Entendemos que no, que la Administración, a pesar de la clara literalidad del citado precepto debería de tratar de practicar las notificaciones en estos casos por medios más efectivos, de carácter más personal y garantistas, y ello por varias razones:

- a. En primer lugar, porque si se conoce el domicilio del interesado, aunque éste se encuentre en el extranjero, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las notificaciones a través de edictos, será posible la notificación por otros medios más garantistas, por ejemplo, vía correo internacional certificado¹⁷⁵. Esta posibilidad se encuentra prevista incluso en el artículo 11 del referido Convenio Europeo de 24 de noviembre de 1977, a tenor del cual cada uno de los Estados contratantes podrá hacer la notificación de documentos directamente por correo a una persona que se halle en el territorio de otro Estado contratante, no habiendo formulado España declaración formal alguna en contra de esta posibilidad¹⁷⁶.
- b. En segundo término, en el Convenio de Estrasburgo se contempla la posibilidad de practicar notificaciones a través de las autoridades competentes del país donde se pretenda notificar. Así, el artículo 2 establece la obligación de que cada Estado designe una autoridad central para recibir y dar el curso que corresponda a las demandas de notificación de documentos en materia administrativa procedentes de otros Estados contratantes y, además, cada uno de los Estados contratantes podrá designar una autoridad expedidora que se encargue de centralizar las demandas de notificación procedentes de las autoridades y de transmitir las a la autoridad central extranjera competente¹⁷⁷.
- c. Por último, y de manera muy especial, es de tener en cuenta al respecto el criterio que mantiene el Servicio Jurídico del Estado, a tenor del cual, en el caso

¹⁷⁵ Vid. artículos 32 a 44 del ya citado Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se regula la prestación de los servicios postales, donde, entre otros aspectos se regula el procedimiento de notificaciones a instancias de órganos *administrativos* y judiciales. España incluso admite las notificaciones por correo en materia de notificaciones internacionales de documentos civiles y mercantiles, posibilidad ésta que se contempla en el artículo 4 del Reglamento 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000 (*vid. supra*).

¹⁷⁶ Lo cual, a tenor de lo dispuesto en el segundo párrafo del citado artículo 11, podía haber realizado en el plazo de hasta cinco años desde de la entrada en vigor del Convenio.

¹⁷⁷ En concreto, el Estado español ha designado a tal efecto como autoridad central –única– a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, con sede en la Calle Imperial 9 de Madrid. Pueden consultarse las autoridades centrales designadas los distintos Estados parte en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp>.

de que el último domicilio conocido del interesado radicara en el extranjero debería, conforme a las reglas generales sobre notificación y a la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, intentarse primero la notificación personal y, únicamente si ello no fuese posible o se dieran los demás supuestos previstos en el artículo 59.4 LRJPAC para que procediese la notificación edictal, ésta se practicaría entonces mediante publicación del correspondiente edicto en el tablón de anuncios del Consulado o de la Sección Consular de la Embajada correspondiente¹⁷⁸.

Parece que incluso la propia LRJPAC es consciente de la falta de garantías que comporta la notificación edictal, por su carácter de notificación ficticia, cuando en el último apartado del artículo 59.4 LRJPAC *faculta* a la Administración para que, además de la notificación mediante la publicación de edictos, utilice otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios¹⁷⁹.

En definitiva, la Administración, aún teniendo el destinatario de la notificación su domicilio en el extranjero, debe intentar practicarla en su persona y, sólo en el supuesto de que ello no sea posible, utilizar la vía de publicación de edictos ante la cual tan cautelosos se muestran los tribunales. En otras palabras, la internacionalidad de la notificación no debe suponer una merma de garantías para el interesado en relación a este aspecto¹⁸⁰. Sólo una vez producida la notificación en estos términos, si el interesado no se persona y comparece en el proce-

¹⁷⁸ Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, publicado en el *BIMJ*, Gabinete de Estudios, Época II, agosto de 1996, págs. 111 ss. En este sentido, la enmienda núm. 306 presentada por el Grupo Parlamentario Catalán a la LRJPAC, que fue finalmente rechazada, proponía que la notificación en el extranjero por publicación de edictos sólo sería procedente, en su caso, si la notificación intentada con carácter previo a través de los servicios postales resultaba infructuosa (*vid.* al respecto J. M. Ayala Muñoz, “*Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*”, *cit.*, págs. 119 ss.).

¹⁷⁹ Siendo realistas, ¿qué persona se va a pasar por el tablón de anuncios de un Consulado para comprobar si le han notificado un acto administrativo, máxime si probablemente ni siquiera será conocedora de la existencia de un procedimiento en otro Estado contra ella? Al respecto, es significativo que, aunque en un ámbito sectorial –concretamente el de los procedimientos administrativos de concesión de visados–, la Disposición Adicional sexta, núm. 2, del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005), que desarrolla la L. O. 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, regule un efectivo y garantista procedimiento de notificaciones muy superior al dibujado por la LRJPAC, contemplándose la vía del anuncio en el tablón de la Oficina Consular sólo como una *última posibilidad*, utilizable únicamente tras haberse agotado previamente una serie de medios de notificación más seguros (teléfono, fax, correo, etc.).

¹⁸⁰ En el mismo sentido J. J. Fernández Fernández, para quien “la ubicación del precepto en el apartado quinto del artículo 59 impulsa una interpretación sistemática que entiende la práctica de la notificación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente, como consecuencia de la infructuosa notificación personal e individualizada” (*Manual de las notificaciones administrativas*, *cit.*, pág. 515).

dimiento, la Administración podrá tramitar el mismo, incluso en rebeldía, dejándose en todo caso debida constancia de las notificaciones –o de sus intentos– practicadas¹⁸¹.

3.1.5.2. Particular referencia a la lengua en la notificación internacional

Según hemos expuesto, las notificaciones en el extranjero también han de practicarse con garantías. Pero es también importante que el contenido de la notificación en el extranjero se facilite al interesado en una lengua que comprenda. En algunos casos bastará con la notificación en la lengua del Estado de origen de la notificación en cuanto que el destinatario podrá ser un nacional del mismo con residencia o domicilio en el extranjero, pero en otros muchos casos –la gran mayoría– el destinatario será un extranjero en relación al Estado del foro y, por lo tanto, es muy probable que no comprenda la lengua oficial de éste.

En nuestro Derecho interno, el principio general en el ámbito administrativo que se deduce del artículo 36 LRJPAC es el derecho del interesado a que se le dirijan los documentos en la lengua oficial que él elija, siempre que se encuentre en un territorio donde sea cooficial un idioma distinto del castellano, lo que, por otra parte, resulta conforme con el derecho de las minorías a la lengua, derecho reconocido en el artículo 27 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966¹⁸². En el ámbito judicial civil, el artículo 144 LEC exige a las partes aportar traducción de todos los documentos que sean presentados en una lengua extranjera, traducción que podrá ser hecha privadamente por la parte a quien interese aportar el documento y, sólo si otra parte en el proceso la impugna por no considerarla fiel y exacta al original, será realizada una traducción oficial a instancias del Juez, quien remitirá el documento a la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores para su traducción oficial.

¹⁸¹ En relación a la rebeldía, podemos trasladar aquí la interpretación dada por el Tribunal de Luxemburgo sobre el significado del artículo 34.2 del Reglamento 44/2001 al tratar sobre la vulneración del derecho de defensa como causa del reconocimiento de la sentencia extranjera (STJCE de 10 de octubre de 1996, asunto *Hendrikman*). A tal fin, sólo se denegará el reconocimiento de aquellas resoluciones que hubiesen sido dictadas en procesos iniciados mediante notificaciones que no permitiesen al demandado una defensa real en el proceso de origen, habiendo por lo tanto realizado el Tribunal una interpretación sustantiva y no formalista del concepto de rebeldía, donde se tiene en cuenta la actitud mostrada por el interesado.

¹⁸² R. Bocanegra Sierra, *Lecciones...*, cit., pág. 150.

En este sentido, la persona que desconoce nuestra lengua, para no entender vulnerado su derecho de defensa, tiene derecho a que la notificación le sea realizada en la lengua de su Estado o, al menos, en una lengua que comprenda, como ya han tenido ocasión de establecer en alguna ocasión tanto nuestro Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁸³. En relación a esta cuestión de innegable interés en aras a la efectividad del Derecho de defensa, hay dos textos internacionales que nos pueden orientar de cara al esclarecimiento de la situación.

1º. En primer término, nos encontramos con el ya referido Convenio de Estrasburgo de 1977 sobre notificación de documentos de índole administrativa en el extranjero, el cual regula la cuestión en su artículo 7 estableciendo que cuando un documento haya de notificarse conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1 a) y 6.2 del Convenio, en principio, no será preciso que vaya acompañado de su traducción¹⁸⁴. Ahora bien, si el destinatario rechazase la notificación alegando no entender el idioma en que se encontrase redactada, la autoridad central del Estado requerido adoptaría las disposiciones necesarias para que el documento se tradujese al idioma oficial, o a uno de los idiomas oficiales, de dicho Estado. Y a tal efecto, podría pedir a la autoridad requirente que hiciera traducir el documento al idioma en cuestión o que lo acompañase de una traducción en el idioma oficial, o en uno de los idiomas oficiales, del Estado requerido –el cual se supone que debería conocer el destinatario–.

A tenor del Convenio en cuestión, si el documento extranjero se ha de notificar a través de una “modalidad especial” no contraria a la legislación del Estado requerido solicitada por el Estado requirente, posibilidad permitida expresamente por el artículo 6.1 b), y la autoridad central del Estado requerido así lo solicita, el documento habrá de traducirse o ir acompañado de una traducción al idioma oficial, o uno de los idiomas oficiales, del Estado requerido.

¹⁸³ Así, STC núm. 74/1987, de 25 de mayo (BOE núm. 137, de 9 de septiembre de 1987) y STEDH de 21 de febrero de 1984, asunto *Öztürk*.

¹⁸⁴ Se refieren estos preceptos a dos de las formas posibles de notificación en el marco del Convenio de Estrasburgo, en concreto, las realizadas de conformidad con las modalidades preceptuadas en la legislación del Estado requerido para la notificación de documentos extendidos en ese Estado destinado a personas que se encuentran dentro de su territorio y, la posibilidad –siempre que, *ex* artículo 6.1 b), la autoridad requirente no haya solicitado una modalidad especial de notificación que fuese compatible con la legislación del Estado requerido– de entregar el documento al destinatario, si éste lo acepta voluntariamente.

2º. En segundo lugar, y aunque referido al campo judicial civil y mercantil –y por lo tanto, no aplicables al ámbito de las resoluciones administrativas–, nos encontramos con dos textos internacionales de la Unión Europea que sin duda nos sirven de precedente y de vía de posible solución analógica a la cuestión que tratamos. Así, en primer término, disponemos de la regulación contenida en el Reglamento 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales¹⁸⁵, cuyo artículo 8.1 establece que el organismo receptor informará al destinatario de la posibilidad de negarse a aceptar el documento que deba notificarse si el mismo no se encuentra redactado en la lengua oficial del Estado miembro requerido¹⁸⁶ o en una lengua del Estado miembro de la transmisión que el destinatario entienda.

Es importante reparar en la diferenciación que se realiza en este instrumento internacional entre la lengua en que debe ir redactada la solicitud de notificación dirigida a la autoridad del Estado receptor¹⁸⁷, por un lado, y la propia resolución que se pretende notificar, por otro. Así, respecto a la solicitud, y según dispone el artículo 4.3, ésta se cumplimentará en la lengua oficial del Estado miembro requerido o, cuando haya varias lenguas oficiales en dicho Estado miembro, en la lengua oficial o en una de las lenguas oficiales del lugar en que deba efectuarse la notificación o el traslado, o en otra lengua que el Estado miembro requerido haya indicado que puede aceptar¹⁸⁸. Sin embargo, en relación a la resolución a notificar, ya nos hemos referido a lo dispuesto en el artículo 8.1, del cual se deduce que, en principio, el documento a notificar puede ir redactado en cualquier lengua, aunque de no ser ésta una de las que en la referi-

¹⁸⁵ Sobre la misma cuestión, *vid.* también los artículos 5 y 7 del ya citado Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965.

¹⁸⁶ O bien en la lengua oficial, o una de las lenguas oficiales, del lugar en que deba efectuarse la notificación, en el caso que existan varias lenguas oficiales en el territorio de dicho Estado miembro.

¹⁸⁷ Solicitud que va incorporada en un formulario normalizado que se recoge en el Anexo del propio Reglamento 1348/2000.

¹⁸⁸ A tal efecto se establece que cada Estado miembro deberá indicar la lengua o las lenguas oficiales de la Unión Europea distintas a las suya o de las suyas en que aceptará que se complete el formulario de solicitud (artículo 4.3). España ha aceptado que el formulario de solicitud se pueda rellenar en inglés, francés y portugués, además, lógicamente, de en español. Puede consultarse la lista con las lenguas que al respecto han aceptado los distintos Estados miembros en <http://www.prontuario.org/>.

da disposición se señalan se corre el riesgo de que la notificación carezca finalmente de efectos¹⁸⁹.

También en este ámbito contamos con el precedente del Reglamento 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en lo relativo a la práctica de prueba en el extranjero¹⁹⁰, en cuyo artículo 5 se regula precisamente la cuestión de las lenguas en que deben cursarse las comunicaciones. Al respecto se obliga a que las solicitudes y comunicaciones se redacten en la lengua oficial del Estado miembro requerido o, cuando haya varias lenguas oficiales en dicho Estado, en la lengua oficial o en una de las lenguas oficiales del lugar en que se deba realizar la obtención de las pruebas solicitadas, o, en todo caso, en otra lengua que el Estado miembro requerido haya aceptado.

¹⁸⁹ En la ya citada propuesta de reforma del Reglamento 1348/2000 (COM[2005] 305 final) se pretende una modificación de los apartados 1 y 3 del artículo 8 del mismo en los siguientes términos:

Por un lado, en relación a su apartado 1, se proponen las siguientes modificaciones: a) la fijación de un plazo común de una semana dentro del cual el destinatario pueda negarse a aceptar el documento y devolverlo. Además, debería aclararse que el destinatario también puede ejercitar su derecho inmediatamente, en el momento de la notificación, directamente ante la persona que notifique el documento. Asimismo se propone introducir la obligación de informar al destinatario *por escrito* acerca de su derecho a negarse a aceptar el documento, a cuyo fin el organismo receptor debería informar al destinatario sobre su derecho mediante un formulario estándar (e incluso, siempre que fuese posible, informará al destinatario sobre su derecho también oralmente); b) la supresión de las palabras «del Estado miembro de transmisión», pues se entiende suficiente que el destinatario comprenda la lengua del documento, independientemente de si es una lengua del Estado miembro de transmisión; y c) la adición de la frase «y no se acompaña de una traducción a alguna de estas lenguas» para aclarar que, si el documento no está redactado en una de las lenguas previstas en el artículo 8, apartado 1, también debe notificarse y trasladarse el documento original además de la traducción (es decir, que no es suficiente notificar o trasladar solo la traducción del documento original).

Por otro, en relación a su apartado 3, dado que el Reglamento no contempla expresamente ninguna norma referente a las consecuencias jurídicas de una negativa a aceptar el documento justificada de conformidad con el apartado 1, y dado que actualmente está pendiente un asunto ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre esta cuestión (asunto C-443/03, Götz Leffler c. Berlin Chemie AG), por razones de seguridad jurídica, el propio Reglamento debería establecer explícitamente una norma para tales casos, haciendo posible la rectificación de la notificación o traslado del documento mediante la notificación o traslado de la traducción del documento de conformidad con las disposiciones del Reglamento. Para proteger eficazmente los derechos tanto del requirente como del destinatario, se propone que la fecha de la notificación o traslado debería, en ese caso, ser la fecha en la que se notifique o traslade la traducción. No obstante, cuando, de acuerdo con la legislación de un Estado miembro, un documento debiera notificarse o trasladarse dentro de un plazo determinado para preservar los derechos del requirente, la fecha a tener en cuenta respecto del requirente debería ser la fecha de la notificación o traslado del documento inicial.

¹⁹⁰ DOCE L174, de 27 de junio de 2001. Este instrumento se encuentra en vigor en su totalidad desde el 1 de enero de 2004 (artículo 24). Sobre la misma cuestión, *vid.* el artículo 4 del ya referido Convenio relativo a la obtención de pruebas en el extranjero, hecho en La Haya el 18 de marzo de 1970.

En definitiva, para no caer en la nulidad de la notificación y convertir ésta en algo inservible, hemos de concluir sugiriendo la conveniencia de que las notificaciones que vayan dirigidas al extranjero a personas que ante la recepción de la misma puedan manifestar desconocer la lengua del Estado del foro, vayan acompañadas de la correspondiente traducción al idioma del Estado donde se pretende la notificación, pues la tendencia actual, como hemos visto, es la de asegurar que el receptor de la notificación tenga un real conocimiento de lo que se le notifica¹⁹¹.

Aunque tal requisito no viene contemplado en texto legal alguno que vincule a la Administración española –al margen de la aplicación de posibles convenios internacionales, particularmente el de Estrasburgo de 1977–, parece que si se pretende lograr un auténtico espacio europeo donde puedan circular con libertad las resoluciones administrativas sancionadoras, ello es algo que se hace indispensable, como ya sucede en el ámbito civil y mercantil, ámbitos tradicionalmente incluso menos garantistas a la hora de notificar resoluciones en el extranjero. En todo caso, y desde aquí lo reclamamos, lo suyo sería la conclusión de un instrumento en el seno de la Unión Europea donde, a la vista de las experiencias referidas, se regulasen de una manera adecuada las notificaciones internacionales en el marco de los procedimientos administrativos.

3.2. La acreditación del acto administrativo sancionador extranjero

Un acto otorgado al amparo de un ordenamiento extranjero cuya existencia o autenticidad y contenido sean probados a través de determinados medios puede producir en el Estado requerido una eficacia en dos planos: judicial y extrajudicial. La institución que permite la producción de efectos extraterritoriales es el reconocimiento, definida por J. C. Fernández Rozas y S. Sánchez Lorenzo como un instrumento incomparable para procurar la continuidad de las relaciones jurídicas en el espacio como aspiración y función última del Derecho internacio-

¹⁹¹ En el mismo sentido, y por mínimas razones de reciprocidad y respeto mutuo, entendemos que el extranjero que pretenda presentar algún escrito (recurso administrativo, alegaciones,...) en el marco de un procedimiento sancionador tramitado en el Estado del foro, deberá hacerlo en la lengua oficial de éste último. En nuestro caso ello vendría impuesto por el artículo 36.1 LRJPAC (y subsidiariamente por el artículo 144 LEC), según el cual, “la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano”. Si el órgano al cual se dirige el escrito pertenece a una Administración autonómica con lengua cooficial, podrá ir en castellano o en la otra lengua oficial. Téngase en cuenta, en cualquier caso, que la Ley 12/2005, de 22 de junio (BOE núm. 149, de 23 de junio de 2005), ha modificado el artículo 23 de la LRC para admitir que los asientos que se realicen en éste lo sean en una lengua autonómica cooficial.

nal privado (*infra*)¹⁹². Por la naturaleza del presente trabajo omitimos el análisis de la eficacia judicial de los actos jurídicos extranjeros. La eficacia extrajudicial por su parte se manifiesta en tres vertientes: la registral, la ejecutiva y la meramente probatoria¹⁹³.

En general, para que un acto jurídico otorgado al amparo de un ordenamiento extranjero pueda producir efectos en el seno de otro ordenamiento es preciso que se proceda a probar su autenticidad y su contenido, para lo cual habría que diferenciar entre los documentos públicos y los documentos privados¹⁹⁴.

Sentado lo anterior consideramos pertinente dedicar unas líneas a la prueba de los documentos públicos extranjeros en España a los fines de este trabajo. De entrada tienen la consideración de documentos públicos extranjeros los autorizados por los competentes funcionarios públicos extranjeros con cumplimiento de las formas y solemnidades exigidas en el ordenamiento bajo cuyo amparo se otorguen. Para que pueda producir efectos probatorios en España un documento público extranjero se exigen diversos requisitos o condiciones, que han de concurrir en dos fases diversas: prueba de la existencia del documento público extranjero, y prueba de su contenido¹⁹⁵:

¹⁹² *Curso de Derecho internacional privado, cit.*, pág. 602.

¹⁹³ *Cfr.* sobre el particular, entre otros, A. Rodríguez Benot, "La forma de los actos jurídicos", en M. Aguilar Benítez de Lugo y otros, *Lecciones de Derecho civil internacional, cit.*, págs. 334 ss.

¹⁹⁴ Como ha explicado A. Rodríguez Benot ("La forma de los actos jurídicos", *cit.*, pág. 350), la regla de base a la hora de calificar el carácter público o privado de un documento consiste en la aplicación del sistema del foro: en nuestro caso *ex* artículo 12, apartado 1º CC habríamos de acudir a los artículos 1216 ss. (documentos públicos) y 1225 ss. (documentos privados) de dicho Código, con las consecuencias que ello produce en orden a sus respectivos efectos probatorios.

Ahora bien la aplicación mecanicista de la regla de la calificación *lege fori* podría originar distorsiones sensibles en el caso de que el resultado de esa operación difiriera del resultado de la calificación efectuada en el ordenamiento extranjero bajo cuyo amparo se otorgó el documento en cuestión. Con el fin de evitar estas inconveniencias, y en aras de la cooperación internacional, pueden procurarse dos soluciones: una más efectiva por su origen y naturaleza, consistente en la plasmación de una definición de documento público o privado en Convenios internacionales como hace, por ejemplo, el artículo 23, pfo. 2º, del Convenio de asistencia judicial en materia civil entre España y Bulgaria de 23 de mayo de 1993 (BOE núm. 155, de 30 de junio de 1994); y otra solución, apuntada por M. L. Alonso Horcada (en M. Aguilar Navarro [dir.], *Lecciones de Derecho civil internacional*, 2ª ed. revisada, UCM, 1983, pág. 365), supondría la colaboración y adaptación de los sistemas jurídicos implicados en un proceso en el que el foro proporcionara las categorías en que pueden insertarse los actos extranjeros, respetando las características de que gozaran en el ordenamiento de acuerdo con el que se constituyeron (a modo de ejemplo, el auto de la AT de Barcelona de 26 de junio de 1979 equiparó las certificaciones de un *Notary Public* inglés a las de un Notario español pese a las manifiestas diferencias en su naturaleza y función).

¹⁹⁵ Sobre el concepto de documento público a efectos de prueba en el proceso, *vid.* artículo 317 LEC.

1º. Para que un documento público extranjero pueda producir efecto probatorio en España se ha acreditar, en primer término, su propia existencia (esto es, su autenticidad), extremo al que, con J. C. Fernández Rozas y S. Sánchez Lorenzo, podemos denominar fuerza probatoria extrínseca del documento¹⁹⁶. En tal caso se exige la legalización del documento público (requisito consistente en la certificación por un funcionario público de la autenticidad de la firma de la autoridad extranjera que intervino en su otorgamiento, así como de la cualificación de tal autoridad extranjera) y su traducción al idioma español.

Los sistemas de Derecho internacional privado ofrecen dos vías para el cumplimiento de estos requisitos: primeramente la representada por los Convenios internacionales y, subsidiariamente, la regulada en los respectivos sistemas autónomos.

a) Respecto a la vía supraestatal nuestro país es parte en numerosos Tratados internacionales en los que se atenúa o sustituye la legalización por otros mecanismos, Tratados tanto multilaterales¹⁹⁷, como bilaterales¹⁹⁸.

¹⁹⁶ *Curso de Derecho internacional privado, cit.*, pág. 616.

¹⁹⁷ De entre ellos destacaremos, entre otros, el Convenio europeo sobre supresión de legalización de documentos extendidos por agentes diplomáticos y consulares, hecho en Londres el 7 de junio de 1968 (BOE núm. 206, de 28 de agosto de 1982); el Convenio núm. 16 de la CIEC sobre expedición de certificaciones plurilingües de las actas del Registro civil, hecho en Viena el 8 de septiembre de 1976 (BOE núm. 200, de 22 de agosto de 1983); o el Convenio núm. 17 de la CIEC sobre dispensa de legalización de ciertos documentos, hecho en Atenas el 15 de septiembre de 1977 (BOE núm. 112, de 11 de mayo de 1981); en cambio, España no firmó en su momento el Convenio de 25 de mayo de 1987 relativo a la supresión de la legalización de documentos en los Estados miembros de las Comunidades Europeas por disconformidad con la presencia de la cláusula territorial del artículo 8 que afecta al contencioso hispano-británico sobre Gibraltar. En cualquier caso, el de mayor relevancia por su ámbito de aplicación geográfico y material, así como por sus resultados, es el Convenio sobre supresión de la exigencia de la legalización de los documentos públicos extranjeros, hecho en La Haya el 5 de octubre de 1961 (BOE núm. 229, de 25 de septiembre de 1978).

¹⁹⁸ Así, por ejemplo, España ha suscrito Convenios que atañen a documentos y certificaciones relativas al Registro civil con Italia (10 de octubre de 1983; BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1986) y con la antigua URSS (24 de febrero de 1984; BOE núm. 93, de 18 de abril de 1985). Asimismo, en determinados Convenios sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil se flexibiliza el régimen de prueba de documentos públicos con fuerza ejecutiva para que produzcan los efectos pertinentes: así ocurre, entre otros, con el Convenio con Francia de 28 de mayo de 1969 (artículo 14; BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1970), con Italia de 22 de mayo de 1973 (artículo 22; BOE núm. 273, de 15 de noviembre de 1977), con Alemania de 14 de noviembre de 1983 (artículo 20; BOE núm. 40, de 16 de febrero de 1988), con Austria de 17 de febrero de 1984 (artículo 17; BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1985) y con Brasil de 13 de abril de 1989 (artículos 28, 29 y 30; BOE núm. 164, de 10 julio de 1991); el ya aludido Convenio con Bulgaria de 1993, por su parte, va más allá al dispensar totalmente de legalización (o de cualquier otra formalidad análoga) los documentos públicos formalizados en el territorio de una de las partes contratantes cuando deban ser presentados en la otra (artículo 23, párrafo 1º).

En todos estos Instrumentos, con ligeras variantes, se establece la exigencia de traducción de los documentos públicos en certificado conforme por un agente consular o diplomático, por un traductor jurado o

De todos los instrumentos aludidos, el de mayor relieve sin duda es el concluido en el seno de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado el 5 de octubre de 1961 sobre supresión de la exigencia de la legalización de los documentos públicos extranjeros, en el que son parte setenta y ocho Estados. Se aplica a todo documento público judicial, *administrativo* o notarial (excluyendo los expedidos por agentes diplomáticos o consulares, y los documentos administrativos que se refieran directamente a una operación mercantil o aduanera) que haya sido autorizado en el territorio de un Estado contratante y que deba ser presentado en el territorio de otro Estado contratante (artículo 1).

Su principal virtualidad consiste en la supresión del tradicional requisito de la legalización para limitar la prueba extrínseca del documento (autenticidad de la firma, calidad en que haya actuado el signatario del documento, e identidad del sello o timbre) a la exigencia de colocación en el documento de una "apostilla" expedida por el funcionario competente del Estado del que aquél dimana (artículos 2 y 3), previa petición del signatario o de cualquier portador del documento (artículo 5)¹⁹⁹. La apostilla es una sencilla fórmula, cuyo modelo se acompaña en un anexo al Convenio, que puede ser consignada únicamente en el idioma de la autoridad que la expida, si bien en todo caso debe hacerse constar como título la rúbrica en francés "*Apostille (Convention de La Haye du 5 octobre 1961)*" según dispone el artículo 4, párrafo 2º; incluso cabe que no sea precisa siquiera la apostilla si dos Estados parte la eliminan mediante acuerdo bilateral. El Convenio no dispone nada acerca de la traducción de los documentos objeto de la apostilla, lo cual fue interpretado en su momento por cierta jurisprudencia y por determinada doctrina en el sentido de que este requisito había de seguir exigiéndose²⁰⁰.

por cualquier otra persona autorizada al efecto en cualquiera de los Estados vinculados; la correspondiente traducción, además, no precisa de legalización. Todo ello salvo dispensa de la jurisdicción competente ante la que haya de probarse la existencia y contenido del documento en cuestión.

¹⁹⁹ Los funcionarios competentes para expedir la apostilla vienen determinados en España por el Real Decreto 2433/1978, de 8 de octubre (BOE de 10 de octubre de 1978) y la O. M. de 30 de diciembre de 1978, por la que se desarrolla e interpreta la anterior (BOE de 19 de enero de 1979). Estas autoridades quedan compelidas a llevar un fichero o registro en el que se anoten las apostillas expedidas, indicando el número de orden y fecha de la misma y el nombre del signatario del documento público y la calidad en que haya actuado o, si el documento no incorpora firma, la indicación de la autoridad que haya puesto el sello o timbre (artículo 7).

²⁰⁰ Por ejemplo, SAT de Barcelona de 2 de abril de 1981 (vid. M. L. Alonso Horcada, en M. Aguilar Navarro [dir.], *Lecciones de Derecho civil internacional*, cit., pág. 374).

Hemos de dejar apuntada la tendencia actual existente en los últimos instrumentos adoptados en el marco de implantación del principio de reconocimiento mutuo en el seno de la Unión Europea de dispensar de cualquier tipo de exigencia en cuanto a la legalización de documentos extranjeros, lo cual se enmarca en la política de instauración de tal principio en materia relativa a decisiones judiciales civiles y penales (*vid.* capítulo sexto).

b) Ante la ausencia de regulación convencional, nuestro sistema autónomo consagra determinadas normas sobre legalización y traducción de los documentos públicos extranjeros para que pueda ser probada su existencia o autenticidad. Así, la legalización del documento público se regula con carácter general en el artículo 323.2, apartado 2º LEC, y en algunas otras normas de carácter especial (artículos 88 ss. RRC y 36 RH). El referido precepto exige que el documento haya de contener la legalización o apostilla y los demás requisitos necesarios para su autenticidad en España.

2º. Una vez acreditada la autenticidad del documento público extranjero en los términos indicados, se ha de probar su contenido (esto es, su capacidad para servir de prueba de la existencia del acto jurídico que se ha plasmado en dicho documento), extremo al que denominaremos, con J.C. Fernández Rozas y S. Sánchez Lorenzo, fuerza probatoria intrínseca del documento²⁰¹.

Para que el documento público extranjero pueda producir efecto probatorio en cuanto a su contenido, el artículo 323 LEC exige que en su otorgamiento hayan sido observados los requisitos que se exijan en el país donde se haya otorgado. Creemos que esta norma ha de ser interpretada a la luz del artículo 11 CC, por lo que si bien el *locus actus* es la única conexión apuntada, hemos de entender con la mejor doctrina que serían igualmente válidas en este punto cualesquiera otras Leyes aplicables *ex* artículo 11 del CC²⁰².

²⁰¹ J. C. Fernández Rozas y S. Sánchez Lorenzo, Curso de Derecho internacional privado, *cit.*, pág. 616.

²⁰² Como ha escrito acertadamente A. Marín López (*Derecho internacional privado español, cit.*, pág. 107) con referencia al apartado 1º de este último artículo, el mismo constituye una norma ambivalente, de aplicación tanto en el sector de la Ley aplicable como en el del reconocimiento y ejecución de actos y documentos otorgados en el extranjero.

3.3. La prueba del acto administrativo sancionador extranjero

La práctica de pruebas en el procedimiento administrativo es una cuestión de gran trascendencia pero que resulta tratada de manera muy general y excesivamente concisa en la LRJPAC, a la que dedica sólo los escuetos artículos 80 y 81. Si la cuestión es poco abordada en el ámbito interno, ninguna atención merece cuando se pretende practicar en el procedimiento administrativo una prueba desbordándose la órbita espacial del Estado del foro. Es esta una materia que, dada su trascendencia, ha sido tradicionalmente regulada en el ámbito de los procedimientos judiciales, habiéndose encuadrado tradicionalmente la cuestión en el marco de la asistencia judicial internacional y de la colaboración entre autoridades estatales²⁰³.

No es intención nuestra profundizar aquí en esta materia, sino sólo dejar señalada la importancia que la misma tiene si pretendemos la consecución de la extraterritorialidad del acto sancionador, dado que, en el marco que tratamos, no serán pocos los supuestos en los cuales se tramite una sanción contra una persona con domicilio o residencia habitual en el extranjero y que, por lo tanto, puede dar lugar a que surjan a lo largo del procedimiento cuestiones que desbordan el desarrollo ordinario de un procedimiento administrativo interno²⁰⁴.

Si los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento pueden acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho (artículo 80.1 LRJPAC), y las pruebas propuestas son “pertinentes”, creemos que debe acordarse lo necesario para su práctica, pues sólo se rechazarán las pruebas “manifiestamente improcedentes o innecesarias”²⁰⁵. La internacionalidad del supuesto no debe ser

²⁰³ Así, principalmente son de destacar, en diversos ámbitos espaciales, el Convenio relativo a la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil, hecho en La Haya el 18 de marzo de 1970 (BOE núm. 203, de 25 de agosto de 1987), y el ya referido Reglamento 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, que se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 2004. A falta de convenios internacionales, en el ámbito doméstico nos encontramos la regulación contenida en los artículos 276 a 278 LOPJ.

²⁰⁴ Al respecto, por ejemplo, imaginemos que la persona afectada, contra la cual se tramita un procedimiento sancionador por la realización de vertidos tóxicos, encontrándose en juego la imposición de una sanción millonaria, tiene especial interés en que declare como testigo una persona que también reside en el extranjero, o le interesa aportar documentos, públicos o privados, extranjeros, o pretende que se realice un informe técnico por un perito en el extranjero.

²⁰⁵ Incluso el artículo 81.3 LRJPAC prevé que cuando deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba en cuestión. ¿Podemos entender que la práctica de al-

óbice para la práctica de cuantas pruebas sean consideradas pertinentes y, siendo exigua la regulación en la LRJPAC y nula en el RPS, deberían, en su caso, colmarse las posibles lagunas a través de lo dispuesto en la LEC y en los posibles textos internacionales que puedan tratar sobre la cuestión. De no practicarse pruebas bajo el simple argumento de la dificultad derivada de la lejanía espacial –salvo casos especiales y debidamente motivados–, podremos terminar con la imposición de una sanción que en ningún caso va a poder ser ejecutada en el exterior, por haberse vulnerado un elemento esencial del derecho de defensa.

Baste dejar apuntada una última cuestión enlazando con lo que acabamos de señalar. Si la práctica de la prueba en los casos que exponemos se considera por el órgano administrativo desproporcionada en relación a los intereses concretos que se ventilan en el procedimiento, entendemos que pudiera ser aplicable la doctrina nacida en el ámbito judicial en torno a la posible denegación de la práctica de comisiones rogatorias por entenderse desproporcionado en relación a los intereses que se encuentran en juego en el procedimiento²⁰⁶.

Lo cierto es que siempre nos encontraremos con la dificultad de determinar hasta qué punto se hace necesario o no la práctica de la prueba en el extranjero, pues se tratará de una cuestión valorativa a apreciar por el instructor del procedimiento. Ello implicará en cada caso la decantación entre una postura de estricta defensa de los derechos de los particulares o, por el contrario, la prevalencia del derecho a un procedimiento ágil y sin dilaciones indebidas que conviene al interés general. En cualquier caso, no existiendo regulación positiva alguna al respecto, desde aquí propugnamos la conclusión de algún instrumento a nivel de la Unión Europea donde se regule el procedimiento de práctica de pruebas en el extranjero en el marco de los procedimientos administrativos en general, para

guna prueba en el extranjero constituye un supuesto de producción de gasto que no debe soportar la Administración? Pudiera ser, según se interprete lo que ha de entenderse por *gastos que no deba soportar la Administración*, teniendo en cuenta que, en principio, el procedimiento es gratuito para los interesados. En cualquier caso, realizando una exégesis de dicho precepto, si el interesado está dispuesto a hacerse cargo, en su caso, los gastos extraordinarios que se pudieran producir, no debería existir obstáculo para admitir la práctica de la prueba en el extranjero.

²⁰⁶ Vid. M. Virgós Soriano y F. J. Garcimartín Alférez, *Derecho procesal...*, cit., págs. 333 ss. En cualquier caso, no debemos olvidar que, en relación a la práctica de la prueba, para que exista vulneración del derecho fundamental a la defensa, la prueba, previamente ha debido: a) ser propuesta en el tiempo y la forma oportunos, b) ser declarada pertinente y c) tener potencial relevancia exculpatoria de modo que su admisión resulte decisiva en términos de defensa (vid. STC 52/2004, de 13 de abril [BOE núm. 120, de 18 de mayo de 2004] y 91/2004, de 19 de mayo [BOE núm. 140, de 10 de junio de 2004]).

lo cual se podría partir, con las necesarias adaptaciones, del modelo existente en el ámbito judicial²⁰⁷.

4. El carácter sancionador del acto administrativo

4.1. Concepto de sanción administrativa

Tramitado el correspondiente procedimiento administrativo con las debidas garantías y con las peculiaridades analizadas en el caso de que se halle presente un elemento extranjero, nos encontraremos –en su caso– con la imposición de una sanción.

Dentro de las clasificaciones que se suelen realizar sobre los actos administrativos, en relación a los efectos que producen en los ciudadanos, nos encontramos normalmente los llamados actos administrativos desfavorables o que restringen el patrimonio jurídico de los particulares, esto es, que tienen un efecto desventajoso o perjudicial para el destinatario. Entre estos actos desfavorables se suele incluir a las sanciones como aquellos actos de gravamen a través de los cuales la Administración impone una pena, en sentido técnico, con una finalidad estrictamente aflictiva, como retribución de la conducta ilícita de una persona física o jurídica²⁰⁸.

Desde otra perspectiva, y en un sentido amplio, se entiende por sanción administrativa todos los medios de que dispone la autoridad administrativa investida

²⁰⁷ Nos referimos al modelo que se recoge en el ya citado Reglamento 1206/2001, de 28 de mayo de 2001, el cual se configura en torno a la cooperación vía órganos jurisdiccionales (deben designarse órganos jurisdiccionales en cada Estado encargados de practicar las pruebas interesadas), con la designación, además, en cada Estado miembro, de un órgano central con funciones subsidiarias. En materia penal, *vid.* Convenio de 29 de mayo de 2000, sobre asistencia judicial penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (*infra*, capítulo sexto).

²⁰⁸ Para A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach (*Acto y procedimiento administrativo, cit.*, pág. 65) el acto desfavorable restringe le esfera jurídica de su destinatario al imponerle una prohibición, un obligación o una carga (actos de gravamen) o suponen la denegación de un derecho. Dentro este tipo de acto se encuentra el acto administrativo sancionador. En relación a la conceptualización de las sanciones administrativas, en general, *vid.* E. García de Enterría, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *REDA* núm. 10, 1976, págs. 399 ss. El elemento negativo de la sanción también se destaca desde el plano de las sanciones internacionales; así S. Ripoll Carulla ofrece una noción de sanción en el orden jurídico internacional refiriéndose a aquellas medidas que, entre otros condicionantes, implican la “privación de un bien” (*El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Contribución al estudio del concepto de sanción internacional*, IVAP, Oñate, 2003, pág. 58).

de funciones administrativas para asegurar la consecución de los fines que debe desarrollar en el ejercicio de su actividad; más en concreto, podrá ser conceptualizada como sanción administrativa cualquier mal inflingido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento y con una finalidad puramente represora²⁰⁹. También podemos considerar a la sanción, genéricamente, como un medio indirecto con que cuenta la Administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho. Específicamente, la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la Administración a los infractores del orden jurídico administrativo, extendiéndose la competencia sancionadora a múltiples aspectos de la actividad administrativa (fiscal, aduanera, policial, laboral, disciplinaria, etc.)²¹⁰.

Por los efectos que producen en sus destinatarios, se califican como “actos de gravamen” aquellos que imponen cargas, obligaciones, limitan derechos, etc. Son resoluciones que deben estar legitimadas mediante actos con fuerza y rango de ley y deben estar motivadas. En este sentido, en Alemania, ya W. Jellinek, en su obra *Der Felerhafte Staatsakt und seine Wirkungen* (1908), distinguía entre actos favorables y actos de gravamen, pasando posteriormente tal distinción a la totalidad de la doctrina alemana²¹¹.

Es discutido por la doctrina si determinadas figuras pueden gozar de la calificación de sanción administrativa, lo cual tiene su trascendencia en cuanto que, como ya sabemos, sólo a las sanciones administrativas *stricto sensu*, e incluso con matices, les son de aplicación los principios informadores del Derecho penal²¹². A los fines del presente estudio, y por los efectos que las mismas puedan

²⁰⁹ F. J. García Gil, *Suma de las infracciones y sanciones administrativas...*, págs. 28 ss.

²¹⁰ R. Dromi, *El acto administrativo*, 3ª ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pág. 191.

²¹¹ Así, M. Wolff distingue entre el acto favorable (*Begünstigende*), por un lado, y el acto de gravamen, por otro (*Belastende*). Vid. al respecto J. A. García-Trevijano Fos, *Los actos administrativos*, cit., pág. 225.

²¹² Por ejemplo, la expropiación forzosa no implica sanción de ninguna especie para el expropiado (STS de 20 de enero de 1987, aunque en contra J. Suay Rincón [Sanciones Administrativas, Real Colegio de España, Bolonia, 1989], quien también le otorga carácter de sanción a determinados retractos que a favor de la Administración contempla la legislación fiscal: así, artículo 19 Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones). La caducidad de concesiones o las resoluciones de contratos por incumplimiento se encuadran en la órbita de la llamada “potestad correctiva”, diferente de la potestad sancionadora genérica a que alude el artículo 25 CE. Tampoco son sanciones administrativas las “medidas coactivas”, que no castigan una desobediencia al Derecho, sino que imponen un determinado hacer ordenado. Por último, tampoco tendrían carácter sancionador las “multas coercitivas”, recogidas en nuestro ordenamiento como un medio de ejecución forzosa, pues constituyen una medida de constreñimiento

producir en otros ordenamientos distintos al del foro, nos interesan sólo las sanciones administrativas pecuniarias, que a veces se imponen por la autoridad administrativa incluso con una trascendencia mayor que la pena que pueden imponer los jueces²¹³.

En definitiva, a pesar de la dificultad derivada de las diferencias que pudieran existir incluso en el seno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre el concepto mismo de sanción administrativa²¹⁴, nos referimos en este trabajo a la sanción en un sentido estricto, esto es, sólo respecto a aquellos supuestos en los que nos encontramos ante un mal impuesto por la Administración al infractor consistente en la imposición a una persona de una sanción de multa económica²¹⁵.

4.2. La revocabilidad del acto administrativo sancionador

Ya indicamos que la revocabilidad es para algunos un elemento decisivo que diferencia la sentencia del acto administrativo. Se aduce generalmente como uno de los principales motivos para no dar eficacia extraterritorial a los actos extran-

económico tendente a obtener la acomodación de un comportamiento optativo del destinatario de un acto sancionador, a lo dispuesto en la decisión administrativa previa (es decir, la obligación de pago derivada de una multa coercitiva no tiene un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta administrativamente ilícita).

²¹³ Este poder encuentra su explicación normalmente en la importancia de los bienes jurídicos cuya protección tiene encomendada la Administración, como pueden ser, por ejemplo, el medio ambiente, la seguridad o la libertad en la economía de mercado, así como en el hecho de que, de no tener tal entidad las sanciones, a las personas –fundamentalmente a las jurídicas–, en muchos casos, les resultaría más rentable infringir la norma y asumir el coste de la posible sanción, que abstenerse de realizar la conducta prohibida por la norma, por lo que ésta perdería su finalidad preventiva. Así, en nuestro ordenamiento, por ejemplo, se contemplan multas, en su equivalente en euros, de hasta cien millones de pesetas –artículo 109 Ley 29/1085, de aguas– o de incluso doscientos millones de pesetas –Ley 22/1988, de costas–.

²¹⁴ Diferencias que son resaltadas por J. Suay Rincón, para quien, junto a la reticencia de los Estados a ceder la titularidad y el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la falta de un concepto común de sanción constituye una de las razones fundamentales por las que tan difícilmente se va avanzando en la construcción de un Derecho administrativo sancionador en la Unión Europea (“Los principios inspiradores del Derecho sancionador comunitario”, en *El Derecho administrativo comunitario*, Montecorvo, Madrid, 1999, págs. 117 ss.).

²¹⁵ Quedan al margen de este trabajo otras sanciones de distinta naturaleza a la multa que son admitidas por el ordenamiento, como pueden ser la retirada temporal o definitiva de licencias (artículo 38 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por Decreto 2114/1961, de 30 de noviembre), la suspensión del permiso de conducción (artículo 67 Ley de Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial –Texto refundido contenido en Ley 18/1989, de 25 de julio–) o la inhabilitación para ejercer ciertas actividades (artículos 85 y 86 LGT).

jeros su posible revocabilidad²¹⁶, frente a las sentencias civiles –pues en las penales, en determinados casos, cabría el indulto–, las cuales son firmes y definitivas. Aunque ello es así en la teoría, en la práctica el acto administrativo sancionador difícilmente será revocado, dada la dificultad de existencia de razones para ello y las situaciones de agravio que se podrían producir caso de ello acontecer.

Cuando nos encontramos ante un acto de contenido favorable para su destinatario, tanto el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) como el de protección de la confianza legítima (artículo 31. LRJPAC) imponen especiales límites y garantías a favor del ciudadano para el caso de que la Administración pretenda eliminarlo²¹⁷. Sin embargo en el caso de un acto administrativo sancionador, donde el interés de los principios aludidos no aparece en el mismo sentido, en principio parece que existen menos límites para que la Administración revoque el acto. Pero el principio de legalidad despliega plenamente su eficacia y, en relación al acto sancionador, no es fácil que se produzca una revocación del mismo, dado que, en todo caso, la revocación no debe constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni debe vulnerar el principio de igualdad, el interés público o el ordenamiento jurídico.

Con estas exigencias entendemos que difícilmente se podría justificar la revocación de una sanción, por ejemplo consistente en la imposición de una multa por infracción en materia medio ambiental pues, entre otras razones, la revocación del acto desfavorable, en este caso, estaría ayudando a fomentar el incumplimiento de la normativa en cuestión, en contrariedad con la finalidad represiva de la sanción y podría siempre constituir una situación de agravio en relación a la situación de otras personas que, encontrándose en similar situación, no viesen revocadas sus sanciones. Por ello entendemos que el argumento de la tradicional revocabilidad del acto administrativo no tiene la suficiente trascendencia como para suponer un obstáculo serio y real a la posible extraterritorialidad del mismo.

²¹⁶ En este sentido. A. Marín López manifestaba que actos como las certificaciones de un Registro civil o consular o los documentos de autoridades públicas no tienen carácter jurisdiccional porque carecen de la nota de revocabilidad. Por ello, dice, “en Derecho internacional privado, reducido hoy a las relaciones jurídicas privadas en el ámbito internacional, sólo interesan [dichos actos] en relación con sus posibles efectos extraterritoriales en cuanto afecten a derechos privados” (*Derecho internacional privado*, 9ª edición, Granada, 1994, pág. 455).

²¹⁷ Véanse, en relación a esta cuestión en nuestro sistema, los artículos 102 y 103 LRJPAC y 45.4 y 46.5 LJCA, respectivamente.

4.3. La sanción administrativa en el marco internacional

Una serie de fenómenos propios de los tiempos actuales ya comentados han dado ocasión a que los supuestos en los que las personas realizan vida en contacto con más de un ordenamiento jurídico se multipliquen. Precisamente y como ya señalamos, estos nuevos fenómenos, en aras a su debida reglamentación, han provocado también que se desarrollen normativas reguladoras de los mismos, las cuales, en pro de su efectividad y correcto cumplimiento, vienen frecuentemente acompañadas de un específico capítulo dedicado expresamente al régimen sancionador para el supuesto de violaciones de lo dispuesto en ellas.

Es decir, nos interesa resaltar que supuestos derivados de la actividad económica o particular llevada a cabo por las personas en el ámbito internacional –que, en principio van a dar lugar a su control por el Derecho internacional privado–, pueden desembocar en la aplicación del *ius puniendi* estatal, con la imposición de una eventual sanción, siendo ésta una derivación del desarrollo de tales actividades privadas.

4.3.1. La sanción y el elemento extranjero

Consecuencia de lo expuesto, son cada día más frecuentes los supuestos en los cuales la Administración pública se va a encontrar en la situación de tener que tramitar procedimientos sancionadores en los que aparece un elemento extranjero, con una relevancia lo suficientemente importante como para que las soluciones internas, previstas para supuestos homogéneos, no sean, en general, adecuadas²¹⁸.

El elemento extranjero teñirá una determinada situación de internacionalidad, entendiéndose por elemento extranjero cualquiera presente en la relación que

²¹⁸ Aunque desde otra perspectiva, la cada día mayor tendencia hacia la toma en consideración internacional de las sanciones administrativas se pone de manifiesto en actuaciones como, por ejemplo, el actual proyecto de creación de una base de datos europea en el marco del Consejo de las Abogacías Europeas con la lista de abogados europeos que han sido sometidos a sanciones disciplinarias. Este proyecto tiene su base en el artículo 33 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de enero de 2004, relativa a los servicios en el mercado interior (COM[2004] 2 final) –el cual fija la colaboración de los Estados miembros para comunicar datos sobre sanciones administrativas impuestas a los prestadores de servicios–, y tiene por finalidad el garantizar la protección de los consumidores españoles y europeos, evitando posibles abusos en el marco de la libre circulación en el mercado interior (vid. en relación a esta interesante cuestión, Europa en Breve, CGAE, núm. 27/2004, semana 26 de julio de 2004, pág. 1, en www.cgae.es).

sea ajeno a la esfera del foro. En general, según la posición mayoritaria de nuestra doctrina internacionalista, la presencia de cualquier elemento extranjero convierte a una relación en internacional, sin importar ni su naturaleza –personal, real o local– ni la intensidad o relevancia en la relación. Se dice que el elemento extranjero desarrolla una función identificadora del objeto del Derecho internacional privado, pues su presencia determina la existencia de situaciones privadas internacionales que deben ser reguladas por dicha disciplina²¹⁹.

Así, por ejemplo, y situándonos en el punto de vista de nuestro sistema, en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador en nuestro Estado, o de la pretensión de ejecución de una sanción ya firme, el elemento extranjero podría hacer acto de presencia en distintos momentos. En este sentido, se nos ofrecen las siguientes posibilidades:

- La persona contra la cual se tramita un procedimiento administrativo sancionador puede ser nacional de un Estado extranjero, pudiendo tener su domicilio o residencia habitual en el Estado del foro o en el extranjero, ya sea en el Estado de su domicilio, o ya sea en un tercer Estado.
- La persona contra la que se tramita un procedimiento administrativo sancionador puede ser nacional del Estado del foro, pero tener su domicilio o residencia habitual en un Estado extranjero, manteniendo una relación circunstancial con el foro.
- La persona contra la cual se ha tramitado un procedimiento sancionador y que ya ha sido sancionada en firme, sea extranjera o nacional del Estado del foro, puede tener su patrimonio –o, al menos, parte importante del mismo– en el extranjero, careciendo del mismo en el foro.

En relación a estas premisas, podemos exponer tres ejemplos virtuales que nos ilustran debidamente sobre la realidad de la cuestión que tratamos:

- a) La empresa francesa “Praesco”, titular de una cadena de hipermercados en Francia, ha instalado sin autorización una gran valla publicitaria en territorio español visible desde la carretera, cerca de la frontera hispano francesa, con el

²¹⁹ Esta posición en torno a la función identificadora del elemento extranjero, con origen en J. Maury, es mayoritaria en nuestra doctrina (vid. J. D. González Campos, *Derecho internacional privado*, UAM, 1984, págs. 2 ss.).

fin de publicitar su actividad a las personas que se dirigen por tal vía desde España hacia el país galo. El artículo 110.4 g) del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, que contiene el Reglamento General de Carreteras, contempla como infracción muy grave, sancionable con multa desde nueve mil setecientos ochenta a ciento noventa y ocho mil euros, el “establecer cualquier clase de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera”. Tras denunciarse la instalación publicitaria y tramitarse el oportuno procedimiento sancionador por la autoridad competente, se acuerda por la autoridad competente española la inmediata retirada de la publicidad y la imposición de una sanción consistente en una multa por importe de cincuenta mil euros a la empresa francesa.

- b) El Sr. Kann, nacional alemán con residencia en Emmerich, pasa sus vacaciones de verano en régimen de alquiler en Palma de Mallorca. Una tarde es sorprendido por Agentes de Costa practicando la pesca, sin licencia de tipo alguno y, además, en unos fondos donde se encuentra especialmente prohibida cualquier actividad pesquera. Tal actuación es tipificada por la Ley 14/1998, de 1 de junio, sobre régimen de control para la protección de los recursos pesqueros, como infracción de carácter grave, sancionable con multa de trescientos uno a sesenta mil euros. Tras tramitarse el procedimiento sancionador, le es impuesta al Sr. Kann una multa consistente en una sanción de treinta mil euros por la autoridad competente española.
- c) La empresa francesa “France Taureuax”, con domicilio social en Toulouse, dedicada a la promoción y celebración de espectáculos taurinos organiza en agosto de 2004 un festejo en la localidad catalana de Hospitalet de Llobregat con motivos de sus fiestas patronales. Durante la celebración del festejo en cuestión la policía local constata presencia en los tendidos de gran número de menores, levantando acta al efecto. El artículo 23 de la Ley 10/1990, de 15 de junio, de la Generalidad de Cataluña, sobre policía de espectáculos y establecimientos públicos y actividades recreativas, considera infracción muy grave, sancionable con multa de hasta sesenta mil euros, “la admisión de menores en los espectáculos y los establecimientos donde éstos tengan prohibida la entrada”. Tras tramitarse el oportuno procedimiento, se impone a la empresa organizadora la sanción de multa de cincuenta y cinco mil euros por la comisión de una infracción muy grave.

En todos estos casos es muy posible que el sujeto sancionado sea una persona con nacionalidad extranjera y que tenga su domicilio o residencia habitual y el

centro de sus actividades en el extranjero, lo cual puede llevar a que exista cierta desconexión con el ordenamiento del foro.

4.3.2. Problemas derivados de la internacionalidad

Como consecuencia de las situaciones descritas, contra la persona extranjera vulneradora de la legalidad se incoará en nuestro país un procedimiento sancionador, el cual, a pesar del dato del elemento personal extranjero, se tramitará según las normas comunes existentes en nuestro Estado al efecto, esto es, según lo dispuesto en la Ley 30/1992, en el Real Decreto 1398/1993 y, en su caso en las disposiciones especiales que por razón de la materia pudieran ser aplicables²²⁰. Sin embargo, este procedimiento, en atención a la extranjería del elemento personal y dependiendo de determinadas circunstancias, requerirá de algunas especialidades –fundamentalmente en materia de notificaciones o quizá sobre práctica de prueba (*supra*)–, pero tras su tramitación, de constar acreditado el ilícito, finalizará seguramente con la imposición de una sanción a la persona extranjera, consistente en nuestro caso en la obligación de pagar una multa económica²²¹.

En este punto, con la sanción firme, puede ocurrir que la persona extranjera sancionada no de voluntario cumplimiento al acto administrativo sancionador²²², haciéndose necesario entonces que la Administración sancionadora tuviera que hacer uso de la potestad de autotutela ejecutoria que, como hemos visto, y salvo aisladas excepciones, la tienen reconocida los Estados miembros de la Unión Europea.

Ante esta actitud negativa del sancionado, en aras al cumplimiento de la sanción, si éste tuviese suficiente patrimonio en el Estado del foro, en circunstancias normales finalizaría el procedimiento, tras la apertura de la correspondiente vía

²²⁰ Es decir, al igual que acontece con el procedimiento judicial (no está previsto en la LEC, LPL, etc., un procedimiento especial para tramitar los litigios con elemento extranjero), no existe en nuestro ordenamiento un procedimiento administrativo especial para cuando concurra un elemento extranjero. En principio el procedimiento será el mismo que se encuentra previsto para los supuestos internos, al igual que los procedimientos judiciales serán los regulados en la LEC con carácter general.

²²¹ Ya hemos dicho que otros posibles aspectos de la sanción no interesan en el marco del presente trabajo.

²²² Lógicamente, si abonara voluntariamente el importe de la sanción no habría mayor problema, y se procedería a dar por finalizado y a archivar el expediente, como si un supuesto de Derecho interno se tratase, pero no es este el caso que planteamos.

de apremio, con el embargo de sus bienes y, en su caso, la realización de los mismos. Si, por el contrario, la persona sancionada careciese de suficiente patrimonio en el Estado del foro²²³, la única forma de que el Estado no vea defraudadas las expectativas de cobro de la sanción impuesta será el reconocimiento de efectos extraterritoriales a la resolución dictada, para hacerla valer en el exterior.

Desde la perspectiva de nuestro ordenamiento, la situación fáctica que habría que plantearse sería la de una persona española contra quien se incoase un procedimiento sancionador en el extranjero por la comisión allí de una infracción de carácter administrativo²²⁴. En este caso la sanción la impondría una autoridad administrativa extranjera y la persona obligada a hacer frente a la misma sería el particular o la empresa española sancionada. Si el sancionado y deudor no diere debido cumplimiento a la sanción y careciese de patrimonio en el Estado extranjero sancionador, caso de que poseyera bienes suficientes en nuestro país, el Estado extranjero podría tener interés en que se reconociera eficacia en España a esa sanción administrativa. Pero la situación sería la misma vista desde la perspectiva de un ordenamiento de nuestro entorno, pues el mismo interés tendría nuestro Estado, en su caso, en ejecutar en el extranjero una sanción impuesta aquí.

En relación a la acometida de la cuestión expuesta, si se adopta una concepción amplia de la función del Derecho internacional privado podría quedar incluida la misma dentro de su ámbito, pues éste se ocuparía de todo lo relativo a la vida internacional de los particulares con una afección jurídica. En este sentido I. García Velasco manifiesta que “la crisis del Estado liberal y su transformación en el Estado social y de Derecho, la internacionalización de la economía y, en último término, los cambios en las concepciones sociológicas y jurídicas han consti-

²²³ Podemos pensar en el caso del turista, cuya estancia en el Estado sancionador en el momento de la comisión de la infracción es totalmente circunstancial y lo normal es que carezca de cualquier tipo de bienes en el mismo. O bien, en el otro extremo, en la empresa extranjera que, aun siendo permanente su presencia en el Estado en cuestión, por circunstancias más o menos coyunturales, carece de patrimonio suficiente para hacer frente a la sanción. También es planteable la situación de la persona nacional del Estado del foro, pero que carece de patrimonio en el mismo para hacer frente a la sanción, teniéndolo sin embargo en otros países. En este caso, una situación inicialmente al margen de cualquier elemento extranjero, se internacionalizaría en atención al posible interés en hacer valer la eficacia de la sanción ante el Estado donde se encontrase el patrimonio del condenado deudor.

²²⁴ Aunque también cabría el caso de la sanción impuesta en el extranjero a una persona extranjera, pero con bienes en nuestro país, donde se podría intentar la ejecución de esa sanción. En definitiva, el supuesto que nos interesa derivaría de la posible ejecución en nuestro territorio de un acto sancionador extranjero.

tuido fenómenos que, en modo alguno, podían dejar incólume el sistema de Derecho internacional privado codificado en el siglo XIX”²²⁵. Por el contrario, para aquellos que impugnan la concepción amplia de la función del Derecho internacional privado, dado que el acto administrativo que se intenta reconocer en el exterior ha sido dictado por un Estado en base a su potestad de imperio (*iure imperii*), la cuestión debe quedar al margen del Derecho internacional privado.

4.3.3. La conveniente extraterritorialidad del acto sancionador

Pero dejando al margen la discusión sobre el objeto del Derecho internacional privado, y con independencia de la posición que se adopte –admitiendo que las dos posiciones pueden ser defendibles–, en cualquier caso, sí podrían ser de aplicación las técnicas y mecanismos creados al amparo de dicha disciplina dadas –salvando las distancias– las razones de analogía que existen entre el reconocimiento extraterritorial de actos públicos extrajudiciales y de decisiones judiciales. Si se quiere poner el énfasis en que nos encontramos ante una cuestión de Derecho administrativo internacional, podemos admitirlo, pero la solución que entendemos que hay que dar a la cuestión se encuentra enteramente inspirada en los mecanismos nacidos dentro de la ciencia del Derecho internacional privado, la cual estaría llamada a jugar un papel de primer orden en el campo de la cooperación entre Estados²²⁶.

En cualquier caso, creemos que lo importante hoy es dar solución a las cuestiones que se plantean como consecuencia del tráfico jurídico externo o de la vida internacional de las personas y, qué duda cabe, las situaciones que contemplamos se encuentran muy relacionadas con el ámbito jurídico y con el elemento internacional: se aplica el ordenamiento jurídico estatal (el Derecho administrativo) por un sujeto (público) resolviendo así una situación provocada por un agente externo al foro (la persona extranjera) que ha vulnerado un ordenamiento jurídico, aunque público (el del foro).

²²⁵ I. García Velasco, *Derecho internacional privado (reflexiones introductorias)*, Librería Cervantes, Salamanca, 1994, pág. 74.

²²⁶ En relación a este particular, J. Barnés Vázquez, significativamente, pone de manifiesto que “por contraste con el Derecho privado que ha sabido desarrollar un Derecho internacional privado, el Derecho administrativo se ha basado siempre en la idea de soberanía; de ahí que sus efectos se hayan localizado y circunscrito tradicionalmente al propio territorio nacional. Los actos administrativos extranjeros carecen de todo efecto jurídico en el ámbito interno” (*El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 47).

Por ello –independientemente de la adscripción a una u otra rama del Derecho–, lo importante será poder desarrollar unas vías que permitan la “circulación en el espacio” de las resoluciones sancionadoras adoptadas por las autoridades estatales a través de unos procedimientos donde se encuentren garantizados los derechos fundamentales de los sancionados y, entre ellos, muy especialmente el derecho de defensa. Principios como el de seguridad, economía, confianza, reciprocidad o, sobre todo, el de cooperación internacional entre Estados, nos deben llevar hacia la facilitación del reconocimiento de decisiones adoptadas en el marco del derecho público extranjero, incluso cuando éstas son dictadas actuando el Estado bajo el ejercicio de la potestad *iure imperii*, esto es, en su sentido más fuerte o relacionado al concepto de soberanía estatal.

| Capítulo IV

EL RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

1. El reconocimiento de decisiones extranjeras

El sector dedicado a la extraterritorialidad de las decisiones se basa en la idea de establecer un régimen jurídico para regular la recepción en un determinado Estado de soluciones jurídicas acordadas por autoridades públicas extranjeras. Nos referimos ahora a un concepto amplio de decisión extranjera entendiendo por tal el acto de voluntad de una autoridad pública, bien se trate de una resolución judicial, de un documento público o de un acto público²²⁷.

En este marco, el reconocimiento es un mecanismo a través del cual se determinarán los efectos que producen en un Estado las decisiones dictadas por las au-

²²⁷ Si bien también se suelen incluir entre las decisiones a los laudos arbitrales que, aunque generalmente no son dictados por autoridades públicas, sin embargo llevan aparejada fuerza de cosa juzgada (*vid.* artículo 37 LA). Sobre el reconocimiento y ejecución de laudos extranjeros, *vid.*, entre otros, H. Aguilar Grieder, “La operatividad de la *litispendencia* en el ámbito del reconocimiento y ejecución de las decisiones judiciales y arbitrales extranjeras en España”, *Anuario da Facultade de Dereito da Univesidade da Coruña*, nº 6 (2002), págs. 75 ss.; A. Carlevaris, “Judicial Verification of the Requirements for the Recognition of Foreign Awards”, *RDIPP*, 2001, nº 1, págs. 71 ss.; E. Loquin, “L’exécution des sentences arbitrales internationales au début du troisième millénaire. Bilan et prospectives”, *RDAl/IBLJ*, 2003, nº 7, págs. 747 ss.; F. Orteu Cebrián y M^a. I. Alias Garoz, *Exequatur de laudos arbitrales extranjeros al amparo del Convenio de Nueva York de 10 de junio de 1958: doctrina de la sala del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona, 2003; F. J. Quel López, *La interpretación, revisión y nulidad de las sentencias arbitrales internacionales*, Universidad del País Vasco, 2000 y A. Sabater Martín, *La eficacia en España de los laudos arbitrales extranjeros*, Tecnos, Madrid, 2001.

toridades públicas de otro, permitiendo así que una decisión despliegue fuera de las fronteras del Estado donde fue dictada los efectos típicos que la existencia de tal resolución origina²²⁸. En nuestro caso, el reconocimiento de un acto administrativo extranjero, mediante el cual se ha impuesto una sanción pecuniaria, será el primer paso que, en su caso, habilitará al mismo para producir fuera de su Estado de origen su efecto principal, esto es, el ejecutivo. Por lo tanto, la esencia del reconocimiento consistirá en la admisión de efectos del acto que ha sido dictado en el extranjero, sea el efecto ejecutivo, o bien sea otro que pudiera desprenderse del mismo (por ejemplo, el efecto de cosa decidida, importante para evitar en el futuro una vulneración del fundamental principio de *non bis in idem*)²²⁹.

Es importante tener en cuenta que el reconocimiento es una institución que, frente a lo que acontece con frecuencia, no debe ser confundida con la ejecución, pues aquél viene a constituir un estadio previo a lo que en sí constituye la ejecución material de la decisión extranjera, y ello con independencia de que puede establecerse un único procedimiento en el marco del cual se reconozca y ejecute una decisión extranjera²³⁰. Técnicamente, pues, se trata de dos procedimientos

²²⁸ Hemos de partir del hecho de que entre Estados, y con base en la soberanía, rige el principio de no intervención, recogido incluso en el artículo 2 (4) de la Carta de Naciones Unidas, a cuyo tenor, los Estados deben abstenerse en sus relaciones internacionales de amenazar o usar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. Frente a este principio general, y en el ámbito de las sentencias judiciales, el reconocimiento permite que las mismas puedan desplegar los efectos que les son propios, fundamentalmente el ejecutivo y el de cosa juzgada, efectos que se vinculan siempre al previo reconocimiento de la sentencia. En Francia, en relación a los posibles efectos de las *décisions* (categoría propia del Derecho francés, más amplia que la genérica del acto administrativo, donde aquella se enmarca) Ch. Pamboukis se refiere a “*l’efficacité substantielle et opposabilité, l’auctorité de la chose jugée et l’auctorité de la chose décidée*” y a “*l’effet obligatoire et la force exécutoire*” (*L’acte public...*, cit. págs. 55 ss.).

²²⁹ Desde otra perspectiva clásica pero ajena al objeto presente estudio, el reconocimiento es también una institución propia del campo de la actuación de las personas jurídicas en el ámbito internacional. Así, la persona jurídica es constituida conforme a la legislación de un determinado Estado, en cuyo territorio tendrá “personalidad jurídica”. Pues bien, en virtud del mecanismo del reconocimiento se admite en un tercer Estado que dicha entidad existe jurídicamente y que es sujeto de derecho. En definitiva, como dice B. Campuzano Díaz, “lo que se trata de saber es si en un ordenamiento jurídico se acepta una situación jurídica concreta creada válidamente al amparo de otra legislación (...), es decir, la aceptación por el derecho del foro de los efectos de la personalidad jurídica concedida en otro Estado (“La persona jurídica”, en *Lecciones de Derecho civil internacional*, cit., pág. 242. Sobre el reconocimiento de las personas jurídicas, en general, vid., F. Caportoti, “Il problema del reciproco riconoscimento delle società nella Comunità Economica Europea”, *Riv. Società*, 1996, págs. 969 ss.; E. Cerexhe, “La reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales dans la Communauté Économique Européennes”, *RMC*, 1968, págs. 578 ss.; B. Goldman, “The Convention between the members of the European Economic Community on the mutual recognition of companies and legal persons”, *CMLR*, 1968-69, págs. 104 ss. y J. A. Ortiz Arce, “El Tratado de establecimiento entre el Estado español y la RFA de 23 de abril de 1970. La situación del Tratado con respecto al Derecho de la CEE”, *RIE*, 1974, págs. 565 ss.).

²³⁰ A la manera en que sucede, por ejemplo, en el ámbito de las sentencias judiciales en materia civil y mercantil, en el artículo 41 del Reglamento 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000. En este

distintos, con su propia finalidad y razón de ser cada uno, no implicando el reconocimiento de un acto extranjero, de por sí, su ejecución²³¹.

En la doctrina española la distinción se realiza en el sentido de atribuir al reconocimiento la función de la admisión en un concreto Estado de la decisión dictada en otro, mientras que la ejecución implica un acto del Estado de recepción por el que se actualiza la decisión extranjera y se hace imperativo su contenido en dicho Estado²³². En el ámbito judicial –comparable a estos efectos–, se afirma que el *reconocimiento* supone dar carta de naturaleza a la resolución extranjera, pero limitando sus efectos a que ésta sea título bastante para otras actuaciones, judiciales o no, y elemento suficiente que permita fundar o resistir las excepciones de litispendencia y cosa juzgada. Por su parte, la *ejecución* es una etapa posterior que otorga a la decisión extranjera plena ejecutoriedad, con su imposición coactiva si fuese necesario, y como si se tratase de una resolución propia del Estado que ha reconocido la decisión. Esta distinción aparece también claramente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo²³³.

campo la doctrina vincula el reconocimiento y ejecución de las decisiones extranjeras con las dos fases ordinarias –declarativa y ejecutiva– del proceso civil. Así, la fase declarativa, dirigida a la consecución de una decisión, se haría corresponder en el plano internacional con el “reconocimiento” de las resoluciones extranjeras, en la medida en que éste busca “dejar valer” una decisión extranjera en un Estado determinado. Por su parte, la fase ejecutiva, que persigue imponer coactivamente la decisión cuando la misma no es voluntariamente cumplida, se correspondería con la figura de la “ejecución”: a través de ésta se hace cumplir una decisión extranjera, recurriendo para ello a los mismos mecanismos de ejecución forzosa previstos para las decisiones judiciales (*vid.* sobre el particular M. Virgós Soriano y J. F. Garcimartín Alférez, *Derecho procesal civil internacional. Litigación internacional*, Civitas, Madrid, 2000, pág. 493).

²³¹ Como indican A. L. Calvo Caravaca y J. Carrascosa González, la diferencia entre reconocimiento y declaración de ejecutividad (o exequátur), nace en el ámbito judicial con la ZPO alemana de 30 de enero de 1989, que distinguió el proceso de ejecución con base a una resolución judicial extranjera –el *exequatur* o *Vollstreckung*– y la cuestión del reconocimiento *stricto sensu* –*Anerkennung*–, de la decisión extranjera como cuestión previa a la ejecución material, distinción que desde entonces es operativa en la mayoría de los sistemas (*Derecho internacional privado*, Comares, Granada, 1997, pág. 478. *Vid.* también al respecto F. Garau Sobrino, *Los efectos de las resoluciones extranjeras en España*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 25 ss.).

²³² M. de Angulo Rodríguez fue uno de los primeros en España en destacar la diferencia entre el reconocimiento y la ejecución afirmando que “el reconocimiento persigue la admisión en el foro de que la decisión extranjera puso fin a lo controvertido en el proceso en que recayó; la ejecución implica un acto del Estado del foro por el que se actualiza la decisión extranjera y se hace imperativo su contenido” (*Lecciones de Derecho procesal internacional*, Universidad de Granada, 1974, pág. 80. *Vid.* sobre el particular F. Garau Sobrino, *Los efectos... cit.*, págs. 26-27 y 113-114).

²³³ Como el más claro exponente de la misma, señalamos el Auto TS de 6 de mayo de 1991 (*cfr.* REDI, núm. 1, 1992). En esta resolución se distingue nítidamente entre el reconocimiento y la ejecución. Para el referido órgano judicial “el reconocimiento supone dar carta de naturaleza a la resolución extranjera, pero limitando sus efectos a que sea título bastante para otras actuaciones, judiciales o no, y elemento suficiente que permita fundar o resistir las excepciones de litispendencia y cosa juzgada”, mientras que “la ejecución es la etapa posterior que otorga la plena ejecutoriedad con imposición coactiva, si fuese necesaria, y como si se tratase de una sentencia propia”. En una imagen gráfica que describe muy acertadamente las funciones de una y otra institución –en el marco judicial–, podría decirse que “el reconocimiento es blindaje protector, y la ejecución arma ofensiva”.

2. El reconocimiento de actos sancionadores extranjeros

Hemos indicado que el reconocimiento es un mecanismo a través del cual se dota en un Estado a una decisión extranjera de los efectos típicos derivados de la misma. Ya nos hemos referido al posible reconocimiento de otro tipo de actos extranjeros, en un sentido amplio, para que éstos produzcan efectos fuera del Estado en que se dictaron, fundamentalmente actos jurisdiccionales, aunque no exclusivamente. Sin embargo la cuestión se torna compleja en relación a los actos administrativos sancionadores, pues la regla general de partida es la del no reconocimiento de los mismos dado el alcance territorial del poder coercitivo del Estado.

La consecuencia inherente al reconocimiento de un acto sancionador extranjero sería la posibilidad de que éste pudiera producir efectos más allá de las fronteras del Estado en que fue dictado, y el efecto típico del acto sancionador, en el marco del presente trabajo, no sería otro que la posibilidad de que la sanción de carácter económico pudiera, en última instancia, ser ejecutada fuera del territorio del Estado del foro²³⁴.

2.1. La disparidad de naturaleza de los actos extranjeros

2.1.1. El reconocimiento de los actos públicos extranjeros

Existen actos no jurisdiccionales que constituyen decisiones o sanciones emanadas de una autoridad pública y que conllevan un efecto ejecutivo. Los actos públicos son decisiones de carácter individual pronunciadas por autoridades públicas que normalmente tienen incidencia en los sujetos particulares y más allá de las fronteras del Estado de la autoridad que los dicta.

Así, suelen ser actos públicos, por ejemplo, las dispensas para contraer matrimonio, las expropiaciones, las nacionalizaciones de bienes o el cambio de nombre. Muchos de estos actos públicos, que presentan un carácter decisorio, están llamados a producir ciertos efectos fuera del Estado donde han sido dictados, y

²³⁴ Como si se tratase de ejecutar en un Estado la multa impuesta en el marco de una sentencia penal dictada por los tribunales de otro Estado. Sobre esta cuestión nos detendremos al analizar la novedosa regulación contenida en 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 (*infra*, capítulo sexto).

ello a pesar de la existencia de un principio general según el cual el reconocer actos públicos administrativos extranjeros implicaría validar el ejercicio de la soberanía o el poder público de otro Estado.

A diferencia de lo que ocurre con las sentencias judiciales, no existe en nuestro Derecho un régimen específico que regule y trate sobre la eficacia en España de los actos públicos extranjeros. Por ello, la particularidad de cada acto público susceptible de afectar a los intereses de otro Estado requiere establecer las condiciones del eventual reconocimiento caso por caso y, en este punto, el reconocimiento deberá someterse al control general del orden público. A. L. Calvo Caravaca y J. Carrascosa González, siguiendo a P. Mayer, diseñan el siguiente doble esquema en relación al reconocimiento en España de actos públicos –en general– dictados por autoridades extranjeras²³⁵:

- a) En relación a los actos públicos emanados de los órganos centrales del Estado, deben exigirse dos condiciones para su reconocimiento. En primer término, la competencia internacional del Estado que dicta el acto público, la cual, en general, es determinada por el Derecho internacional público en base a la soberanía de cada Estado sobre su territorio²³⁶. En segundo lugar, la no contradicción del acto público extranjero con el orden público internacional español (lo cual acontecería, por ejemplo, en el supuesto de una expropiación arbitra-

²³⁵ *Derecho internacional privado*, cit., pág. 388.

²³⁶ Así, por ejemplo, los Estados serían competentes para dictar actos públicos de nacionalización o expropiación exclusivamente en relación a los bienes situados en su territorio. Sobre nacionalizaciones y privatizaciones, *vid.*, entre otros, D. Campbell y B. Hollywood (eds.), *International Privatisation*, Kluwer, La Haya/Londres, 1996; R. García Vicente y A. Gutiérrez Hernández, "Las privatizaciones en Europa. Implicaciones en Derecho comunitario", *Noticias de la UE*, n° 126 (julio de 1995), págs. 9 ss.; J. Barnés Vázquez (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Unión Europea, Convenio Europeo de Derechos Humanos, España, Alemania, Francia, Italia)*, Tecnos, Madrid, 1996; Ch. Darville-Finet, "La privatisation d'entreprises et d'activités publiques-Recommandation du Conseil de l'Europe", *RDIDC*, 1995, n° 1, págs. 75 ss.; M. Frigo, *Le limitazioni dei diritti patrimoniali privati nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milán, 2000; G. Panagopoulos, *Restitution in Private International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2000; M. Raimon, *Le principe de l'unité du patrimoine en Droit international privé (Étude des nationalisations, des faillites et des successions internationales)*, LGDJ, Paris, 2002; M.N. de La Serna Bilbao, *La privatización en España. Fundamento constitucionales y comunitarios*, Aranzadi, Pamplona; R. Stevens, *Restitution in Private International Law*, Oxford University Press, 2002 y A. Verhoeven, "Privatisation and EC Law: Is the European Commission "Neutral" with respect to Public versus Private Ownership of Companies?", *ICLQ*, 1996, n° 4, págs. 861 ss.

También puede emplearse la técnica de la "norma de conflicto" para localizar *ficticiamente* el bien en un determinado Estado: así, las acciones de una sociedad se entenderán situadas en el Estado cuya nacionalidad ostente la sociedad (artículo 9.11.I Cc) o, cuando se trata de actos públicos relativos a la persona –como cambios administrativos de nombres o apellidos–, debe entenderse que la competencia del Estado subsiste respecto a sus nacionales (artículo 9.1 Cc).

ria, sin conceder al expropiado la oportunidad de defensa o sin indemnización compensatoria alguna).

- b) En el caso de que se tratase de actos públicos cuyo pronunciamiento viniera atribuido en España a los tribunales de justicia, serían aplicables, por analogía, los requisitos contenidos en los artículos 951 a 954 LEC de 1881²³⁷. Aunque no son puramente actos administrativos extranjeros, este es el criterio que se sigue en España en relación, por ejemplo, a los llamados “divorcios notariales” existentes en otros países como Cuba, Japón o Marruecos²³⁸.

En definitiva, nos interesa destacar en este momento que, con carácter general, la posibilidad del reconocimiento de actos públicos extranjeros parece que se encuentra en principio abierta en nuestro sistema (o, al menos, no herméticamente cerrada), si bien es cierto que carecemos de un sistema o régimen general para ello y ante esta situación las soluciones deben adoptarse *ad casum* y, en cualquier caso, con el debido respeto al orden público internacional español.

2.1.2. El reconocimiento de los actos administrativos sancionadores extranjeros

Al tratar J. A. García-Trevijano Fos sobre los efectos espaciales del acto administrativo, distingue el autor entre los efectos que puede producir el acto en el propio territorio del ordenamiento en que ha sido dictado y los efectos que puede desplegar en el extranjero²³⁹. En relación a esta segunda posibilidad, que es la que realmente nos interesa, entiende el autor que siendo el acto administrativo una manifestación del actuar soberano del Estado, su eficacia no puede traspasar sus fronteras. Sin embargo, este principio general cede en determinados supuestos, concretamente cuando la aplicación del Derecho extranjero sea autorizada por el país donde se pretenda que produzca efectos: bien lo sea de forma gracia-

²³⁷ Este es también la posición que adoptó en Francia la *Cour Cassation* en sentencia de 17 de abril de 1953, caso *Rivière*, RCDIP, 1953, págs. 412. ss, con Nota de H. Batiffol.

²³⁸ Véanse al respecto, entre otros muchos, los AATS de 17 septiembre de 1996 (Ar. 2908), 1 de octubre de 1996 (Ar. 5338/1998), 20 de enero de 1998 (Ar. 2667) ó 21 de abril de 1998 (Ar. 3563). También puede verse A. L. Calvo Caravaca y J. Carrascosa González, "Matrimonios de conveniencia y turismo divorcista: práctica internacional española", *AC*, 1998, nº 6, págs. 129 ss. y J. Carrascosa González, "Divorcios extranjeros sin intervención judicial: práctica del Tribunal Supremo", en A. L. Calvo Caravaca y J. L. Iriarte Ángel (eds.), *Estatuto personal y multiculturalidad de la familia*, Colex, Madrid, 2000, pp. 39 ss.

²³⁹ *Los actos administrativos*, cit., pág. 342.

ble, bien por existir un Convenio internacional entre los Estados, bien en virtud de la costumbre o, finalmente, bien por mera reciprocidad²⁴⁰.

A estos efectos, distingue el autor dos clases de actos administrativos:

- 1) Aquellos que comportan una actuación contra los administrados, es decir, los actos de gravamen en sentido estricto, los cuales no tienen eficacia fuera de las fronteras donde han sido dictados –incluso en los Estados federales–, salvo que existiesen acuerdos previos mediante los que se hubiese convenido la eficacia de los mismos. Así, se refiere el autor a una expropiación de bienes de nacionales en el extranjero o la detención policial por agentes de un Estado en otro, sin su cooperación. Ambos supuestos serían en la práctica irrealizables²⁴¹.
- 2) Aquellos que amplían la esfera de derechos o son actos no negociables. Entre los actos que sí tienen eficacia en el extranjero, señala el autor que, una vez obtenida la legalización o apostilla, la tendrán, entre otros, las certificaciones de los registros civiles, de últimas voluntades, pasaportes, visados o los títulos de estudio homologados.

Acierta de lleno el autor cuando, en relación al reconocimiento y ejecución del acto de gravamen fuera de las fronteras del Estado donde fue dictado, nos indica que no existe en el Derecho administrativo nada parecido a la institución del *exequatur* propia del Derecho internacional privado y creada para solucionar la cuestión del reconocimiento y ejecución de las sentencias extranjeras. Así, por ejemplo, si un Estado precisa aprehender algún bien propiedad de un nacional suyo situado fuera de sus fronteras no podrá expropiarlo sino que, en todo caso, tendría que solicitar del Estado extranjero en cuestión su auxilio y cooperación.

Sin embargo, entendemos que hoy no se puede mantener el mismo planteamiento en términos tan absolutos y que otras posibilidades se encuentran abiertas. En

²⁴⁰ Cuando no sea aplicable Convenio, costumbre o reciprocidad, la única posibilidad de reconocimiento del acto sancionador extranjero será la amparada en la denominada cortesía internacional. En relación a la *comitas gentium* y el Derecho internacional público, indica M. Jånterä-Jareborg que “*an influential theory, traces of which can still be perceived all over the world, links application of foreign law to public international law governing the relations between sovereign States and, indirectly, to international courtesy and the expectations of reciprocity*” (“Foreign Law in National Courts”, RCADI, t. 304 [2003], págs. 203 ss.).

²⁴¹ Sin perjuicio de los evidentes avances en materia de cooperación policial al hilo del espacio Schengen y de la puesta en marcha de Europol. Sobre este particular véase, por todos, F. Carrera Hernández, *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003.

pura teoría, las sentencias son fruto de la potestad jurisdiccional, que constituye una manifestación de la soberanía de cada Estado y razones de Derecho internacional público impedirían extender su eficacia fuera del Estado donde hubiesen sido dictadas. Sin embargo ya hemos señalado que hoy se admite como algo normal el reconocimiento y la ejecución de sentencias judiciales fuera de sus espacios físicos naturales, aspirándose incluso en Europa a un espacio judicial unificado en materia civil –e incluso penal (*infra*, capítulo sexto)– que de lugar a la continuidad transfronteriza de las relaciones jurídicas.

En parecidos términos, en un ámbito territorial y político como el de la Unión Europea se dan las condiciones para que las sanciones administrativas puedan producir efectos más allá del territorio donde fueron dictadas, siendo en este caso el Estado, junto con la propia comunidad internacional, el primer interesado en que ello sea de este modo. Así, respetándose una serie de principios y derechos, la mayoría de los cuales se enuncian en el Convenio europeo para la protección de los Derechos humanos y libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (del cual son Estados parte los Estados miembros de la Unión Europea), en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 y en los distintos textos constitucionales y tramitándose un procedimiento con las garantías adecuadas, entendemos que, salvo las meramente políticas, no existen verdaderas razones para impedir que un acto sancionador pueda producir efectos en el extranjero, superándose el viejo obstáculo de la estricta territorialidad –único argumento que coarta tal posibilidad– mediante la cooperación entre los Estados.

Sólo la existencia de un auténtico sistema de reconocimiento mutuo de sanciones, basado en la recíproca confianza entre los Estados y en el principio de solidaridad, evitará la actuación impune en el ámbito internacional de sujetos desaprensivos en los supuestos en los que les sean impuestas multas pecuniarias por actuaciones consideradas ilícitas en el Estado del foro, actuaciones que se encuentran debidamente tipificadas como infracción con carácter previo a la comisión de las mismas.

2.2. La necesidad del reconocimiento del acto administrativo sancionador extranjero en un mundo globalizado

Una vez firme una sanción administrativa, si la persona sancionada no da debido cumplimiento a lo dispuesto en la misma, la Administración podrá hacer uso de

su potestad de autotutela ejecutoria y, previo apercibimiento, tendrá a su disposición los medios de ejecución forzosa establecidos en la Ley²⁴². De ellos, el más frecuente será el de la vía de apremio administrativa, idóneo para la ejecución de actos administrativos de contenido económico, como ocurre con el caso de las sanciones pecuniarias. En este sentido, el efecto ejecutivo del acto público sancionador extranjero será el principal que se presente como digno de atención para la Administración²⁴³.

Sobre este particular, el artículo 97.1 LRJPAC establece que si ha de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva, normas que en nuestro ordenamiento, como ya hemos tenido ocasión de indicar, vienen recogidas en los artículos 128 ss. LGT y, con carácter general, en el RGR. En estos casos se abre un procedimiento administrativo de ejecución en base a su propio título ejecutivo, que tiene por objeto exclusivo hacer efectiva coactivamente la recaudación de las cantidades líquidas que, como ingresos de Derecho público, hayan de recibir los entes públicos²⁴⁴.

Sabemos ya que en el ámbito general de los actos públicos extranjeros, cada vez es más frecuente que nos encontremos con situaciones en las que se pretenda la producción de efectos extraterritoriales de actos dictados por autoridades públicas extranjeras. Sin embargo, en el marco del acto administrativo sancionador, como ya hemos adelantado en relación a la institución del reconocimiento, la cuestión se plantea en términos bastante dificultosos, pues siempre terminamos enfrentados con el principio de territorialidad que informa este sector del ordenamiento jurídico.

Así, por ejemplo, y aunque referido al ámbito del Derecho comunitario, en relación con sanciones pecuniarias impuestas por la Comisión a empresas establecidas fuera de la Comunidad y que han sido confirmadas por el Tribunal de

²⁴² En nuestro ordenamiento, así lo dispone el artículo 95 LRJPAC, según el cual “Las Administraciones públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales”.

²⁴³ Desde otra perspectiva distinta a la del presente trabajo pueden ser de interés otros posibles efectos que son también predicables del acto administrativo en general, como, por ejemplo, los ya referidos efectos de *cosa decidida* (equivalente a la cosa juzgada propia del ámbito judicial) o *probatorio*.

²⁴⁴ Vid. al respecto F. García Gómez de Mercado, *Sanciones administrativas: garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Comares, Granada, 2002, pág. 194.

Justicia²⁴⁵, las mismas tiene el valor de título ejecutivo a tenor del anterior artículo 256 TCE. Sin embargo, las sanciones en cuestión no han podido ejecutarse en los Estados no miembros por cuanto lo ha impedido el tan citado principio de territorialidad absoluta al que se encuentra sometido el poder de coacción estatal²⁴⁶.

Sin embargo, también en el ámbito comunitario, y en la materia de ejecución extraterritorial que ahora tratamos, encontramos un supuesto de “colaboración” en la imposición y ejecución de sanciones administrativas decididas por el Consejo o por la Comisión en materias de su competencia y tras la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador. En concreto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 256 TCE, la ejecución forzosa –entendida como simple realización material de resarcimiento de deuda contraída y no como determinación de la sanción aplicable corresponde a los Estados miembros– siempre que vaya dirigida contra particulares y no contra los Estados, se llevará a cabo por los Estados miembros y “se regirá por las *normas de procedimiento civil* vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo (...)”²⁴⁷.

En un trabajo de naturaleza eminentemente jurídico proyectiva como el que nos ocupa, en el cual tratamos básicamente de abrir nuevas posibilidades de cara a un próximo futuro en materia de reconocimiento mutuo de actos sancionadores, esta disposición nos ofrece un posible modelo a seguir en relación a la creación en el marco de la Unión Europea de un procedimiento de reconocimiento y ejecución mutuo de sanciones.

²⁴⁵ Sobre sanciones impuestas a terceros Estados, *vid.* M. Palomares Amat, “El efecto de sanciones económicas sobre terceros Estados no destinatarios (comentario a la STJCE de 20 de julio de 1996, Bosphorus, asunto C-84/95)”, *RJCat*, 1997; F. Castillo de la Torre, “Derecho comunitario, Derecho de los Tratados y sanciones económicas. Comentario a la sentencia del TJCE de 16 de junio de 1998, Racke, C-162/96”, *RDCE*, 1998-4, págs. 549 ss. y L. Pérez-Prat Durbán, “Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia”, *Gaceta Jurídica de la CE*, 1992 D-16, págs. 215 ss.

²⁴⁶ Sin embargo, como indica J. A. Pérez Beviá (*La aplicación del Derecho público extranjero*, *cit.*, págs. 136 ss.), en la mayoría de estos casos la Comisión ha resuelto la situación con cierta perspicacia mediante la ejecución de las sanciones a través de alguna filial de la empresa sancionada establecida en la Comunidad, aplicando para ello la denominada teoría de la “unidad económica” (así, la decisión *Hoffman-La Roche*, de 9 de junio de 1976, JOCE, núm. L. 223, de 16-8-1976, pág. 7, confirmada por la sentencia de 13 de febrero de 1979 [as. 85/76, *Recueil*, 1979, págs. 461 ss.], o la decisión *Windsurfing International*, de 11 de julio de 1983, JOCE, núm. L. 229, de 20-8-83, p.1, confirmada por la sentencia de 25 de febrero de 1986 [as. 193/83, *Recueil*, 1986, págs. 611 ss.]).

²⁴⁷ La cursiva es nuestra y quiere resaltarse con ello el hecho de que, en el marco de ejecución de sanciones impuestas por órganos –no judiciales– de la Comunidad, se recurra a la ejecución en los Estados a través de las normas procesales civiles internas (regla *lex fori regit processum*), lo cual refuerza nuestra idea de una posible doble vía cruzada de ejecución de sanciones extranjeras, la de tribunales y la de la propia Administración.

2.3. Procedimiento de reconocimiento y de ejecución de los actos administrativos sancionadores extranjeros

2.3.1. El procedimiento de reconocimiento y/o ejecución

No existe en nuestro sistema ningún procedimiento especial previsto para el reconocimiento y ejecución de los actos sancionadores extranjeros dado que inicialmente no está contemplada dicha posibilidad. El procedimiento conocido como de exequátur no es válido en cuanto que está reservado, expresa y exclusivamente, para sentencias judiciales en materia de Derecho privado, dictadas en procedimientos contenciosos, lo que impide su aplicación. Sin embargo no debemos descartar la toma en consideración de alguno de los principios que rigen en el procedimiento en cuestión que, al menos a modo de orientación, pueden considerarse perfectamente válidos de cara al el establecimiento de un procedimiento de reconocimiento y ejecución de actos sancionadores.

En general, y en el ámbito de las resoluciones judiciales, podríamos adoptar como figura modelo en que fijar nuestra atención en el denominado “reconocimiento por homologación”, el cual se obtiene tras superarse un procedimiento *ad hoc* de aceptación de la decisión extranjera, debiendo valorar la autoridad competente del Estado requerido si concurren los presupuestos y requisitos para conceder el reconocimiento. Se trata de un procedimiento autónomo, distinto al desarrollado en el Estado de origen, donde el demandado no puede alegar excepciones sobre el fondo del asunto, sino sólo las propias de la acción de reconocimiento –normalmente muy limitadas–. Una vez superado el procedimiento de reconocimiento, la decisión extranjera desplegará los efectos típicos del reconocimiento²⁴⁸.

También, de *lege ferenda*, hemos de plantearnos si interesa hacer distinción entre un procedimiento para el reconocimiento y otro para la ejecución o si, por el contrario, conviene más un procedimiento único donde se regulen ambas cuestiones. Aun cuando ambas posibilidades son factibles, nosotros nos decantamos

²⁴⁸ Por razones de mecánica procedimental, no vemos aquí factible como modelo a seguir el denominado reconocimiento “incidental”, a tenor del cual la resolución extranjera se puede hacer valer directamente ante la autoridad del Estado receptor en el proceso judicial en que surge la cuestión, sin necesidad de recurrir a un procedimiento específico previamente, si bien este tipo de reconocimiento no despliega eficacia *erga omnes* (artículo 33.3 del Reglamento 44/2001). Parece evidente que cuando una autoridad pública pretende que un acto sancionador extranjero produzca eficacia en el exterior, lo que le interesa es que el mismo se pueda ejecutar, por lo que el supuesto no encaja dentro del marco del reconocimiento incidental.

por agrupar en un solo procedimiento, y ante una misma autoridad, el reconocimiento y la ejecución de la sanción. Entendemos que es más favorable dicha posibilidad en cuanto que ello conllevaría celeridad, seguridad, y coordinación. Como se aprecia, estas cuestiones dan pie a plantearse algo que ya hemos adelantado: que realmente la materia que abordamos es difícilmente tratable fuera del ámbito de las instituciones internacionales de ámbito regional o de los convenios internacionales²⁴⁹.

Lo que sí es cierto –y así aparece corroborado en la reciente Decisión marco del Consejo sobre aplicación del principio de mutuo reconocimiento a las sanciones pecuniarias–, es que, incluso en el ámbito de las regulaciones internacionales, es un principio aceptado que será en cada caso el Estado requerido para la ejecución del acto el único competente para determinar qué procedimiento concreto se seguirá para ejecutar un acto extranjero en su territorio (procedimiento material de ejecución, en sentido estricto), por lo que, lógicamente, podrán existir diferencias al respecto entre los distintos Estados. Lo cierto es que, ya se trate de ejecutar una decisión estatal extranjera o comunitaria –según lo antes indicado–, la delegación a las normas internas de cada Estado miembro para que éstas sean

²⁴⁹ A modo de cómo se hace, salvando las distancias, en materia judicial en diversos aspectos del auxilio judicial internacional, mediante la instauración de un sistema de autoridades centrales que se encargan de tramitar los distintos aspectos de la notificación o práctica de la prueba. Nos referimos al Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965, al Convenio relativo a la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil, hecho en La Haya el 18 de marzo de 1970 y, más actualmente, a los ya referidos Reglamentos 1348/2000 y 1206/2001. En los mismos se instauran el sistema de autoridades centrales como mecanismo de cooperación, el cual sin embargo, como veremos, tiende a superarse en los más modernos instrumentos internacionales por otros sistemas de cooperación más ágiles y directos.

Sobre cooperación judicial en materia civil, en general, vid. J. C. Fernández Rozas, "La cooperación judicial en los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado", *REDI*, 1993, n° 1, págs. 81 ss.; J. I. Iglesias Buhigues, "La cooperación judicial internacional en materia civil", en *Cooperación jurídica internacional*, monográfico n° 5 de la *Colección de la Escuela Diplomática*, Madrid, 2001, págs. 47 ss.; R. Arenas García, "Relaciones entre cooperación de autoridades y reconocimiento", VII Jornadas de Profesores de Derecho internacional privado: "La reforma del sistema español de cooperación jurídica internacional en materia civil" (Burgos, 4 y 5 de junio de 1998), *AEDIP*, tomo 0 (2000), págs. 231 ss.; A. Borrás Rodríguez, "El papel de la autoridad central: los Convenios de La Haya y España", *REDI*, 1993, n° 1, págs. 63 ss.; S. García Cano, "Evolución de las técnicas de cooperación internacional entre autoridades en el Derecho internacional privado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 112 (enero-abril de 2005), págs. 75 ss.; M. Jimeno Bulnes, "La cooperación judicial civil en la Unión Europea: instrumentos procesales y últimos avances", *Unión Europea Aranzadi*, 2005, n° 7, págs. 1 ss.; S. Sánchez Lorenzo y M. Moya Escudero (eds.), *La cooperación judicial en materia civil y la unificación del Derecho privado*, Dykinson, Madrid, 2003 y J. M. Suárez Robledano, "La cooperación de autoridades judiciales: notificaciones y obtención de pruebas en el extranjero. Los instrumentos comunitarios en perspectiva del programa para la puesta en práctica del principio de reconocimiento mutuo", en A. Borrás Rodríguez (dir.), *Cooperación jurídica internacional en materia civil. El Convenio de Bruselas*, CGPJ, Madrid, 2001, pp. 53 ss.

las que regulen el concreto procedimiento de ejecución no es sino el desarrollo del clásico principio mediaval *lex fori regit processum*²⁵⁰.

En relación a las sentencias judiciales en materia civil y mercantil en el marco del Convenio de Bruselas de 1968, y referido a la cuestión que abordamos, el TJCE señaló en la sentencia de 2 de julio de 1985²⁵¹, que el Convenio no regula la ejecución propiamente dicha, la cual queda sometida al Derecho nacional del juez requerido²⁵²; será este Derecho el que, por ejemplo, establezca las vías de ejecución posibles, el carácter embargable o no de los bienes o las posibles modalidades del embargo. Esta idea fue confirmada en la sentencia TJCE de 4 de febrero de 1988²⁵³, al indicarse que “(...) la ejecución de una decisión extranjera

²⁵⁰ El artículo 9 de la referida Decisión marco es taxativo cuando establece que “sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo y en el artículo 10 [relativos a sanciones a personas jurídicas y a la aplicación de sanciones alternativas, respectivamente], la ejecución de la resolución se regirá por la legislación del Estado de ejecución del mismo modo que si se tratara de una sanción pecuniaria del Estado de ejecución. Las autoridades del Estado de ejecución serán las únicas competentes para determinar el procedimiento de ejecución y todas las medidas correspondientes al mismo, incluidos los motivos de suspensión de la ejecución”.

Por otra parte, ya hemos comentado cómo de la ejecución del Derecho comunitario, ex artículo 256 TCE, se encargan, ordinariamente, los Estados miembros (salvo supuestos en los cuales proveen la ejecución la Comisión y el Consejo) y será en el ámbito de los Derechos internos donde puedan surgir problemas al hilo de los actos administrativos que las respectivas Administraciones dicten para dar cumplimiento a las previsiones del Derecho comunitario. Tales actos administrativos internos, pero dictados en ejecución de aquél, siguen el régimen de los demás actos administrativos de cada Estado, aunque las reglas de fondo de los mismos serán la propias del Derecho de la comunidad (vid. al respecto T. de la Cuadra Salcedo, “Acto administrativo comunitario”, en *Manual de Derecho administrativo comunitario*, cit., pág. 193; S. González-Varas Ibáñez, *El Derecho administrativo europeo*, cit., págs. 107 ss.; así como la sentencia del TPI de 1 de abril de 1993, asuntos SPA Alois Lageder, acumulados C-31 a C-44/91 y de 8 de junio de 1995, asunto Siemens, T-459/93. Sobre la diversidad que nos encontramos entre los diferentes procedimientos estatales de ejecución a nivel de Derecho comparado, vid. por todos, P. Kaye, *Methods of Execution of Orders and Judgments in Europa*, Wiley & Sons, Chistester, 1996).

²⁵¹ Asunto 148/84 *Deutsche Genossenschaft c. Son Brasserie du Pêcheur*, de 2 de julio de 1985.

²⁵² En este sentido, el artículo 40.1 del Reglamento 44/2001 dispone que “Las modalidades de presentación de la solicitud [de ejecución] se determinarán con arreglo a la ley del Estado miembro en que se solicitare la ejecución”. En consecuencia, será dicho ordenamiento el que regule cuestiones como los requisitos del escrito de solicitud inicial; los documentos que se han de acompañar; la posible intervención de Abogado, Procurador y Ministerio Fiscal; la determinación del tribunal competente o la necesidad de designar domicilio en la sede del tribunal. Sin embargo, y aunque no sea lo habitual, encontramos algún instrumento internacional donde se recoge la aplicación de la ley del Estado de origen. Nos referimos al Convenio de 29 de mayo de 2000 sobre asistencia judicial penal entre Estados miembros de la Unión Europea, cuyo artículo 4.1 establece la regla general según la cual el Estado requerido *observará* los trámites y procedimientos indicados expresamente por el Estado requirente. Esta regulación no es caprichosa, sino que se justifica por los problemas derivados de la falta de garantías que a veces se planteaban al ejecutar las comisiones rogatorias conforme a la legislación del Estado requerido, apareciendo dudas acerca de la validez y eficacia de dichas actuaciones en el seno del proceso seguido en el Estado del foro, especialmente en lo que se refiere a su consideración como prueba preconstituida (por ejemplo, práctica de diligencias en el extranjero sin la presencia de las partes, las cuales posteriormente eran declaradas nulas).

²⁵³ Asunto 145/86 (*Hoffmann c. Krieg*), de 4 de febrero de 1988.

revestida de la fórmula ejecutoria interviene según las reglas de procedimiento del derecho nacional del juez requerido, y comprende las relativas a las vías de recurso”.

En fin, el procedimiento de reconocimiento y ejecución de resoluciones administrativas que impongan sanciones pecuniarias debe ser fruto de un consenso en el ámbito de la Unión Europea, teniendo en cuenta los antecedentes habidos en materias próximas y, sobre todo, la clara tendencia a permitir que cada Estado determine el procedimiento de ejecución. En cualquier caso, y como tendremos ocasión de exponer en el último capítulo, han sido importantes los avances producidos en relación a esta cuestión al hilo de los novedosos instrumentos aprobados recientemente en el marco de la implantación del principio de reconocimiento mutuo en materia penal.

2.3.2. Autoridades competentes para el reconocimiento y ejecución

Cuestión difícil y a su vez importante en un hipotético escenario de reconocimiento y ejecución de actos sancionadores extranjeros sería la relativa a determinar quién se encargaría de llevar a cabo tal función o, mejor, si la misma debería encomendarse a órganos administrativos o a órganos judiciales. Al respecto ya hemos indicado que, en principio, sería cada Estado el competente para decidir el procedimiento de ejecución en su territorio de actos extranjeros, lo que incluiría la determinación de las autoridades competentes al efecto²⁵⁴.

Tenemos como antecedente los instrumentos internacionales existentes en el ámbito del reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales extranjeras, como son los ya referidos Convenios de Bruselas de 1968 y de Lugano de 1988, los Reglamentos 2201/2003 y 44/2001 del Consejo, así como los numerosos tratados bilaterales que tiene suscritos nuestro país en esa materia. Sin embargo, las soluciones en cuanto a los órganos encargados de reconocer y ejecutar las sentencias allí establecidas no son fácilmente trasladables a este campo, pues en principio nos encontramos con que se designan órganos judiciales en cada Esta-

²⁵⁴ Al respecto, en el artículo 171 del anterior RGR que, entre otros, se refería a la ejecución de créditos con origen en Estados extranjeros, establecía que cuando, según la normativa aplicable, debía realizarse la recaudación en vía administrativa de apremio de tales créditos, *se seguiría el procedimiento regulado en este Reglamento*, en todo aquello que no estuviese expresamente regulado en aquella normativa (la cursiva es nuestra).

do para que se encarguen de la cuestión²⁵⁵. Ello es lógico en cuanto que se trata de Convenios internacionales en materia de ejecución de resoluciones judiciales y, por lo tanto, lo natural es que sean tales tipos de órganos los que lleven a cabo la ejecución, tal como sucede a nivel estatal interno²⁵⁶.

Ante el hecho de encontrarnos con la interrogante de cuál debería ser el órgano que llevase a cabo las actuaciones necesarias para ejecutar una sanción extranjera, tenemos la opción de que la ejecución fuese tramitada en el Estado ejecutante, bien por un órgano judicial (de la jurisdicción civil, de la penal o incluso de la contencioso administrativa), bien por un órgano administrativo (aplicando la que denominamos teoría de la equivalencia de autoridades). Las dos posibilidades son en principio defendibles, teniendo ambas sus ventajas, pero también sus inconvenientes.

En cuanto a las ventajas, la ejecución a través de órganos jurisdiccionales siempre comportaría las garantías de la imparcialidad e independencia inherentes a los mismos y, como ya hemos señalado, existen incluso antecedentes al respecto en el ámbito de la Unión Europea. Por otro lado, la ejecución de la sanción por un órgano administrativo vendría en cierta manera a proyectar la continuidad en el espacio de una forma natural del principio de autotutela ejecutoria que, como sabemos, tiene atribuido la Administración y que rige en los orde-

²⁵⁵ En concreto, España designó en todos los casos a los Juzgados de Primera Instancia como órganos ante los cuales hay que solicitar la ejecución (así, artículo 39.1, en relación al Anexo II, del Reglamento 44/2001, artículos 32.1 de los Convenios de Bruselas de 1968 y de Lugano de 1988). Igual suele suceder en los convenios bilaterales, por ejemplo, en el artículo 5.2 del convenio con Israel de 30 de mayo de 1989 (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1991), en el artículo 14 del convenio con Rumanía de 17 de noviembre de 1997 (BOE núm. 134, de 5 de junio de 1999), en el artículo 9 del convenio con Uruguay de 4 de noviembre de 1987 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 1992) o en el artículo 20 del convenio con Bulgaria de 23 de mayo de 1993 (BOE núm. 155, de 30 de junio de 1994).

En nuestro sistema interno, los artículos 955 y 958 LEC de 1881 (en vigor ex Disposición Final 18^o Ley 1/2000, de 7 de enero), respectivamente, designaban al Tribunal Supremo como órgano que había de homologar las sentencias extranjeras, y a los Juzgados de Primera Instancia como encargados de tramitar la ejecución. Pero tras reforma operada por la L. O. 19/2003, de 23 de diciembre (de modificación de la L. O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), se ha dado una nueva redacción al artículo 85 de ésta última –el cual regula las competencias de los Juzgados de Primera Instancia–, estableciéndose en el apartado 5 que éstos conocerán “De las solicitudes de reconocimiento y ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales y arbitrales extranjeras, a no ser que, con arreglo a lo acordado en los tratados y otras normas internacionales, corresponda su conocimiento a otro juzgado o tribunal”.

²⁵⁶ En nuestra Constitución, el artículo 117.3 señala que “El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (...)”. Por su parte, el artículo 103.1 de la Ley Jurisdiccional dispone que “La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional (...)”.

namientos de los Estados miembros de la Unión Europea, salvo alguna excepción ya comentada²⁵⁷.

Por lo que hace a los inconvenientes, la ejecución por los tribunales de justicia supondría, en cierto modo, una desnaturalización de la ejecución de los actos administrativos por la propia Administración, salvo en los supuestos excepcionales de Estados en los que la regla general fuese el recabar auxilio judicial en la ejecución de los actos de la Administración y, por lo tanto, sí sería una correcta manera de regular la cuestión. Por su parte, la ejecución por órganos de la Administración conllevaría la principal dificultad de la determinación del órgano competente para ello, pues, evidentemente, dentro de cada Estado, la organización de la Administración tiene sus propias peculiaridades, por lo que se haría necesario, teóricamente, la búsqueda de un “órgano equivalente” al que tramitaría la ejecución en el Estado del foro. En todo caso, ello debería quedar en manos del Estado de ejecución²⁵⁸.

En todo caso, entendemos que no ha de constituir un obstáculo al procedimiento de ejecución extraterritorial el hecho de que, por ejemplo, en el Estado de origen la autoridad ejecutante fuese judicial cuando en el Estado requirente tal autoridad tuviese carácter administrativo. Al respecto, en los apartados 5, 6 y 7 del artículo 6 del Convenio de 29 de mayo de 2000, relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, se trata la cuestión relativa a los supuestos en los cuales no existe correlación entre el tipo de autoridad competente para formular y para ejecutar las solicitudes de asistencia en los diversos Estados miembros, por tratarse en un caso de una autoridad administrativa y, en otro, de una judicial –o viceversa–. En relación a

²⁵⁷ En el supuesto hipotético de que el acto por ejecutar procediese de un Estado en el que no se reconociera a la Administración la potestad de autotutela ejecutoria, sino que ésta tuviese que pedir auxilio judicial para poder ejecutar sus actos, cabría plantearse la exigencia de que la ejecución de dicho acto en el extranjero se llevara a efecto por órganos judiciales. Pero, como hemos visto, esto no es lo que suele ser lo habitual en el marco europeo.

²⁵⁸ En relación a este particular debemos destacar lo dispuesto en el artículo 5 del ya referido nuevo RGR en vigor desde el 1 de enero de 2006, en cuyo apartado 3º se establece que “la gestión recaudatoria que deba realizarse por el Estado español a favor de otros Estados o de otras entidades internacionales o supranacionales, en virtud de normas sobre asistencia mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea o de otros convenios internacionales, se llevará a cabo por la *Agencia Estatal de Administración Tributaria*” (la cursiva es nuestra). Esta inconcreción en la determinación del órgano específicamente encargado de tramitar la ejecución no es casual, sino que ya se adelanta en el punto III de la exposición de motivos del Reglamento cuando se indica que “respecto a los órganos de recaudación, el texto del reglamento ha evitado [...] la mención a órganos concretos, para poner el acento en la función y no en el órgano que la realiza”. En cualquier caso, esta flexibilización o inconcreción va a facilitar la búsqueda del “órgano equivalente” en cada caso.

esta cuestión, el apartado 7 faculta a todo Estado miembro para formular una reserva en el sentido de no quedar vinculado por lo dispuesto en los apartados 5 y 6 que, en general, autorizan la transmisión de solicitudes y respuestas directamente entre las autoridades respectivamente competentes, con independencia de su naturaleza.

En similar sentido, en el Convenio europeo núm. 70, hecho en La Haya, de 28 de mayo de 1970, sobre valor internacional de las sentencias penales (BOE núm. 78. de 30 de marzo de 1996), cuyo objeto principal lo constituye la ejecución de penas privativas de libertad, preveía también el reconocimiento y ejecución de sentencias condenatorias a penas de otra naturaleza, entre ellas, la ejecución de *multas*. Pues bien, como dato de interés, se establecía que la autoridad de ejecución no tenía por que ser obligatoriamente un órgano jurisdiccional, quedando abierta la puerta a la intervención de *autoridades administrativas* en la ejecución de multas extranjeras impuestas por autoridades judiciales (en definitiva, se trata de ejemplos de la “teoría del cruce de autoridades” en la ejecución).

Frente a estas posibilidades de actuación, lo deseable para solventar lo más adecuadamente la cuestión planteada sería nuevamente acudir a la vía de las organizaciones supraestatales de integración o de los Convenios internacionales. A través de las mismos se podría determinar cómo establecer los órganos de ejecución y la designación en cada Estado de la naturaleza de los órganos competentes para tramitar la ejecución del acto extranjero (judicial o administrativa, o ambos), pudiéndose utilizar posteriormente para ello los medios de ejecución forzosa vigentes en su Derecho, algo sobre lo que se ha avanzado bastante en la Unión Europea con ocasión de la instauración del principio de reconocimiento mutuo en materia penal.

2.3.3. La conveniencia de una regulación supraestatal

Como hemos podido comprobar, en una materia como la que tratamos el Convenio internacional se muestra como una herramienta de primer orden, casi indispensable, pues difícilmente podremos conseguir que se admita el reconocimiento del acto sancionador extranjero al margen de un instrumento de este tipo. Y ello debido a que, si bien es cierto que el principio de territorialidad no se encuentra hoy tan arraigado como lo ha estado tradicionalmente, sin embargo,

la falta de Convenio internacional, puede seguir sirviendo de "excusa" formal para no reconocer decisiones extranjeras²⁵⁹. Por lo tanto, la cooperación entre los Estados sobre la base de la confianza recíproca en sus sistemas de garantías jurídicas será básica si se quiere lograr un espacio donde circulen con normalidad las resoluciones sancionadoras.

En principio, los convenios podrían ser bilaterales o multilaterales y, dentro de estos últimos, abarcar ámbitos regionales más o menos amplios. Pero en la práctica, y debido a la fuerte influencia del principio de soberanía del Estado sobre su territorio, la existencia de tratados en este campo ha sido prácticamente nula, ya que los Estados muestran gran reticencia a la hora de ceder ámbitos de soberanía en esta materia. La cooperación se ha presentado aquí difícil y, sólo en ámbitos regionales donde el principio de confianza mutua empieza a consolidarse entre Estados que comparten ciertos valores fundamentales, apreciamos un incipiente desarrollo de un sector de reconocimiento mutuo de sanciones.

Los convenios bilaterales que tiene suscritos España son en su gran mayoría convenios en materia reconocimiento y ejecución de sentencias judiciales en materia civil y mercantil. De todos ellos, únicamente el Convenio suscrito con Brasil, de 13 de abril de 1989, y con Marruecos, de 30 de mayo de 1997, en el ámbito de la cooperación jurisdiccional, se refieren, además de a las materias civil y mercantil, a la *administrativa*²⁶⁰. Pero tampoco se deduce claramente de ellos que sea factible en su marco el reconocimiento de sanciones administrativas, pues el ámbito esencial de tales instrumentos, con independencia de que se haga referencia a la materia administrativa, es el judicial. Así, en el marco de es-

²⁵⁹ La práctica muestra que en esta materia difícilmente un Estado va a reconocer eficacia en su territorio a las sanciones extranjeras de una manera graciable (el juego de la *comity* aparece aquí prácticamente como una utopía), ni tampoco es costumbre que opere el tradicional criterio de la reciprocidad. La determinación de cuestiones como qué tipo de actos serían reconocibles, qué órgano —administrativo o judicial— se encargaría de ello, qué principios habrían de respetarse, qué límites existirían a la ejecución, etc., sólo pueden ser debidamente solventadas a través de la vía convencional y, reiteramos, sobre la base de la existencia de una profunda confianza entre los sistemas de garantías de los distintos Estados participantes en el eventual convenio.

²⁶⁰ BOE núm. 164, de 10 de julio de 1991, y 151, de 25 de junio de 1997, respectivamente. Sobre el Convenio con Marruecos, *vid.* F. Garau Sobrino, "La normativa convencional hispano-marroquí sobre reconocimiento y declaración de ejecutividad de resoluciones judiciales, documentos públicos con fuerza ejecutiva y laudos arbitrales en materia civil, mercantil y administrativa", en *Derecho internacional y Relaciones internacionales en el mundo mediterráneo (Actas de las XVII Jornadas de la Asociación española de profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales)*, BOE, Madrid, 1999, págs. 167 ss.; M. Moya Escudero y H. Zerki, "El nuevo régimen bilateral de asistencia judicial internacional y reconocimiento y ejecución de decisiones con Marruecos", *REDI*, 1997, n° 2, págs. 369 ss. y J. A. Pérez Beviá, "El convenio de cooperación judicial en materia civil, mercantil y administrativa entre España y Marruecos de 30 de mayo de 1997", *Justicia*, 1998, núm. 1-2, págs. 73 ss.

tos Convenios, sólo se nos ocurre la posibilidad de ejecución indirecta de actos sancionadores dictados por la Administración cuando los mismos hubiesen sido convalidados por una posterior decisión judicial (por ejemplo, en nuestro caso, cuando una sanción impuesta por la Administración fuese ratificada por una sentencia del la Sala de lo Contencioso Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia). Pero hemos de reparar hasta qué punto en este caso lo que realmente se estaría ejecutando sería la sentencia judicial, y no el acto administrativo en sí. Aún así, guardamos nuestras reservas acerca de esta posibilidad, sobre todo dada la cercanía del Derecho administrativo sancionador con el Derecho penal (*infra*), materia ésta no incluida en el ámbito de los Convenios que citamos.

En el ámbito sectorial de las sanciones impuestas por infracciones en materia de tráfico se han intentado concluir algunos convenios, no con mucho éxito. Así, en el ámbito del Consejo de Europa, nos encontramos con el viejo Convenio para la represión de las infracciones de circulación vial, de 30 de noviembre de 1964, en vigor desde el 18 de junio de 1972, y no firmado por España. La base del sistema establecido por el convenio radica en la cooperación y confianza recíproca entre los Estados parte, destacando en lo que nos interesa que, a tenor de lo dispuesto en su artículo 2.2, se produce una recepción de las normas penales extranjeras en el Derecho penal interno²⁶¹. En este mismo campo, España tiene suscrito un convenio bilateral con Dinamarca, de 2 de febrero de 1972, sobre represión de las infracciones de circulación vial, el cual, básicamente, reproduce en su articulado el contenido del citado Convenio del Consejo de Europa²⁶².

Para finalizar este punto, y reiterando la trascendencia de la cooperación internacional, hemos de volver a citar la muy reciente Decisión marco adoptada por el Consejo de la Unión Europea, sobre aplicación del principio de reconocimiento mutuo en relación a las sanciones pecuniarias. Esta disposición parece abrir las puertas a un futuro espacio europeo de circulación de sanciones pecuniarias, si bien algunos aspectos no se presentan muy claros y pueden dar lugar a interpretaciones diversas. En todo caso, el fundamento en el que se asienta este instrumento es el de la confianza recíproca de los Estados miembros en sus

²⁶¹ La reciente Decisión marco sobre reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, tras duras discusiones, ha incluido también a las sanciones impuestas en materia de infracciones a la legislación de tráfico (artículo 5.1), y ello a pesar de la oposición inicial alemana. Pero, como veremos, la regulación contenida en la Decisión marco se dirige prioritariamente a resoluciones de órganos judiciales.

²⁶² BOE núm. 101, de 27 de abril de 1973.

respectivos sistemas de garantías, confianza establecida a su vez sobre el respeto a los principios de libertad, democracia y salvaguardia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales propios de un Estado de Derecho; pero sobre este instrumento trataremos en el capítulo final²⁶³.

2.4. Requisitos para el reconocimiento de los actos sancionadores extranjeros

Para que se pueda reconocer y dar efecto en un Estado a las sanciones administrativas impuestas en otro Estado, es imprescindible que las resoluciones por ejecutar puedan ser consideradas como “válidas” desde el punto de vista del ordenamiento del Estado de ejecución. Obviamente, no cualquier resolución sancionadora extranjera puede ser objeto de ejecución.

En este sentido, al igual que ocurre con las resoluciones judiciales extranjeras, se debe exigir el cumplimiento de una serie de requisitos para considerar que la sanción ha sido impuesta con las suficientes garantías para el sancionado, y que la misma se pueda admitir como si hubiese sido impuesta por las propias autoridades públicas del Estado de ejecución.

2.4.1. El reconocimiento de sentencias como antecedente

Podemos partir, como simple antecedente orientador, del sistema establecido para el reconocimiento de sentencias extranjeras y de los textos donde en nuestro sistema se establecen los requisitos para que una decisión judicial extranjera pueda ser reconocida en nuestro país, aunque no todos nos servirán en cuanto que se contemplan en el ámbito de un procedimiento reservado exclusivamente para las sentencias dictadas en procedimientos contenciosos²⁶⁴. Para ello es ne-

²⁶³ Sin ánimo de entrar ahora en la regulación contenida en la misma, sólo queremos dejar sentados los principios básicos que la sustentan, indicando que se establece expresamente que el principio de reconocimiento mutuo debe aplicarse a las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales y administrativas, teniendo su base en el Programa de medidas adoptadas por el Consejo el 1 de diciembre de 2000, conforme a las Conclusiones de la cumbre de Tampere de octubre de 1999, destinadas a poner en práctica el principio del reconocimiento mutuo. En concreto, la medida núm. 18 daba prioridad a la adopción de un instrumento para la aplicación del principio del reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias.

²⁶⁴ Es habitual que para el reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras, en general, se haga remisión a lo establecido en la LEC respecto a las sentencias judiciales. Así se deduce, en relación a los laudos arbitrales, del artículo 58.1 LA cuando establece que “La ejecución del laudo se llevará a efecto según

cesario señalar cuáles son los requisitos que se establecen en nuestro sistema en los textos principales que existen en esta materia.

En nuestra regulación autónoma, según el vigente artículo 954 LEC de 1881, la sentencia extranjera debe reunir los siguientes requisitos para poder ser ejecutada en España: a) no haber sido dictada en una materia que sea competencia exclusiva de los tribunales españoles²⁶⁵; b) no ser el resultado de un proceso en el que se hayan infringido los derechos de defensa del demandado; la rebeldía a que se refiere el artículo 954.2 LEC ha sido interpretada por el Tribunal Supremo en el sentido de que se deben respetar los derechos de defensa del demandado, no produciéndose indefensión por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva²⁶⁶; c) no haberse vulnerado el orden público internacional español; se rechazará el reconocimiento de la sentencia extranjera si ello comportase la vulneración manifiesta y flagrante de principios fundamentales, básicos e irrenunciables del Derecho español y; d) por último, se debe producir un control de legalidad formal de la sentencia extranjera. Se debe acreditar la autenticidad de la sentencia extranjera pues, en otro caso, el reconocimiento será rechazado²⁶⁷.

las reglas establecidas por el ordenamiento procesal civil para la ejecución de las sentencias dictadas por tribunales extranjeros”, o con los actos de jurisdicción voluntaria, cuya eficacia extraterritorial, en muchos casos, está sometida al régimen de los artículos 951-958 LEC, al menos en el sistema de convenios bilaterales, pues así se recoge en muchos de los concertados por España (con Francia el 22 de mayo de 1969 [artículo 2.1]; con Alemania el 14 de noviembre de 1983 [artículo 1]; con Austria el 17 de febrero de 1984 [artículo 1]; con Brasil el 13 de abril de 1989 [artículo 15.3]).

Respecto a la crítica que la doctrina hace a esta exigencia convencional de exequátur para los actos de jurisdicción voluntaria convenios bilaterales véase A. Marín López, *Derecho internacional privado*, cit., págs. 452 y ss.). Con mayor generalidad sobre esta cuestión véanse, entre otros, D. Culot, *La voluntaria giurisdizione e lo straniero*, Giuffrè, Milán, 1995; P. A. de Miguel Asensio, *Eficacia de las resoluciones extranjeras de jurisdicción voluntaria*, Eurolex, Madrid, 1997 e I. Milans del Bosch Portolés, "La eficacia extraterritorial de las decisiones de jurisdicción voluntaria", *RGD*, 1988, nº 522, págs. 1.181 y ss.

²⁶⁵ Esa es la interpretación que hay que dar al artículo 954.1 LEC cuando afirma que para proceder al reconocimiento de la sentencia ésta debe haber sido dictada “a consecuencia del ejercicio de una acción personal”.

²⁶⁶ AATS de 3 de abril de 1990 y de 1 de marzo de 1991, entre otros muchos. Los derechos de defensa serían: el derecho del demandado a ser citado y/o emplazado en tiempo y forma; el derecho a ser representado adecuadamente en juicio; el derecho a que la sentencia aparezca fundamentada jurídicamente y sobre la base de pruebas mínimas y el derecho a que la sentencia haya sido dictada por un tribunal competente.

²⁶⁷ Por su parte, a estos requisitos, exigidos legalmente, la jurisprudencia añadió el de la no contradicción con una sentencia anterior dictada o reconocida en España o la no existencia de un proceso pendiente en España que pudiera dar lugar a sentencia inconciliable con la extranjera (AATS de 11 de julio de 1988; 3 de septiembre de 1988 y 7 de abril de 1998).

Por su parte, en los artículos 34 y 35 del Reglamento 44/2001, sobre competencia judicial internacional y reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales en materia civil y mercantil (el texto internacional más significativo de nuestro sistema), se recogen una serie de causas tasadas, que deben interpretarse restrictivamente. En concreto, la resolución judicial extranjera no se reconocerá: a) cuando sea contraria al orden público del Estado requerido; este orden público podrá también operar en relación a la inobservancia de los derechos procesales de defensa distintos a los recogidos en el artículo 34.2, a los cuales nos referiremos a continuación²⁶⁸; b) cuando se hubiese dictado la resolución en rebeldía del demandado, siempre que la demanda no se hubiera notificado regularmente al demandado²⁶⁹ o no se notificó con tiempo suficiente para preparar la defensa²⁷⁰; c) cuando la resolución que se pretende ejecutar sea inconciliable con otra anterior dictada en el Estado requerido o en otro Estado miembro del Reglamento 44/2001 o en un tercer Estado; y, d) si no se hubiesen respetado la normas sobre competencias establecidas en el propio Reglamento en relación a las competencias en materia de contratos de consumidores, de seguro y, fundamentalmente, en relación a las competencias exclusivas.

En definitiva, podemos apreciar que en los instrumentos internacionales, a pesar de avanzarse cada día hacia un más ágil reconocimiento, se siguen exigiendo determinados requisitos (formales y de fondo) para que las decisiones estatales

²⁶⁸ SSTJCE 16 de junio de 1981, asunto *Klomps*; 4 de febrero de 1988 asunto *Hoffmann*; 10 de octubre de 1996; asunto *Hendrikman* y 28 marzo 2000, asunto *Krombach*. Para un análisis más detallado de esta cuestión, en concreto en el marco de los instrumentos comunitarios (Convenio de Bruselas de 1968 y Reglamento 44/2001) en relación al respeto al orden público, pueden consultarse, entre otros, S. Álvarez González, "Orden público y reconocimiento de resoluciones extranjeras: límites a la valoración del Juez nacional y orden público comunitario", *La Ley* (Unión Europea), núm. 5108, 31 de julio de 2000, págs. 1 y ss.; L. Carballo Piñeiro, "Orden jurídico comunitario, derechos fundamentales e interpretación del artículo 27.1 del Convenio de Bruselas (Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 28 de marzo de 2000, *Krombach*)", *La Ley* (Unión Europea), núm. 5043, 28 de abril de 2000, págs. 4 y ss.; N. Marchal Escalona, "Calificación autónoma y derechos de defensa (Comentario a la STJCE de 10 de octubre de 1996)", *La Ley*, de 5 de febrero de 1997, págs. 5 y ss.; M. R. Moura Ramos, "Public Policy in the Framework of the Brussels Convention. Remarks on two recent Decisions by the European Court of Justice", *YPIL*, vol. 1 (1999); M. A. Rodríguez Vázquez, *Denegación de la eficacia de sentencias europeas por indefensión del demandado*, Bosch, Barcelona, 2001; *id.*, "La interpretación del Derecho comunitario y el orden público del Convenio de Bruselas", *Comunidad Europea Aranzadi*, 2000, núm. 11 (noviembre), págs. 36 y ss.; e *id.*, "Los derechos de defensa y el orden público en el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 (Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 28 de marzo de 2000)", *La Ley* (Unión Europea), núm. 5043, 28 de abril de 2000, págs. 1 y ss.

²⁶⁹ La regularidad de la notificación se rige por el Derecho del Estado de origen de la resolución (SSTJCE 15 de julio de 1982, asunto *Pendy*; 3 julio de 1990, asunto *Lancracy* y 12 noviembre de 1992, asunto *Minalmet*).

²⁷⁰ Lo cual será apreciado libremente por el Juez del Estado requerido (SSTJCE 16 de junio de 1981, asunto *Komps* y 11 de junio de 1985, asunto *Debaecker*).

puedan causar efecto en el extranjero y, entre ellos, tienen una especial importancia los que se refieren a la necesidad del respetar el derecho de defensa de la persona afectada.

2.4.2. Requisitos generales

A la vista de cuanto venimos exponiendo, y teniendo en cuenta las particularidades de las resoluciones administrativas que imponen sanciones pecuniarias con respecto a las sentencias judiciales, así como las peculiaridades del procedimiento administrativo sancionador, se podría adelantar que para que un acto administrativo sancionador pudiese desplegar efectos ejecutivos fuera del Estado en que fue dictado, se deberían exigir, entre otros, los siguientes requisitos:

- a) Que la resolución sancionadora hubiese sido dictada por las autoridades públicas de un Estado con competencia para ello y mediante la tramitación del correspondiente procedimiento legal²⁷¹.
- b) Que la misma cumpliera una serie de requisitos formales, fundamentalmente desde el punto de vista del ordenamiento donde fue dictada –que será quien realice el control al efecto–, pero también desde el prisma del ordenamiento donde se pretende su ejecución.
- c) En fin, que la resolución que se pretendiese ejecutar respetase –en un sentido amplio– el orden público del Estado de ejecución, con todo lo que ello implica, fundamentalmente en relación a la observancia de determinadas garantías relacionadas con el debido respeto del derecho de defensa del interesado en el Estado del foro.

Dada la indudable trascendencia de esta cuestión, vamos a dedicar lo que resta del presente capítulo, así como el capítulo quinto, al análisis de los requisitos esenciales que, en pura teoría, debería reunir un acto administrativo sancionador para, en su caso, estar llamado a ser ejecutado en el extranjero.

²⁷¹ En todo caso, si la sanción versa sobre un hecho cometido precisamente en el territorio del Estado donde se pretende ejecutar, ésta posibilidad será casi con toda seguridad rechazada dada la general y aceptada aplicación del principio *lex loci delicti commissi*.

2.4.3. Requisitos formales

Se trata ahora de analizar, a la luz de nuestro ordenamiento, qué requisitos formales se deberían exigir a las resoluciones administrativas sancionadoras para que se admitiese su reconocimiento y ejecución fuera del Estado donde fueron dictadas. Lo ideal sería que el reconocimiento fuese automático una vez que se constatará la existencia de la resolución extranjera, y que la misma hubiera sido emitida por la autoridad pública competente, siendo en este caso la actuación que llevaría a cabo el Estado de ejecución muy similar a la que realizaría el órgano del Estado de origen del acto. Pero hemos de reconocer que, al menos hasta no hace mucho, esto no pasaba de resultar un mero deseo imposible de llevar a la práctica²⁷².

Por ello, antes de llevar a cabo el reconocimiento automático se hacen necesarios al menos una serie de controles, más o menos intensos, del cumplimiento de determinados requisitos. Así, en primer término, hemos de indicar que, en relación al “control formal” del acto que se pretende ejecutar, su validez ha de ser examinada a la luz del ordenamiento del Estado donde la resolución fue dictada, es decir, es una cuestión de la ley del Estado de origen del acto. En esta materia, el criterio tradicional en cuanto a la ley aplicable a la forma de los actos jurídicos ha

²⁷² G. Biscottini ya se refería a dos posibles procedimientos para conceder eficacia a un acto administrativo extranjero: primero, mediante el reconocimiento automático del acto, sin formalidad alguna y por el simple hecho de la existencia del mismo en un Estado extranjero; segundo, mediante la realización de una serie de controles, entre otros, controles sobre la forma del propio acto, los cuales podían ser encargados a una autoridad administrativa –por ejemplo, para la homologación de un título universitario extranjero– o a una autoridad judicial (“L’efficacité des actes...”, *cit.*, págs. 664 y ss.). En parecido sentido, R. A. Mor n Martínez indica que existen dos posibilidades de entendimiento del reconocimiento: una supone que una resolución dictada en otro Estado tiene los mismos efectos que si hubiese sido dictada por los órganos judiciales del propio Estado ejecutante y, otra, otorga a la decisión extranjera la misma eficacia que tendría en el Estado de emisión (“El embargo preventivo y aseguramiento de pruebas, la ejecución de sanciones pecuniarias y el comiso: las decisiones marco”, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, 2003, pág. 389).

Como tendremos ocasión de comprobar, la tendencia en el seno de la Unión Europea después de la Cumbre de Tampere celebrada en octubre de 1999, sobre la base de la confianza mutua existente entre los Estados miembros, es hacia la progresiva implantación del reconocimiento directo de las decisiones extranjeras. Todavía la Comisión, en una Comunicación de 26 de julio de 2000, sobre reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal, ponía de manifiesto que “aunque teóricamente la validación de una decisión tomada en otro Estado miembro no debería ser necesaria, la aplicación directa y automática del principio de reconocimiento mutuo parece en la práctica imposible en la mayoría de los casos. Un Estado miembro que desee aplicar una decisión tomada en otro Estado miembro deberá traducir ésta y, al menos, comprobar que emana de una autoridad competente” (COM[2000] 495 final, pág.; la cursiva es nuestra). A ello, y referido al campo de los actos administrativos, añadiríamos nosotros otras cuestiones discutibles y que dificultan la implantación del reconocimiento mutuo; así, por ejemplo, la diversidad de legislaciones, de procedimientos administrativos, los distintos criterios de competencia y, muy importante, las posibles diferencias en cuanto al grado de protección de los derechos fundamentales entre los distintos Estados (*infra*, capítulo sexto).

sido, en un marco de flexibilidad *favor validitatis*, el del *locus regit actum*, el cual supone la aplicación a la forma de los actos el ordenamiento vigente en el lugar geográfico en que se otorguen (*lex loci actus*), habiendo sido su fundamento esencial el principio de estricta territorialidad. Será este ordenamiento el que determine si la resolución es correcta desde el punto de vista formal²⁷³.

Por lo tanto, el reconocimiento de una resolución administrativa extranjera exige una actitud cautelosa y formalista de las autoridades del Estado donde se pretenda la ejecución. Debe acreditarse que lo presentado para su reconocimiento y ejecución es, verdaderamente, una auténtica resolución administrativa sancionadora extranjera, razón por la cual se suele exigir un control de legalidad formal del acto. Se debe probar la autenticidad de la resolución extranjera y que la misma condene al pago de una cantidad que resulta líquida, determinada y exigible, no cabiendo dejar al Estado de ejecución la determinación de *quantum* de la sanción a ejecutar.

En este sentido, la resolución debería reunir los requisitos necesarios en el Estado donde se haya dictado para ser considerada como auténtica. Ello exige probar que la resolución se ajusta, formalmente, a las prescripciones requeridas por la ley del Estado de origen de la misma. En nuestro sistema, ya hemos indicado que los artículos 323 y 144 LEC fijan las condiciones que garantizan la autenticidad de los documentos otorgados ante autoridades extranjeras para que éstos puedan hacer prueba plena en juicio (*supra*, capítulo tercero), estableciéndose precisamente que “en el otorgamiento o confección del documento se hayan observado los requisitos que se exijan en el país donde se haya otorgado”. Esto implica que el documento en el que consta la resolución que se pretende ejecutar debe ser objeto, por una parte de legalización y, por otra de traducción. La cuestión debe ser tratada en el ámbito de los instrumentos internacionales. Así, por

²⁷³ Junto a este criterio, también nos encontramos el del *auctor regit actum*, en virtud del cual se ha de aplicar a la forma de los actos jurídicos el ordenamiento vigente en el Estado al que pertenezca la autoridad que intervenga en su otorgamiento. Pero este criterio no es en la práctica sino un reflejo del anterior, pues si la forma depende de la localización territorial de los actos, paralelamente las autoridades o instituciones, en cuanto partícipes de la soberanía territorial en cuyo nombre intervienen, determinan las modalidades formales de los actos que se perfeccionan bajo su jurisdicción. Es decir, el principio *auctor* no se opone al principio *locus*, dado que en la gran mayoría de los supuestos la ley nacional de la autoridad pública suele coincidir con la ley del lugar de otorgamiento del acto y, será ésta la ley que determine si el acto que se pretende ejecutar es autosuficiente (*vid.* A. Rodríguez Benot, “La forma de los actos jurídicos” en *Lecciones de Derecho civil internacional*, cit. pág. 336).

ejemplo, en los convenios bilaterales suscritos por España en materia de cooperación judicial, se suele dispensar de legalización²⁷⁴.

Como modelo de sistema efectivo y ágil de control formal de la resolución, en la reciente Decisión marco sobre aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones pecuniarias el acto objeto de ejecución se transmitirá junto a un certificado estándar firmado por la autoridad competente del Estado de emisión, dando fe así de la exactitud de su contenido, el cual aparece recogido como un Anexo de la propia Decisión marco. Con ello la verificación de la autenticidad del documento, dentro del marco de confianza en que se basa la implantación del principio de reconocimiento mutuo, se produce *ab origine*²⁷⁵.

Finalmente, en cuanto a la lengua en que deberá transmitirse el acto para su ejecución, es una cuestión que ya en parte hemos abordado y que, en todo caso, habrá que estar a lo que los convenios internacionales dispongan, sin olvidar nunca que el derecho a utilizar la propia lengua es un derecho que emerge de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación al derecho fundamental al proceso debido. La tendencia en los textos internacionales más modernos que de una u otra forma abordan la cuestión es distinguir, por un lado el certificado estándar que suele exigirse y, por otro, la resolución que se suele adjuntar, objeto del acto. Así, en relación al primero se suele transmitir en la lengua oficial, o a una de las lenguas oficiales del Estado de ejecución, sin perjuicio de que por el Estado interesado se acepte una traducción en una o más lenguas oficiales de las instituciones de la Unión Europea. En relación al segundo, se suele dejar más libertad al transmitente, aunque razones prácticas aconsejan la traducción a una lengua que entienda el último destinatario (*supra*, capítulo tercero)²⁷⁶.

²⁷⁴ Así ocurre, por citar algunos ejemplos, en el artículo 23 del convenio suscrito con la República de Bulgaria el 23 de mayo de 1993 (BOE núm. 155, de 30 de junio de 1984), en el artículo 26 concertado con la República Popular China el 2 de mayo de 1992 (BOE núm. 26, de 31 de enero de 1994) o en el artículo 40 del convenio con Marruecos de 30 de mayo de 1997 (BOE núm. 171, de 25 de junio de 1997).

²⁷⁵ Sobre los requisitos formales exigidos en los diferentes instrumentos nacidos recientemente en la Unión Europea en el ámbito de la cooperación judicial penal, en los cuales el principio general es la exención de la necesidad de legalización de documentos, *vid.* capítulo sexto.

²⁷⁶ Acerca del fomento del poliglotismo en la Unión Europea, y por su relación con esta cuestión, véase la reciente Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “El indicador europeo de competencia lingüística”, COM(2005) 356 final, de 1 de agosto de 2005.

| Capítulo V

EL ORDEN PÚBLICO Y EL RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EXTRANJEROS

1. El respeto al orden público como presupuesto de la extraterritorialidad del acto sancionador

Si en el capítulo anterior nos hemos detenido sobre algunas de las exigencias que debe observar el acto sancionador para poder desplegar eficacia hacia el exterior, en el presente, continuando con la misma línea, nos vamos a centrar en una cuestión que consideramos de gran importancia. En concreto se trata de analizar los requisitos que han de respetarse por las autoridades del Estado del foro a la hora de imponer una sanción, tanto desde el punto de vista del ejercicio de la potestad sancionadora, como de la tramitación del procedimiento sancionador. Caso de que se vulneren principios básicos relacionados con estos ámbitos, probablemente estaremos entrando en la zona de vulneración del orden público del Estado donde se pretenda que el acto produzca futuros efectos y, por lo tanto, difícilmente se accedería a su reconocimiento²⁷⁷.

²⁷⁷ En relación con la institución del orden público, en general, véanse entre otros, A. Bucher, "L'ordre et le but social des lois en Droit international privé", *RCADI*, t. 239 (1993), págs. 19 y ss.; S. L. Feldstein de Cárdenas, "El orden público internacional: una mirada desde el Derecho internacional privado contemporáneo", en A. L. Calvo Caravaca y P. Blanco-Morales Limones (coords.), *Globalización y Derecho*, Colex, Madrid, 2003, págs. 263 y ss.; D. Martiny, "Gemeinschaft, ordre public, zwingende Bestimmungen und Exklusivnormen", en *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Internationales Privatrecht*, Colonia, 1991; F. Mosconi, "Qualche considerazione sugli effetti dell'eccezione di ordine pubblico", *RDIPP*, 1994, núm. 1,

Y es que, si existe un concepto que tiene relevancia a la hora de admitir que un acto extranjero pueda producir efectos en un determinado Estado, este es el del orden público. El filtro del orden público se constituye en un elemento esencial a la hora de determinar el posible reconocimiento de un acto administrativo sancionador extranjero. Recordemos que en relación a la toma en consideración del Derecho público extranjero, incluso algunos autores mantienen que, en realidad, el orden público es el único argumento de peso para determinar la inaplicación extraterritorial del mismo²⁷⁸. Si, con carácter general, existe una tendencia hacia la continuidad espacial de las instituciones jurídicas, el reconocimiento de los actos administrativos sancionadores, de alguna manera, debería estar sometido a un rígido control de orden público.

Todo orden jurídico responde a un conjunto de principios o valores que aquél tiende a preservar. El orden público no se refiere únicamente a las concepciones o principios que inspiran el sistema jurídico del foro, sino, en general, a su homogeneidad y armonía. Ello exige tanto la defensa contra la penetración de normas basadas en concepciones opuestas, como la protección de los intereses sociales o públicos a los que sirve el ordenamiento, los cuales pueden ser incompatibles con la aplicación de normas extranjeras que, aunque inspiradas en las mismas concepciones, están al servicio de intereses ajenos, si no contrapuestos²⁷⁹.

Es básico determinar cuáles son esos principios o valores fundamentales de un ordenamiento que pueden impedir la eficacia de un acto extranjero. Ello, en nuestro ámbito, nos exige situarnos en el marco constitucional, debiéndose incluir en tal concepto los derechos fundamentales reconocidos por el Capítulo I del Título I de la Constitución, esto es, el contenido de los artículos 11 a 38 de nuestra Norma Suprema, destacando fundamentalmente el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE, pues, como ya es sabido, los distintos derechos que integran tan amplio concepto, con matices, serán de aplicación en el ámbito de los procedimientos sancionadores²⁸⁰. De igual forma, in-

págs. 5 y ss.; C. Picheral, *L'ordre public européen: Droit comunitaire et Droit européen des droits de l'homme*, La documentation française, París, 2001; E. Rodríguez Pineau, "European Union International Order Public", *SYIL*, vol. III (1993-1994), págs. 43 y ss. y M. Rubino-Sanmartino y C. G. J. Morse (eds.), *Public Policy in Transnational Relationships*, Kluwer, Deventer, 1991.

²⁷⁸ En particular, J. A. Pérez Beviá, *La aplicación del Derecho público extranjero*, cit. pág. 59.

²⁷⁹ Vid. E. Ruiloba, "Sobre el concepto y delimitación del orden público en el Derecho internacional privado", *RGLJ*, 1974, págs. 685 y ss.

²⁸⁰ Sin descartar que en el supuesto que nosotros tratamos pueda operar el orden público en relación a otros derechos de los considerados fundamentales. Piénsese, por ejemplo, en el hipotético caso de que a

tegrará nuestro orden público el respeto a los derechos recogidos en el artículo 25 CE, a tenor del cual, y en lo que nos interesa, nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

En el ámbito judicial, el orden público se proyecta de una manera importante en el sector del reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales extranjeras, negando la eficacia de toda sentencia extranjera contraria a nuestros principios fundamentales, cumpliendo una función defensiva del ordenamiento del Estado donde se pretende el reconocimiento. Así, la posibilidad de que opere esta institución se encuentra expresamente prevista en los principales textos vigentes en nuestro sistema en materia de reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales extranjeras. En concreto nos referimos al artículo 34 del Reglamento 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, el artículo 15 del Reglamento 1347/2000 y al vigente artículo 954 LEC de 1881. De ambos se deduce que se rechazará el reconocimiento de la sentencia extranjera si ello comporta una evidente vulneración de principios fundamentales, básicos e irrenunciables del ordenamiento español²⁸¹.

una persona le fuese impuesta una sanción pecuniaria con base a una norma que estableciera una clara discriminación en atención a su raza, sexo o religión (artículo 14 CE). Pensemos en una eventual sanción impuesta en otro Estado a un nacional nigeriano por el simple hecho de practicar la religión musulmana. Lógicamente, en casos como estos operaría plenamente el orden público para impedir una ejecución en España de tal acto sancionador. En este caso el orden público no afectaría directamente al acto en sí en cuanto a su tramitación, sino a su soporte material normativo. Se trataría de algo similar a lo que acontece en Derecho internacional privado en relación al sector del Derecho aplicable, en concreto cuando se impide la aplicación por el Juez del foro de un Derecho extranjero, el cual ha sido previamente reclamado por la norma de conflicto del Estado del foro. Al respecto, *vid.* M. L. Trinidad García, "Las excepciones de orden público y fraude de ley en las recientes codificaciones europeas de Derecho internacional privado", RGD, núm. 613-614 (octubre-noviembre de 1995), págs. 11.289 y ss. y M. Aguilar Benítez de Lugo, "Estatuto personal y orden público en un contexto de creciente multiculturalidad", en I. García Rodríguez (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, 2001, págs. 315 y ss.

²⁸¹ En concreto, el artículo 34, apartado 1, del Reglamento 44/2001, establece que las decisiones no se reconocerán "si el reconocimiento fuere *manifiestamente* contrario al orden público del Estado miembro requerido" (en los mismos términos el artículo 15.1 del Reglamento 1347/2000). Por su parte, el artículo 954.3 LEC de 1881 indica que para proceder al reconocimiento de la sentencia extranjera se exige que "la obligación para cuyo cumplimiento se haya procedido sea lícita en España". También se suele recoger esta figura en los convenios bilaterales que tiene suscritos nuestro Estado (así, por ejemplo, artículo 23.4 del Convenio con Marruecos de 1997; artículo 12.1 del Convenio con Rumania de 1997 o artículo 11.1 del Convenio con El Salvador de 2000, por citar algunos de los más recientes). Como muestra de la tendencia existente en la actualidad hacia la utilización del orden público sólo en supuestos de contrariedad flagrantes y claros, en la mayoría de textos internacionales en materia de Derecho procesal internacional, así como en los más recientes convenios nacidos en el marco de la Conferencia de La Haya, la vulneración del orden público del foro se exige que sea "manifiesta".

Una cuestión importante por determinar sería cómo acreditar que se ha respetado debidamente el orden público del foro en el Estado de origen, esto es, que se han respetado los derechos de defensa, en un sentido amplio, del sancionado²⁸². Ello puede realizarse al modo en que se regula en el Reglamento 44/2001 en relación a las sentencias en materia civil y mercantil, mediante un certificado de la autoridad competente del Estado de origen en el cual ha de constar la fecha de notificación del procedimiento sancionador al interesado, a fin de acreditar la no existencia de una rebeldía intencionada, todo ello sobre la base de la confianza existente entre los sistemas de los Estados miembros, dentro de la tendencia actual hacia el control en el origen del título ejecutivo²⁸³.

Volviendo al ámbito de lo administrativo, habría que indicar que en el caso de sanciones extranjeras que se pretendieran ejecutar en España, el orden público vendría constituido esencialmente por una posible vulneración del derecho de defensa, razón por la cual vamos a detenernos a analizar, sucesivamente, por un lado los principios de la potestad sancionadora de la Administración que deben ser respetados y, por otro, los principios que deben concurrir en el procedimiento administrativo donde la sanción es impuesta para que se pueda entender que se ha respetado el derecho de defensa del sancionado.

Hemos de terminar estas reflexiones en torno al orden público y el reconocimiento de actos extranjeros indicado que, como veremos más detenidamente en el último capítulo, el establecimiento de un sistema de “reconocimiento mutuo” en el marco de las sanciones pecuniarias en la Unión Europea, se realizará sobre la base de la confianza mutua entre los sistemas judiciales y administrativos de los Estados miembros y con la aceptación de la equivalencia de los actos. La implantación de tal sistema implicará que la ejecución de las decisiones se llevará a cabo de una manera casi automática, pues los Estados miembros aceptarán de

²⁸² Al respecto indica M. Jånterä-Jareborg, “*there are no universal criteria as regards when a State may make use of the public policy reservation. According to international treaties in private international law, adopted at The Hague Conference, the incompatibility (with forum law) must be “manifest” before the public policy reservation may be use of. This requires both caution and restraint*” (“Foreign Law in...”, cit., pág. 334).

²⁸³ Según dispone el artículo 53.2 del Reglamento 44/2001, la parte que solicitare el otorgamiento de la ejecución deberá presentar asimismo la certificación a la que se refiere el artículo 54. En éste se establece que el tribunal o autoridad competente del Estado miembro en que se hubiere dictado una resolución expedirá, a instancia de parte interesada, una certificación conforme al formulario normalizado que figura en el Anexo V del Reglamento. De no presentarse ésta, el tribunal o la autoridad competente podrá bien fijar un plazo para su presentación, bien aceptar documentos equivalentes o, finalmente, bien dispensar de ellos si considerase que dispone de suficiente información (artículo 55.1). Como veremos, tal sistema es el seguido en la nueva Decisión marco 2005/214.

antemano que en los actos sancionadores extranjeros que se pretenden ejecutar en su territorio habrán sido dictados bajo la tramitación de los oportunos procedimientos, y con un escrupuloso respeto de las garantías y derechos del interesado. De cuáles en concreto son estas garantías y derechos que se entienden respetadas vamos a pasar a ocuparnos a continuación.

2. El respeto a los principios de la potestad sancionadora como presupuesto de la extraterritorialidad del acto sancionador

2.1. El respeto a los principios informadores de la potestad sancionadora como cuestión previa

En relación al concepto de orden público que pudiera hacerse valer a los efectos de no reconocer eficacia a un acto administrativo sancionador dictado por una autoridad extranjera, debería tenerse en cuenta, en primer término, si se respetaron en el Estado del foro una serie de principios informadores en relación a la potestad sancionadora ejercida por la autoridad pública extranjera a la hora de acordar la imposición de una sanción. Estos principios, en nuestro ordenamiento, obedecen fundamentalmente a la importación al ámbito sancionador de la Administración de las garantías consagradas en el artículo 25 CE.

Y esto ocurre así en cuanto que, como ya hemos indicado, el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración en los actuales Estados democráticos de Derecho se lleva a cabo con el respeto de una serie de garantías, las cuales atribuyen determinados derechos a los administrados y constituyen auténticas obligaciones para la Administración, habiendo constituido una conquista paralela a la consecución del Estado social y democrático de Derecho²⁸⁴.

En España, se ha reconocido constitucionalmente la potestad sancionadora de la Administración y, se han hecho extensivas las exigencias inherentes al general principio de legalidad penal, alcanzado vigencia principios como el de legalidad

²⁸⁴ Además, ha de tenerse en cuenta que, en cualquier caso, en el ámbito comunitario está garantizado en el principio general de tutela judicial efectiva, el cual otorga a las personas el derecho de acceso a un órgano judicial independiente para hacer valer los derechos e intereses legítimos correspondientes, proscribiéndose de esta forma cualquier situación de indefensión (vid. L. Parejo Alonso, *Manual de Derecho...*, cit. págs. 91 y ss.).

o el de tipicidad. Y un Estado democrático sólo justificará la potestad sancionadora de la Administración cuando se ejercite con respeto a los referidos principios, dando lugar sólo de esta manera a un acto sancionador intachable y, en principio, dotado de los requisitos necesarios para, eventualmente, poder producir efectos en el extranjero.

2.2. El principio de legalidad

El respeto al principio de legalidad en la adopción del acto sancionador debe ser requisito necesario para que se reconozca el acto extranjero, al constituir uno de los principios que rigen la potestad sancionadora del Estado. El principio de legalidad constituye una traslación al ámbito del derecho administrativo sancionador del principio que en el ámbito penal fue formulado por P. J. Feuerbach con la célebre expresión *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*, acogido actualmente en el artículo 1.1 de nuestro vigente Código penal²⁸⁵.

El artículo 25.1 CE, al disponer que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción administrativa incorpora esta regla al ordenamiento administrativo sancionador. Este principio comporta una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (cuestión ésta más próxima al principio de tipicidad) y, la segunda, de carácter formal, conlleva la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora.

El principio de legalidad también se reconoce en los principales textos internacionales y en las constituciones de los Estado de la Unión Europea²⁸⁶. En nues-

²⁸⁵ Este clásico principio fue introducido por P. J. Feuerbach en el Código penal de Baviera de 1813 y, a partir de entonces, se ha enarbolado en una máxima básica en el pensamiento legal penal de la Europa continental, suponiendo un rechazo implícito de la posibilidad de leyes *ex post facto*, de carácter retroactivo (vid. al respecto F. García Gómez de Mercado, *Sanciones administrativas...*, cit., pág., 21).

²⁸⁶ Así, a tenor del artículo 7.1 CEDH, “Nadie podrá ser condenado por una acción u omisión que, en el momento que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional”. Por su parte, el artículo 15.1 PIDCP establece que “nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el Derecho nacional o internacional”. El artículo 49.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 establece que “Nadie podrá ser condenado por una acción o por una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o el derecho internacional” (la Carta fue hecha en Niza el 7 de diciembre de 2000 –DOCE C 364, de 18 de diciembre de 2000–). Desde la perspectiva de las constituciones europeas, y a título de ejemplo, el artículo 25 de la Constitución ita-

tro Derecho administrativo se encuentra enunciado en el artículo 127 LRJPAC. En su párrafo primero se hace referencia a la necesidad de ley que atribuya la potestad sancionadora a una determinada Administración, de donde se deduce el sometimiento de ésta a la ley y al Derecho. También se refiere esta norma a la necesidad de cumplir la legalidad, requiriéndose con ello que la potestad sancionadora sea ejercida de conformidad al procedimiento previsto y de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Por ello parece que se entremezcla el principio de legalidad con el de tipicidad. Sin embargo, en el párrafo 2 se hace referencia al órgano administrativo competente que ha de ejercer la potestad sancionadora, señalándose que el órgano puede venir fijado tanto en normas con rango de ley como reglamentaria. Así, debemos entender el principio de legalidad como necesidad de una norma habilitante, sin consideración al rango de dicha norma²⁸⁷.

La exigencia de ley se refiere a ley ordinaria, salvo que la sanción tenga por objeto derechos fundamentales, en cuyo caso deberá ser una ley orgánica²⁸⁸. Y ni siquiera se precisa una ley formal, ya que también es posible admitir las disposiciones dictadas por el Gobierno con fuerza de ley, como son el Decreto-Ley y el Decreto Legislativo. No basta con que se exija una ley formal que establezca las infracciones y las sanciones administrativas, para algunos el principio de legalidad busca también que se conozca con carácter previo las consecuencias que se derivarían de la comisión de una infracción administrativa. En este sentido J. Suay Rincón entiende que el principio de legalidad comprende también la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, la prohibición de efectuar

liana de 22 de diciembre de 1947 dispone “Ninguno puede ser castigado sino en virtud de una ley que haya entrado en vigor antes de la comisión del delito”. En artículo 8 del texto constitucional belga de 17 de febrero de 1994 se afirma que “Ninguna pena puede ser establecida o aplicada sino es en virtud de la ley”. Según el artículo 14 de la Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo “Ninguna pena puede ser establecida ni aplicada si no en virtud de la Ley”. Por último, el artículo 103.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949 (enmendada por Ley de 26 de noviembre de 2001) establece que “Un acto sólo puede ser castigado si constituía delito según la ley antes de que fuese cometido”.

²⁸⁷ La Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE núm. 12 de 14 de enero de 1999), de modificación de la Ley 30/1992 LRJPAC, suprimió la prohibición de delegar la competencia en materia sancionadora, y ello en aras a favorecer la descentralización y principio de eficacia.

²⁸⁸ Vid. SSTC 25/1984, de 23 de febrero (BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984) y 132/2003, de 30 de junio (BOE de 9 de marzo de 1984). En todo caso, sería contraria al artículo 25.1 CE una ley que no estableciera correspondencia alguna entre infracciones y sanciones ni regulase la graduación de éstas, remitiendo todo ello a disposiciones de carácter reglamentario (STS de 3 de diciembre de 2003 [Ar. 602/2004]).

interpretaciones analógicas y extensivas y la necesidad de regular exhaustivamente todos los elementos de la infracción²⁸⁹.

Sin embargo, la reserva de ley en este ámbito tiene cierta relatividad y no es absoluta. Decimos esto en cuanto que no sólo son las normas con rango de ley las aplicables a la potestad sancionadora de la Administración, también, con límites, es admisible la colaboración de los reglamentos, dado que, si bien es necesaria una norma con rango de ley que establezca las infracciones y sanciones, es admisible un desarrollo reglamentario de aspectos secundarios siempre que en la ley queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza o límite de las sanciones²⁹⁰.

Lo que no es admisible en ningún caso es la existencia de un reglamento independiente, sin una habilitación legal²⁹¹. La posibilidad de la colaboración de la norma reglamentaria en esta materia, siguiendo la doctrina de la STS de 11 de julio de 2000 se puede resumir en los siguientes puntos: a) la norma de rango legal debe determinar suficientemente los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer; b) no resulta constitucionalmente admisible la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y para el establecimiento de las correspondientes conse-

²⁸⁹ J. Suay Rincón, "El Derecho administrativo sancionador: Perspectiva de reforma", *RDAP*, nº 109/86, pág. 197.

²⁹⁰ Posibilidad que sin embargo no es admisible en el ámbito judicial penal, donde el alcance de la reserva de ley formal opera en su sentido más rígido. Así, en la STC 42/1987, de 7 de abril, se afirmaba que "(...) el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 CE no puede ser tan estricta en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto" (BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1987). En materia administrativa sancionadora la colaboración reglamentaria se considera inconstitucional cuando la Ley no ha prefigurado los elementos esenciales de la infracción. Así, la STC 52/2003, de 17 de marzo (BOE núm. 91, de 16 de abril de 2003), afirmó en relación a la normativa sancionadora en materia de denominaciones de origen vinícolas que "la mera afirmación legal de que se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del Título preliminar (...), no puede considerarse suficiente, por su carácter excesivamente genérico, como cobertura legal (...). No hay determinación mínimamente individualizada de tal conducta en la Ley, de modo que pueda decirse que se ha prefigurado en la misma los elementos esenciales de la infracción y que ésta ha quedado configurada como tal por el legislador".

²⁹¹ Al respecto establece el artículo 129.3 LRJPAC: "Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes". En todo caso, la ley del Estado del foro determinará si nos encontramos ante una ley o un reglamento autónomo, aunque el ordenamiento del Estado de ejecución tendrá que convalidar tal calificación (teoría de la equivalencia de los niveles normativos), bajo la amenaza de poder hacer operar la salvaguarda del orden público en otro caso.

cuencias sancionadoras; c) el artículo 25.1 CE prohíbe la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley; y d) resulta admisible la norma reglamentaria que se limite, sin innovar las infracciones y sanciones en vigor, a aplicar éstas a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico del sistema preestablecido²⁹².

2.3. El principio de tipicidad

El principio de tipicidad, que rige también la potestad sancionadora de la Administración, debería ser respetado en el ordenamiento de origen del acto para que el mismo pudiera ser reconocido en el extranjero. Al establecer el artículo 25.1 CE que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyeran faltas o infracciones administrativas, viene a establecer en nuestro ordenamiento el principio de tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora. A nivel de legislación ordinaria, la cuestión se regula en el artículo 129 LRJPAC²⁹³.

Como ya indicamos, el artículo 25.1 CE viene a establecer en nuestro ordenamiento dos tipos de garantías. La primera, de orden material y de carácter absoluto, por lo que se refiere al ámbito penal y a las sanciones administrativas, reflejando el principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de la libertad individual y exigiendo la predeterminación normativa de conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (aquí se recoge el principio de tipicidad). La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipifi-

²⁹² Ar. 6468.

²⁹³ Dispone el artículo 129 LRJPAC que “1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves. 2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. 3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes. 4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”. Igualmente, como se establece en la STS de 1 de julio de 2004 (Ar. 4329), “nada impide que el legislador detalle o precise en un norma penal (entiéndase, sancionadora) posterior el contenido más amplio de otra precedente; tal modificación no supone necesariamente (...) que la interpretación de la norma originaria deba excluir los supuestos ulteriormente precisados por la norma posterior”.

adoras de las conductas, pues el término “legislación vigente” es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora –principio de legalidad–²⁹⁴.

No se debe confundir el principio de legalidad con el de tipicidad, pues, aunque estrechamente relacionados y con base en el mismo precepto constitucional, constituyen dos garantías diferentes, no siendo procedente considerar al principio de tipicidad como un mero corolario del principio de legalidad²⁹⁵. Éste exige que las infracciones y sanciones se encuentren definidas en una norma legal, el principio de tipicidad que aquéllas sean objeto de una descripción suficiente y precisa en las normas que las establecen²⁹⁶.

La tipicidad consiste en la posibilidad de subsumir la acción en un tipo, esto es, en un hecho descrito y sancionado por la ley, siendo el medio de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica. Como criterio general, y siguiendo la doctrina establecida en la STC 127/1990, de 5 de julio, la descripción de hechos o conductas constitutivas de infracciones administrativas debe ser lo suficientemente precisa como para que quede asegurada la función de garantía del tipo, es decir, tanto las conductas ilícitas como las sanciones correspondientes han de quedar predeterminadas mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables²⁹⁷.

Junto con el principio de legalidad, constituye una garantía esencial para el administrado en relación al Derecho administrativo sancionador, como ha declarado en multitud de ocasiones tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo²⁹⁸. La ausencia de determinación normativa de los elementos constitutivos de la infracción y de la sanción administrativa, esto es, la falta o

²⁹⁴ Sentencia TS de 18 de enero de 1988 (Ar. 673).

²⁹⁵ El Código penal se refiere a ambos principios en relación a los delitos en su ya citado artículo 1.1, a cuyo tenor “no será castigada ninguna acción ni omisión que no esté prevista como delito o falta por la ley anterior a su perpetración” y J. Garberí Llobregat y G. Buitrón Ramírez (*El procedimiento administrativo sancionador*, cit., pág. 54) manifiestan que en el funcionamiento real de ambos principios se entabla una suerte de relación de medio a fin: se precisa de la legalidad en función de efectuar la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas.

²⁹⁶ Sobre las diferencias entre ambos principios, véase la sentencia TS de 20 de noviembre de 1990 (Ar. 1318).

²⁹⁷ BOE núm. 181, de 30 de julio de 1990.

²⁹⁸ Puede verse un completo resumen de la referida jurisprudencia, con cita de múltiples sentencias sobre el particular, en la STS de 20 de diciembre de 1989 (Ar. 9640).

ausencia de tipicidad, conlleva la impunidad de las conductas que sean o vayan a ser objeto de un procedimiento sancionador.

El artículo 129.1 LRJPAC exige que sea una ley la norma que tipifique las infracciones, estableciendo su número 2 lo mismo respecto a las sanciones. La definición de la infracción y la sanción es el elemento que permite entender cumplimentada la adecuación de una norma a las exigencias del principio de tipicidad y que posibilita a la autoridad sancionadora ponderar la posible sanción que proceda. Sin embargo, en nuestro ordenamiento, según se deduce del artículo 129.3 LRJPAC, las disposiciones reglamentarias pueden introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas. Esto significa que el principio de cobertura legal de las sanciones administrativas sólo exige cubrir con ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero existiendo la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas, es decir, la tipicidad²⁹⁹.

Finalmente, debe significarse que en el sistema sancionador, a diferencia de lo que ocurre en general en el ámbito del Derecho privado, no es admisible recurrir al instrumento de la analogía, siendo ésta una cuestión pacífica en la jurisprudencia y que fue importada también del ámbito penal (artículo 4.1 CP). La regla se contiene con carácter general en los artículos 9 y 25 CE, así como en el artículo 7.1 CEDH, donde se consagra la prohibición de la interpretación extensiva o analógica en el ámbito del Derecho sancionador. Los principios de legalidad y de tipicidad exigen la existencia de una *lex certa*, una ley concreta que castigue específicamente cada caso³⁰⁰.

²⁹⁹ En este sentido, el objeto de la norma reglamentaria sería exclusivamente el de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones, pero sin que en ningún caso puedan salirse del ámbito de lo descriptivo, no pudiéndose entrar por esta vía en lo constitutivo. Por ello, ni se podrían crear nuevas infracciones ni sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla. A tenor de la STS de 27 de noviembre de 2003 (Ar. 462/2004), no es admisible una remisión indiscriminada y en blanco a normas reglamentarias cuando no va acompañada de una definición básica de la conducta prohibida en la ley.

³⁰⁰ En relación al fundamento, contenido y alcance de la prohibición de la analogía en este ámbito sancionador, véanse entre otras las SSTC 142/1999, de 22 de julio (BOE núm. 204, de 26 de agosto de 1999), 111/2004, de 12 de julio (BOE núm. 193, de 11 de agosto de 2004) y 138/2004, de 13 de septiembre (BOE núm. 248, de 14 de octubre de 2004).

2.4. El principio de proporcionalidad

El llamado principio de proporcionalidad es otro de los principios que en nuestro ordenamiento rigen la potestad sancionadora de la Administración³⁰¹. Si nos atenemos al mismo, para que un acto sancionador extranjero fuese susceptible de ser reconocido debería haber sido respetado el principio de proporcionalidad en sus dos vertientes: por un lado, la proporción exigible desde la perspectiva de la propia imposición de la sanción, esto es, la existencia de una equilibrada correspondencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta; por otro lado, la proporción en cuanto a la adecuación del concreto medio de ejecución escogido por la Administración ya en el marco del procedimiento de ejecución.

2.4.1. Proporcionalidad infracción-sanción

En este aspecto, el principio de proporcionalidad supone una correspondencia entre la infracción y la sanción con interdicción de medidas innecesarias o excesivas³⁰². La doctrina indica que este principio debe informar, en general, toda actuación administrativa, “y debe observarse de modo especial en materia sancionadora”³⁰³. Es necesario determinar la correlación adecuada entre el hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada³⁰⁴.

³⁰¹ Vid. un completo estudio sobre el principio de proporcionalidad en el marco del Derecho administrativo en J. I. López González, *El principio general de proporcionalidad en el derecho administrativo*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1988 y J. Barnés Vázquez, “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, septiembre-diciembre 1998, págs. 15 y ss.

³⁰² Vid. E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 176. Como se indica en la STS de 24 de mayo de 2004 (Ar. 3251), el principio de proporcionalidad ha servido como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria. En este sentido, este principio hace de la determinación de la sanción una actividad reglada.

³⁰³ F. García Gómez de Mercado, *Sanciones administrativas...*, cit., pág. 167.

³⁰⁴ La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, en su artículo 49.3, dispone que “La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción”. En relación a la aplicación de este principio en Derecho comparado, vid. W. Kluth, “Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en Derecho alemán”; R. Bastress, “El principio de la alternativa menos restrictiva en Derecho constitucional norteamericano”; X. Philippe, “El principio de proporcionalidad en Derecho público francés”; G. M. Himsworth, “La proporcionalidad en el Reino Unido” y J. B. ten Berge y A. J. Bok, “El principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo holandés” (disponibles todos en *Cuadernos de Derecho Público* (INAP), n° 5, 1998, págs. 219 y ss.) y, en la misma revista, B. Fassbender, “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, págs. 51 y ss.

Se trata de un principio cuya aplicación viene a representar un límite sustantivo en el ejercicio de las potestades administrativas, pero también actúa como criterio funcional y directivo de la acción administrativa al servicio del principio de legalidad y de los valores de libertad y de justicia que vinculan a la Administración. Tal institución es definida por la STS de 20 de diciembre de 1999³⁰⁵ en los siguientes términos:

“La proporcionalidad constituye uno de los principios que rigen en el Derecho administrativo sancionador y representa un instrumento de control del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración dentro, incluso, de los márgenes que, en principio, señala la norma aplicable para tal ejercicio. Supone ciertamente un concepto difícilmente determinable a priori, pero que tiende a adecuar la sanción, al establecer su graduación concreta dentro de los indicados márgenes posibles, a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, tanto en su vertiente de la antijuridicidad como la de culpabilidad, ponderando en su conjunto las circunstancias objetivas y subjetivas que integran el presupuesto del hecho sancionado –y, en particular, como resulta del artículo 131.3 LRJPAC, la intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia–”.

La cuestión que tratamos se encuentra íntimamente relacionada con la discrecionalidad de la actuación administrativa y, si bien la Administración puede hacer uso de una cierta discrecionalidad a la hora de graduar las sanciones para acomodarlas al conjunto de circunstancias concurrentes en la infracción, el principio de proporcionalidad estará siempre sometido al posible control jurisdiccional. En este sentido, la proporcionalidad constituye un principio normativo que se impone a la Administración y que vienen a limitar o reducir el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponderá no sólo calificar la conducta para subsumirla en el tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho controvertido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita,

³⁰⁵ (Ar. 7453). En la STS de 6 de octubre de 2003 (Ar. 7218) se indica que “(...) el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa, ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria”.

como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción³⁰⁶.

En nuestro derecho interno, la cuestión se regula en el artículo 131 LRJPAC, estrictamente referido a la sanción administrativa. Del mismo, y a los efectos que nos interesa, debemos destacar su párrafo primero, donde se viene a reiterar el principio constitucional recogido en el artículo 25.3 CE, según el cual la Administración no tiene potestad para imponer sanciones que puedan implicar privación de libertad, pues éstas se atribuyen de forma exclusiva a los órganos judiciales³⁰⁷.

En el ámbito del Derecho comunitario, este principio ha sido destacado por la Jurisprudencia del TJCE en aquellos casos en los que los Estados miembros aplican sanciones como consecuencia de la reglamentación comunitaria. Se trata de aquellos supuestos en los que los Estados miembros adoptan las medidas necesarias para lograr la efectiva aplicación de normas comunitarias, dado que –como sabemos– los órganos competentes y los procedimientos a utilizarse se determinan, en virtud del principio de autonomía institucional, por el propio Derecho del Estado miembro³⁰⁸.

³⁰⁶ Vid. T. Cobo Olvera, *El procedimiento...*, cit., págs. 47 y ss. El principio de proporcionalidad de la sanción no escapa al control jurisdiccional, incluso del propio Tribunal Constitucional. En este sentido, véase la STC 136/99, de 20 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1999).

³⁰⁷ Por su parte, el párrafo tercero del referido artículo 131 establece una serie de criterios que han de ser tenidos en cuenta a la hora de graduar la infracción y la sanción, y ello con el fin de que logre el equilibrio entre ambas, evitando que la Administración pueda caer en el vicio de la arbitrariedad. Son circunstancias extraídas del campo del Derecho penal, señalándose como elementos que agravan o atenúan la sanción, según los casos, los siguientes: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia por comisión en un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así conste en resolución firme (vid. al respecto J. I. López González, “El principio de proporcionalidad en Derecho administrativo”, en *Cuadernos de Derecho Público* (INAP), nº 5, septiembre-diciembre 1998, págs. 143 y ss.).

³⁰⁸ Así, la STJCE de 23 de enero de 1997 (Asunto C-29/1995) establece que “cuando un Reglamento comunitario no prevea una sanción específica en caso de infracción, sino que se remita a las disposiciones nacionales, los Estados miembros conservarán una facultad discrecional para establecer las sanciones, que deberán en todo caso tener no sólo un carácter efectivo y disuasivo, sino también *proporcionado*. Dichas sanciones deben ser, por tanto, adecuadas y necesarias para alcanzar el objetivo deseado sin superar los límites de lo indispensable para conseguirlo” (la cursiva es nuestra).

En el marco de la Unión Europea, el principio de proporcionalidad se ha constituido en un criterio básico de la actuación del poder público, habiendo sido recogido en el Derecho originario, si bien sólo en el ámbito del sistema de distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. La afirmación del principio ha sido obra de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, tomando como referencia fundamental el Derecho público alemán. Para M. P. Chiti la aplicación del principio de proporcionalidad, en una compleja operación, requiere el manejo de tres criterios: a) por una lado la idoneidad de la norma, decisión o medida pública de que se trate; b) por otro, la norma, decisión o medida debe ser, además, necesaria, esto es, la más moderada de entre los medios idóneos disponibles y; c) finalmente, la

2.4.2. Proporcionalidad en relación a los medios de ejecución

En el ordenamiento español, el artículo 96.1 LRJPAC establece que la ejecución forzosa por las Administraciones públicas se efectuará, a través de los medios que en el mismo se disponen, pero respetando siempre el principio de proporcionalidad y, si fueren varios los medios de ejecución admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual (artículo 96.2).

Aquí tratamos de la proporcionalidad –en un aspecto que ciertamente no tiene tanta trascendencia en el ámbito de nuestro estudio, donde el medio habitual de ejecución será el apremio sobre el patrimonio del sancionado–, no en el ejercicio mismo de la potestad ejecutiva, sino que nos referimos a la proporcionalidad que ha de presidir la elección del medio ejecutorio concreto. Pero ello dentro de las posibilidades que marque la ley, las cuales no son muy amplias pues –salvo en el caso de las multas coercitivas donde existe cierto lugar a la discrecionalidad (artículo 99 LRJPAC)–, la aplicación del medio de ejecución a utilizar es cuestión que viene determinada en la ley³⁰⁹.

Sin embargo la proporcionalidad en este punto, al margen de la limitada posibilidad de elección a la que nos acabamos de referir, afecta al concreto ejercicio de cada uno de los medios de ejecución. Así, refiriéndonos al medio que más interesa a los efectos del presente trabajo, esto es, al apremio sobre el patrimonio del sancionado, en el mismo la proporcionalidad se puede manifestar, por ejemplo, en el embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito estrictamente necesario para, como dice el artículo 79.1 RGR, “alcanzar el importe de la deuda pendiente, más el recargo del periodo ejecutivo, intereses y, en su caso, las costas producidas”, sin causar al perjudicado mayores perjuicios de los indispensables. En la práctica se pueden plantear problemas si, se pretendiese trabar embargo sobre bienes de gran entidad económica para saldar una deuda insignificante o, por ejemplo, cuando se tratase de embargar bienes cuya traba estuviese admitida sin límites a tenor del ordenamiento del foro, encontrándose sin embargo limitada dicha posibilidad en el ordenamiento de ejecución³¹⁰.

norma, decisión o medida ha de superar el test de proporcionalidad propiamente dicha, que mide su adecuación, en cuando medio, al fin público concreto perseguido (*Derecho administrativo europeo, cit.*, págs. 79 y ss.). Vid. también B. Vila Costa, “El régimen jurídico de las sanciones por infracciones comunitarias”, *RIE*, nº 3, 1991, págs. 821 y ss.

³⁰⁹ J. Barcelona Llop, *Ejecutividad...*, cit., págs. 359 y ss.

³¹⁰ Por ejemplo, si se pretendiese el embargo del salario de una persona en España, habrían de tenerse en cuenta en todo caso los límites que con carácter general se contemplan a tal efecto en el artículo 607 LEC

2.5. El principio *non bis in idem*

La no concurrencia de sanciones es otro de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración. No se reconocerá una sanción extranjera cuando la misma se haya impuesto existiendo ya una anterior condena penal o administrativa por los mismos hechos –habiéndose hecho valer los mismos intereses–, o cuando se esté tramitando un procedimiento penal sobre la misma cuestión. La ubicación constitucional del principio *non bis in idem* (artículo 25.1 CE) lo configura como un derecho público subjetivo de los catalogados como fundamentales, con una tutela judicial reforzada para el supuesto de transgresión por parte de los poderes públicos. En nuestro ordenamiento el principio *non bis in idem* aparece recogido en el artículo 133 LRJPAC cuando establece que no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento³¹¹.

Cuestión importante a dilucidar es a quién correspondería determinar si realmente concurre en el caso concreto la referida triple identidad. Entendemos que habrá de ser analizada al amparo del ordenamiento del Estado donde, en su caso, se hayan dictado las resoluciones que dan lugar a la duplicidad de penas (y en el supuesto de tratarse de Estados diferentes habría que determinarlo mediante un análisis cumulativo). En todo caso, habrá que tener en cuenta que el Estado de ejecución puede determinar, en contra del criterio del Estado de origen, la existencia de esa triple identidad, o incluso la existencia de duplicidad en base a otros criterios diferentes a los del Estado del foro, y que en virtud de ello en determinados casos podría operar el orden público, a favor o en contra de la postura del Estado de origen.

(a la que se remite el artículo 82 RGR), cuya finalidad es dejar a la persona un mínimo indispensable para su subsistencia, y ello aunque tales límites no operen en el Estado de emisión. En este caso operaría el orden público del Estado de ejecución a efectos de imposibilitar el pretendido embargo y, las autoridades de éste procederían a practicar el embargo, en todo caso, con respeto a los referidos límites.

³¹¹ Es un principio que asimismo aparece recogido en gran parte de las constituciones europeas, lo cual es de gran importancia de cara al fortalecimiento del principio de reconocimiento mutuo (*infra*). Así, por ejemplo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania recoge en su artículo 103.3 que “Nadie podrá ser penado más de una vez por el mismo acto en virtud de las leyes penales generales”. A nivel de la Unión Europea, el principio que tratamos se recoge en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, cuyo artículo 50 establece al respecto que “Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley”.

El principio se refiere tanto a la existencia de una previa condena penal o de una sanción administrativa. El Tribunal Constitucional dio carta de naturaleza a este principio en una de sus primeras resoluciones, la sentencia 2/1981, de 30 de enero, al señalar que “el principio general del Derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones –administrativa y/o penal– en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (...), si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución (...) no por ello cabe silenciar que (...) va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el artículo 25 de la Constitución” (FD 4)³¹².

El artículo 5.1 RPS es más detallista incluso al indicar que cuando quede acreditado que los hechos objeto de un procedimiento administrativo sancionador han sido anteriormente sancionados penal o administrativamente, el órgano competente resolverá la no exigibilidad de responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción, siempre que concorra la identidad de sujeto y fundamento.

La regla vista hasta ahora es en relación a aquella manifestación del principio que despliega su eficacia *ex post*, es decir, que impide imponer una sanción cuando previamente haya habido una condena penal u otra sanción administrativa. Respecto a la manifestación *ex ante* del principio –esto es, enjuiciamiento simultáneo de un mismo hecho por los órganos penales y los de la Administración sancionadora–, se ha establecido en nuestro ordenamiento una clara preferencia a favor de la jurisdicción penal sobre la Administración en cuanto al ejercicio del *ius puniendi* estatal³¹³. Esta preferencia no es exclusiva de nuestro

³¹² BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981 y, más recientemente, SSTS de 18 de diciembre de 1991 (Ar. 9570) y de 26 de abril de 1996 (Ar. 4973). Sobre a este particular, la STS de 7 de junio de 2004 (Ar. 5789) nos recuerda que “para que la dualidad de sanciones (penal y administrativa) sea constitucionalmente admisible, es necesario que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquél que la primera sanción trata de salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado”.

³¹³ Aunque esta regla no está expresamente recogida en la LRJPAC, ya la había admitido la STC 77/1983, de 3 de octubre (BOE núm. 266, de 7 de noviembre de 1983), a tenor de la cual “la subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera” (F. J. 3º). Pueden verse también al respecto las SSTS de 8 de febrero de 1999 (Ar. 1518) y de 2 de junio de 2003 (Ar. 5531). En definitiva, a tenor del artículo 25 CE los órganos de la Administración no pueden llevar a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser

sistema de derecho administrativo, sino que también está prevista en ordenamientos de nuestro entorno³¹⁴.

En virtud de esta preferencia, la Administración que conozca de un procedimiento sancionador, deberá suspenderlo en el momento en que tenga constancia de que se ha incoado un procedimiento penal en relación a los mismos hechos objeto del procedimiento administrativo, y ello hasta tanto recaiga resolución judicial que ponga término al mismo (artículo 7.2 RPS)³¹⁵. Si el procedimiento penal finalizase con un sobreseimiento o una sentencia absolutoria, la Administración podría continuar tramitando el procedimiento sancionador suspendido, pero el órgano administrativo estará vinculado por los hechos que, en su caso, hayan podido ser declarados probados por el órgano judicial (artículos 137.2 LRJPAC y 7.3 RPS). Si, por el contrario, el proceso penal finalizase con una condena, el principio *non bis in idem* impediría cualquier tipo de sanción administrativa –eso sí, siempre que concurriesen las identidades de sujetos, hechos y fundamentos–³¹⁶.

La STS de 19 de abril de 1999³¹⁷, en atención a lo dispuesto en el artículo 137.2 LRJPAC y 7 RPS, modula la aplicación del principio *non bis in idem* en aquellos

constitutivos de delito o falta según el Código penal o las Leyes penales especiales, y ello hasta tanto la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.

³¹⁴ Como, por ejemplo, se recoge en el ordenamiento alemán en el § 21 OwiG, de 19 de febrero de 1987, titulado *Zusammentreffen von Straftat und Ordnungswidrigkeit*, a tenor del cual “(1) Ist eine Handlung gleichzeitig Straftat und Ordnungswidrigkeit, so wird nur das Strafgesetz angewendet. Auf die in dem anderen Gesetz angedrohten Nebenfolgen kann erkannt werden. (2) Im Falle des Absatzes... kann die Handlung jedoch als Ordnungswidrigkeit geahndet werden, wenn eine Strafe nicht verhängt wird”. En relación al ámbito comunitario, la Comisión ha presentado el 17 de marzo de 2005 una propuesta de Decisión marco relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias por los Estados miembros de la Unión Europea; la misma establece como principio general que cada Estado miembro debe atribuir a la condena pronunciada en otro Estado miembro los mismos efectos que a una condena nacional previa (COM[2005] 91 final).

³¹⁵ En similar sentido, pero en ámbitos especializados y con matices, podemos ver, por ejemplo, el artículo 77 de la LGT, el artículo 65 de la Ley de Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo [BOE 4 de marzo de 1990]) o el artículo 32.2 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (L. O. 1/1992, de 21 de febrero [BOE 22 de febrero de 1992]).

³¹⁶ El artículo 5 RPS establece que “El órgano competente resolverá la no exigibilidad de responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción de los procedimientos sancionadores en que quede acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concorra, además, identidad de sujeto y fundamento”. Asimismo se establece que “El órgano competente podrá aplazar la resolución del procedimiento si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los Organismos Comunitarios Europeos. La suspensión se alzarán cuando se hubiese dictado por aquellos resolución firme”. Y termina, “Si se hubiera impuesto sanción por los Organismos Comunitarios, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción”.

³¹⁷ Ar. 3507.

casos en los cuales han conocido previamente los tribunales penales sobre la cuestión, y ello en los siguientes términos:

- a) Si el tribunal penal declara la inexistencia de los hechos que sirvieron de base a la apertura del procedimiento, la Administración no podrá imponer sanción alguna por los mismos.
- b) Si el tribunal penal declara la existencia de los hechos, pero absuelve por otras causas –por ejemplo, por prescripción–, la Administración, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo, podrá imponer la sanción que corresponda conforme a las normas administrativas.
- c) Si el tribunal penal se limita a constatar que los hechos no han sido debidamente probados –por insuficiencia de la prueba practicada–, la Administración podrá acreditarlos en el correspondiente procedimiento administrativo y, en su caso, sancionarlos.

En definitiva, en atención al principio *non bis in idem* el orden público del Estado de ejecución de la sanción podría impedir que se reconocieran sanciones extranjeras si los hechos que sirvieron de base a la sanción en cuestión ya hubieran sido objeto de otra sanción administrativa o de una sentencia penal, bien en el Estado de origen, bien en el Estado de ejecución o, bien incluso en un tercer Estado.

2.6. El principio de irretroactividad

La irretroactividad es otro de los principios que rigen la potestad sancionadora que deben ser respetados para que pueda operar el reconocimiento del acto sancionador extranjero. Si éste hubiese consistido en una sanción aplicada con efectos retroactivos, difícilmente sería reconocible por contrariar, en el caso español, el orden público constitucional (artículo 9 CE)³¹⁸.

El principio de irretroactividad de las disposiciones normativas de naturaleza sancionadora presenta como efecto principal el de imposibilitar la proyección de la vigencia, eficacia y aplicación de las normas jurídicas respecto de hechos que,

³¹⁸ Puede verse un profundo estudio sobre la cuestión en F. López Menudo, *El principio de irretroactividad de las normas jurídico-administrativas*, Instituto García Oviado, Universidad de Sevilla, 1982.

habiendo acaecido con anterioridad a su efectiva entrada en vigor, muestren determinadas coincidencias totales o parciales con los que dichas disposiciones configuran a posteriori como infracciones o sanciones administrativas³¹⁹.

El artículo 9.3 CE establece que “la Constitución garantiza (...) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”. Para la doctrina, el artículo 9.3 CE se refiere sólo a las disposiciones de carácter general, no a las leyes, abarcando la interdicción constitucional de la irretroactividad a los derechos adquiridos o situaciones individuales ya establecidas en firme³²⁰. También se refiere a este principio, aunque de forma indirecta, el artículo 25.1 CE al indicar “según la legislación vigente en aquel momento” y, a nivel de legislación ordinaria, el artículo 62.2 LRJPAC sanciona con nulidad de pleno Derecho a las normas que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables³²¹.

Se trata de un principio que se encuentra instaurado en los países de nuestro entorno. Así, por ejemplo, en Alemania, el § 4 OWiG establece que en el supuesto de que la sanción cambie en el tiempo en que se comete el hecho, se aplica la Ley vigente en el momento en que efectivamente se realiza la conducta; por su parte, en Portugal, el artículo 3.1 del Decreto 433/1982 establece que la multa se determina por la Ley vigente en el momento de la ejecución del hecho; y la Ley italiana 689/1981, de una manera más imprecisa señala que las leyes que prevén sanciones administrativas se aplican tan sólo en los casos y para los tiempos considerados en ellas³²².

³¹⁹ Así, *vid.* J. Garberí Llobregat y G. Buitrón Ramírez, *El procedimiento administrativo sancionador*, v. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pág. 67.

³²⁰ Al respecto, *vid.* E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, *cit.*, pág. 81.

³²¹ En nuestro ordenamiento, y en el ámbito concreto del procedimiento administrativo sancionador, el artículo 128 LRJPAC establece que “serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción administrativa”, indicándose a continuación que “las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”. En el mismo sentido el artículo 4.1 del RPS establece que “sólo se podrán sancionar infracciones consumadas y respecto de conductas y hechos constitutivos de infracciones administrativas delimitadas por la ley anterior a su comisión y, en su caso, graduadas por las disposiciones reglamentarias de desarrollo”, reiterándose que “las disposiciones sancionadoras no se aplicarán con efecto retroactivo, salvo cuando favorezcan al presunto infractor”.

³²² Véase J. Garberí Llobregat y G. Buitrón Ramírez, *El procedimiento...*, *cit.*, pág. 70. En cuanto al acogimiento de este principio en los textos constitucionales europeos, podemos destacar, entre otros, los siguientes: la Ley Federal Alemana de 1949 dispone que un acto sólo podrá ser penado si su punibilidad estaba establecida por la ley anterior a la comisión del acto (artículo 103.2); la Constitución italiana de 1947 establece que nadie podrá ser castigado sino en virtud de una ley que haya entrado en vigor antes de

Existe una relación entre este principio y el de culpabilidad, dado que nadie puede ser culpable de haber cometido una acción no sancionable en el momento de su ejecución. La irretroactividad de la norma sancionadora desfavorable, además, tiene su razón de ser en la seguridad jurídica, evitándose la arbitrariedad de la Administración, constituyendo también una de las vertientes del principio de legalidad³²³. Por lo tanto, una sanción impuesta en el Estado de origen con vulneración del principio de irretroactividad sería contraria a nuestro orden público, y ello constituiría un obstáculo infranqueable de cara a un eventual reconocimiento del acto sancionador extranjero.

3. El respeto a los principios del procedimiento sancionador

3.1. Planteamiento

Como ya hemos indicado, el procedimiento administrativo, y máxime en el ámbito sancionador, constituye un medio que garantiza que la Administración actúa respetando los derechos de los administrados, dentro de los cuales, en el ámbito sancionador, destaca por encima de otros el derecho de defensa. Esta garantía constituye hoy una exigencia ineludible en cualquier Estado de los llamados de Derecho³²⁴.

haberse cometido el hecho (artículo 25.2); en Suecia, la Constitución vigente de 1976 ordena que ninguna pena u otro tipo de sanción penal podrá imponerse por una acción que no estuviera plenamente castigada cuando fue cometida (artículo 10, capítulo II) y en la Constitución de los Países Bajos de 1983 se declara que ningún hecho será punible como delito sino en virtud de una disposición legal anterior (artículo 16).

³²³ Hay que tener en cuenta que la otra cara del principio que analizamos es la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, lo cual también se deduce, *contrario sensu*, del artículo 9.3 CE. Pero a diferencia de lo que acontece en el ordenamiento penal, en el caso del derecho administrativo sancionador no cabe una revisión de las sanciones cuando éstas hayan alcanzado firmeza. Según F. García Gómez de Mercado, tanto en el ámbito penal como en el administrativo sancionador, la retroactividad favorable debería afectar a las sanciones cuyo cumplimiento no se hubiera todavía agotado, excluyéndose su operatividad, en cambio, respecto de aquellas sanciones que estuvieran plenamente consumadas: así, una sanción de multa, ya ejecutada por la Administración, no procedería ser devuelta por encontrarse ya consumada (*Sanciones administrativas: garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, cit., pág. 46).

³²⁴ Ya hemos resaltado que el Tribunal Constitucional, desde su sentencia 18/1981, de 8 de junio, ha mantenido que las garantías contenidas en el artículo 24 CE para los procesos judiciales, con matices, resultan de aplicación a los procesos administrativos de carácter sancionador. Pero debe insistirse que se trata de una aplicación “matizada”, ya que las garantías previstas en el artículo 24 CE se proyectan sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración no mediante una aplicación literal de las mismas, sino sólo “en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto” (STC 120/1994, de 25 de abril [BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1994]). A modo de ejemplo de regulación en alguno de los Estados miembros, sobre la aplicación de estos principios en el proceso sancionador en Italia, *vid.* G. Colla y G. Manzo, *Le sanzioni amministrative*, cit. págs. 247 y ss.

En la STC 3/1993, de 26 de enero, se recogen un conjunto de garantías derivadas del artículo 24 CE y relacionadas con el derecho de defensa, que se declaran vigentes en el ámbito administrativo sancionador, destacándose entre otras, el derecho del interesado a aportar pruebas que estime pertinentes, a alegar lo que a su derecho convenga, a la motivación de la denegación de pruebas, a la prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales, a ser informado de la acusación o a la presunción de inocencia³²⁵.

Por lo tanto, para que una sanción nazca con vocación de eficacia extraterritorial requerirá inexcusablemente que se haya impuesto en el marco de un procedimiento tramitado con las debidas garantías, siendo la primera de ellas el respeto al principio de legalidad procedimental. El orden público, en su sentido negativo, impediría la ejecución de una resolución sancionadora dictada en el extranjero en el marco de un procedimiento donde, por ejemplo, no se hubiera dado posibilidad de audiencia al sancionado, o donde no se le hubiese dado la posibilidad de practicar prueba a su favor, por vulneración de su derecho de defensa.

Como se indica en la STC 16/1981, de 18 de mayo, “(...) la necesidad del respeto al principio de legalidad procedimental garantiza, en primer término, los derechos e intereses de los particulares y, en segundo, el interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia de la resolución administrativa al poner en manos de la autoridad decisora todos los elementos de juicio necesarios para dictarla”³²⁶. En definitiva, el administrado debe tener plenas oportunidades de defensa y la autoridad pública debe tener el más amplio posible conjunto de elementos de juicio a la hora de emitir su decisión.

En este sentido, a tenor de lo dispuesto en nuestra legislación, “el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentario” (artículo 134.1 LRJPAC) y “en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento” (artículo 134.3 LRJPAC). Por ello, ninguna persona podrá ser sancionada por la Administración sin ser previamente

³²⁵ BOE núm. 37, de 12 de febrero de 1993. También en nuestro sistema interno se acogen otros derechos que, aunque no se enuncian expresamente en el artículo 24 CE, el Tribunal Constitucional los considera necesarios para el desarrollo con garantías del proceso debido. Estos otros derechos, como el derecho a la separación del órgano instructor y el órgano sancionador, el derecho a utilizar la propia lengua o el derecho a la motivación de las resoluciones, con las debidas matizaciones, también se deben aplicar en el procedimiento administrativo sancionador.

³²⁶ BOE núm. 145, de 16 de junio de 1981.

oída (*nemo damnari inaudita parte*)³²⁷, sólo a través de un procedimiento donde se hayan respetado los derechos de defensa podrá imponerse una sanción. En caso contrario, se entendería vulnerado nuestro orden público y por ello no se reconocería el acto sancionador extranjero³²⁸.

Vamos a exponer a continuación cuáles son estos principios y derechos que deben respetarse dentro del procedimiento sancionador para poder considerar que el acto sancionador ha sido dictado por la Administración con las debidas garantías y que, en consecuencia, se encuentre *ab initio* en condiciones de poder producir eficacia más allá de las fronteras del Estado en que fue dictado.

3.2. El derecho de audiencia y el derecho a formular alegaciones

Constituye éste un doble requisito de gran trascendencia incluido dentro del derecho a la no indefensión, a veces confundido dada su proximidad y complementariedad, que ha de haber sido respetado por el acto extranjero para poder surtir efectos extraterritoriales, y su omisión dará lugar a un vicio de nulidad de pleno derecho de la resolución³²⁹.

³²⁷ Lógicamente, salvo supuestos de rebeldía consentida (*vid. supra*).

³²⁸ Con ello queda ya en el más lejano de los recuerdos la posibilidad de imponer sanciones de plano, sin tramitarse procedimiento alguno, sin intervención del administrado, como ocurrió con frecuencia en nuestro Derecho desde la época medieval hasta las mismas postrimerías de la Constitución de 1978.

³²⁹ El derecho de audiencia también se recoge en otros textos constitucionales de Estados miembros de la Unión Europea, encontrándose vigente en todos los ordenamientos de los Estados miembros. Así, por citar algunos ejemplos de textos correspondientes a distintos sistemas, la Ley Federal Alemana de 1949 establece que todos tienen derecho a ser oídos ante los tribunales (artículo 103.1); la Constitución finlandesa de 1999 se refiere a la publicidad de los procedimientos y al derecho a ser oído como derechos garantizados por la ley (artículo 21.1) y la constitución griega de 1975 dispone el derecho de la persona interesada a que se la oiga previamente, aplicándose tal derecho a cualquier acción o medida administrativa que sea tomada en detrimento de sus derechos o intereses (artículo 20).

En la Unión Europea el principio de audiencia en el curso del procedimiento administrativo constituye uno de los principios generales elaborados por el Tribunal de Justicia desde su ya lejana sentencia de 4 de julio de 1963, asunto *Alvis* (C-32/63). El principio se ha destacado en relación a los procedimientos sancionadores, permitiéndose en su virtud a los interesados exponer sus alegaciones y obtener una respuesta motivada por parte del organismo competente, si bien posteriormente se ha considerado un principio general del Derecho comunitario, expresión típica del "*due process of law*", relevante para cualquier tipo de procedimiento (*vid. M. P. Chiti, Derecho administrativo europeo, cit., pág. 249*).

3.2.1. Derecho de audiencia

En general, en los procedimientos administrativos, nuestra jurisprudencia entiende hoy mayoritariamente que el derecho de audiencia constituye un instrumento cuyo fin primordial es hacer posible el correcto ejercicio del derecho de defensa y las consecuencias jurídicas de su omisión dependerán de si con ello se ha producido o no indefensión material pues, si a pesar de la ausencia de dicho trámite el derecho de defensa no se ve mermado, no se declarará la anulabilidad del acto³³⁰.

Para una parte de la doctrina esto, que no es de aplicación en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, donde rigen las garantías protegidas por el artículo 24 CE y, en consecuencia, la omisión del trámite de audiencia, provocará automáticamente la nulidad de pleno Derecho del acto definitivo en los procedimientos sancionadores, pues en dicho caso el trámite de audiencia se califica como esencial, y su ausencia, con la consiguiente situación de indefensión para el administrado, se equipara a la omisión total y absoluta del procedimiento³³¹.

3.2.2. Derecho a formular alegaciones

Como complemento del derecho de audiencia, el artículo 35 e) LRJPAC destaca el derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución. Este derecho es destacado de nuevo especialmente en el artículo 135 LRJPAC, dentro de los principios del procedimiento sancionador. Con ello se salvaguarda el

³³⁰ SSTs 12 de marzo de 1998 (Ar. 3490) y 25 de mayo de 1998 (Ar. 4486). Un interesante estudio sobre el requisito del trámite de audiencia en la jurisprudencia española puede consultarse en M. I. Jiménez Plaza, *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004.

³³¹ Vid. al respecto A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, *Acto y procedimiento administrativo*, cit., pág. 224. Sin embargo, es discutible si la indefensión material causada por la inobservancia del trámite de audiencia puede devenir no invalidante en los casos en los que el sancionado (ya sea posteriormente en un recurso administrativo, ya sea en un recurso judicial) pudo utilizar los medios de defensa de los que antes fue privado, existiendo opiniones en ambos sentidos (así, STS de 26 de enero de 2004 [Ar. 887], a favor de la subsanación y STC 59/2004, de 19 de abril [BOE núm. 120, de 18 de mayo de 2004], en contra). Sobre la posible nulidad del acto sancionador por vulneración del derecho de defensa como consecuencia de no haberse respetado en el procedimiento correspondiente el derecho de audiencia J. Jordano Fraga destaca la conexión estrecha existente entre este derecho y el derecho a la presunción de inocencia (*Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 263-270).

principio general según el cual nadie puede ser condenado sin ser previamente oído³³², y se excluyen definitivamente de nuestro ámbito las llamadas “sanciones de plano”, expresamente prohibidas en nuestro ordenamiento³³³.

Este derecho es catalogado como una garantía elemental. En la STC 23/1995, de 30 de enero, se indica que “la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga”, y concluye indicando que “las exigencias constitucionales derivadas del artículo 24 CE, se cumplen, como queda dicho, cuando la sanción es impuesta después de un procedimiento en el que se ofrece audiencia al administrado y se le permite hacer uso de medios de prueba y contradicción en la defensa de sus derechos e intereses”³³⁴.

Para que este derecho se considere efectivo es necesario que la persona sea citada o emplazada en tiempo y forma, de modo que haya dispuesto realmente de la posibilidad efectiva de articular su defensa³³⁵.

3.3. Derecho a proponer la práctica de pruebas

En el capítulo segundo hemos tratado sobre la prueba, pero desde la perspectiva de su procedencia y práctica en el procedimiento administrativo sancionador con elemento extranjero. Ahora vamos a referirnos a la cuestión desde el prisma del derecho a proponer y practicar las pruebas que sean pertinentes. Se trata de que en el procedimiento de origen se haya permitido al sujeto sancionado prac-

³³² Derecho que es recogido en los principales textos internacionales en materia de derechos humanos, así en el artículo 10 DUDH, en el artículo 13 PIDCP o en el artículo 6 CEDH.

³³³ En el ámbito reglamentario, los artículos 16 y 19 RPS permiten al interesado presentar alegaciones al menos en dos momentos. En primer término, frente al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, y también, posteriormente, una vez sea notificada la propuesta de resolución.

³³⁴ BOE núm. 50, de 28 de febrero de 1995.

³³⁵ En el ámbito judicial, plano extrapolable ahora, el TS insiste en que la notificación realizada exclusivamente por edictos o anuncios, sin haberse intentado previamente una notificación personal, no permite al demandado tener conocimiento veraz del proceso, por lo que supone infracción de los derechos de defensa. En este sentido, véanse AATS de 19 de mayo de 1998 (Ar. 4451); 7 de abril de 1998 (Ar. 3560); 28 de abril de 1998 (Ar. 3593) y 2 de febrero de 1999 (Ar. 788), entre otros. Por otra parte, según constante jurisprudencia, y como se recuerda en la STS de 19 de mayo de 2004 (Ar. 5304), “no se causa indefensión material alguna si en sede jurisdiccional el interesado ha podido alegar y probar lo que ha su derecho ha convenido” (*vid. supra*, capítulo segundo).

ticar prueba y participar en la práctica de la prueba, así como que no se hayan utilizado medios ilícitos de prueba. Estas circunstancias, de producirse, pueden impedir reconocer eficacia exterior a un acto sancionador³³⁶.

El principio de la presunción de inocencia es una garantía del proceso penal que la jurisprudencia ha extendido al ámbito del procedimiento administrativo sancionador. En conexión directa con este principio y con el derecho de defensa se encuentra la cuestión relativa a la prueba, la cual tiene una especial relevancia en el procedimiento administrativo sancionador sobre el resto de los procedimientos administrativos, dado los intereses en juego. La prueba es la actividad que tiene por objeto demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento, constituyendo un derecho de carácter instrumental en relación al general derecho de defensa, pues uno de los más eficaces medios defensivos con que cuenta el administrado es el de solicitar la práctica de los medios de prueba que puedan conducir a su descargo³³⁷.

Según reiterada jurisprudencia, el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa se descompone, en su contenido esencial, en el derecho a proponer prueba, el derecho a que la prueba propuesta sea admitida y el derecho a que la prueba admitida sea practicada³³⁸. En principio la prueba se refiere

³³⁶ En relación al interesante tema de la obtención ilícita de pruebas, aunque referido al ámbito judicial, *vid.*, entre otros, C. Hidalgo Gallardo, *Las "pruebas ilegales": de la "Exclusionary Rule" estadounidense al artículo 11.1 LOPJ*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003; J. A. Díaz Cabiale y otro, *La garantía constitucional de la inadmisión de la prueba ilícitamente obtenida*, Civitas, Madrid, 2001; E. Urbano Castillo y M. A. Torres Morato, *La prueba ilícita penal: estudio jurisprudencial*, 3ª ed., Aranzadi, Navarra, 2003; J. M. Asensio Mellado, *Prueba prohibida y prueba preconstituida*, Trivium, Madrid, 1989.; J. Fernández Entralgo, "Las reglas del juego. Prohibido hacer trampas: la prueba ilegítimamente obtenida"; M. Miranda Estrampes, *El concepto de prueba ilícita y su tratamiento en el proceso penal*, Bosch, Barcelona, 1999 y E. Urbano Castrillo, "La prueba ilícita en particular", ambos en J. Delegado García (dir.), *La prueba en el proceso penal*, CGPJ, 1996.

³³⁷ *Vid.* al respecto J. Garberí Llobregat y G. Buitrón Ramírez, *El procedimiento...*, *cit.*, pág. 282. Sin embargo, el derecho fundamental a la prueba no es absoluto ni ilimitado, sino que se trata de uno de los derechos fundamentales de los catalogados como de configuración legal, siendo su contenido esencial la admisión y práctica con las debidas garantías de la prueba que, propuesta en tiempo y forma, resulte pertinente (STC 52/2004, de 13 de abril [BOE núm. 120, de 18 de mayo de 2004]).

³³⁸ El derecho a la prueba no faculta para llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada, sino que consiste en que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas sin desconocimientos ni obstáculos. Las pruebas reiterativas son improcedentes e innecesarias. La inejecución de una prueba decisiva en términos de defensa imputable a la Administración vulnera el artículo 24.2 CE, teniendo en todo caso el imputado la carga de argumentar y probar la trascendencia de la prueba propuesta (*vid.* STS de 13 de julio de 2004 [Ar. 5359]).

exclusivamente a los hechos, siendo innecesaria la prueba de las normas jurídicas que puedan servir de fundamento a la resolución.

Sin embargo, es discutible si es de aplicación al procedimiento administrativo la doctrina procesal civil según la cual también han de ser objeto de prueba las normas consuetudinarias, el Derecho especial no publicado en diarios oficiales y el Derecho extranjero³³⁹. Respecto a la prueba del Derecho extranjero, dado el principio de territorialidad (artículo 8.1 Cc) que prima con toda su amplitud en el ámbito del procedimiento administrativo –en atención al cual el Estado sólo puede hacer uso de su Derecho administrativo sancionador en relación a hechos cometidos en el interior de sus fronteras y mediante la aplicación de sus normas–, difícilmente nos podemos imaginar en el marco de nuestro estudio algún supuesto donde se haga necesario la acreditación de un Derecho extranjero en el ámbito de un procedimiento sancionador tramitado en un Estado, dado que las autoridades de éste aplicarán las normas españolas como *lex fori*³⁴⁰.

En el procedimiento administrativo sancionador, es un principio indiscutido que la carga de la prueba corresponde a la Administración que ejerce la potestad sancionadora, siendo a ella a quien corresponde acreditar debidamente los hechos que se imputan al inculpado. El “derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa” lo reconoce el artículo 24 CE, también aplicable a favor del sujeto pasivo del procedimiento administrativo sancionador³⁴¹.

Según dispone el artículo 137.4 LRJPAC se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan

³³⁹ A tenor del artículo 281.2 LEC “también serán objeto de prueba la costumbre y el derecho extranjero. La prueba de la costumbre no será necesaria sin las partes estuviesen conformes en su existencia y contenido y sus normas no afectasen al orden público. En derecho extranjero deberá ser probado en lo que respecta a su contenido y vigencia, pudiendo valerse el tribunal de cuantos medios de averiguación estime necesarios para su aplicación”.

³⁴⁰ Y ello a diferencia de lo que acontece en el método de atribución, donde es consustancial al mismo la posibilidad de que el juez del Estado del foro aplique un ordenamiento jurídico extranjero para dar solución material a un determinado litigio internacional. Es más, la aplicación en el Estado del foro de un Derecho extranjero es el colorario del principio de cooperación internacional que informa el Derecho internacional privado.

³⁴¹ Así lo había declarado ya de una manera clara la STC 212/1990, de 20 de diciembre (BOE núm. 9, de 10 de enero de 1991). Con el mismo significado, el artículo 125 LRJPAC se refiere al “derecho a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes”.

alterar la resolución final a favor del presunto responsable. Si la denegación de pruebas en el procedimiento sancionador no es motivada y razonable, se estará vulnerando el artículo 24.2 CE³⁴². Así, deberá admitirse toda prueba que, sirviendo para esclarecer los hechos, repercuta de algún modo a favor del inculgado, bien sea con el fin de eximirle de responsabilidad o bien para atribuírsela en un grado menor³⁴³.

El art. 80.1 LRJPAC admite cualquier tipo de prueba que pueda ser relevante para la adopción de la decisión final. Pero la prueba debe estar admitida en Derecho, lo cual –ante la carencia de un catálogo de medios de prueba en la LRJPAC– nos lleva en nuestro ordenamiento a los medios de prueba enunciados, a modo de *numerus apertus*, en el artículo 299 LEC³⁴⁴, si bien deberán realizarse las oportunas adaptaciones al encontrarnos ante un procedimiento administrativo y no judicial³⁴⁵.

³⁴² Que, recordemos, establece como fundamental el derecho de todos “a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa”. Es precisamente de este precepto en combinación con el artículo 137.4 LRJPAC de donde, según doctrina del Tribunal Constitucional, deriva que en los procedimientos administrativos sancionadores adquiera relevancia constitucional el derecho del expedientado a utilizar pruebas para su defensa. Ahora bien, ni siquiera en el proceso penal, donde sería plenamente aplicable el artículo 24.2 CE, existe un derecho absoluto e incondicionado al uso de todos los medios de prueba: únicamente se otorga al administrado sujeto a un expediente sancionador el derecho a que se practiquen todas aquellas pruebas que se consideren pertinentes o necesarias (SSTC 192/1987, de 12 de febrero [BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 1987] y 149/1987, de 30 de septiembre [BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1987]).

³⁴³ Ha de tenerse en cuenta que a la hora de admitir como pertinentes pruebas que, de alguna manera, hubieran de practicarse en el extranjero, dada la posible dificultad que ello puede conllevar, el órgano competente ha de valorar varios aspectos como la trascendencia de la medida propuesta, su coste en el marco del procedimiento, la inexistencia de otros posibles medios probatorios menos gravosos e igual de efectivos, los posibles perjuicios para el interesado, etc. Cuando la inadmisión de la prueba se encuentre debidamente motivada, entonces, en principio, no se producirá vulneración del derecho a proponer pruebas, en definitiva, del derecho a la defensa.

³⁴⁴ A tenor del artículo 299 LEC “1. Los medios de prueba de que se podrá hacer uso en juicio son: 1º Interrogatorio de las partes; 2º Documentos públicos; 3º Documentos privados; 4º Dictamen de peritos; 5º Reconocimiento judicial; 6º Interrogatorio de testigos. 2. También se admitirán, conforme a lo dispuesto en esta Ley, los medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso. 3. Cuando por cualquier otro medio no expresamente previsto en los apartados anteriores de este artículo pudiera obtenerse certeza sobre hechos relevantes, el tribunal, a instancia de parte, lo admitirá como prueba, adoptando las medidas que en cada caso resulten necesarias”.

³⁴⁵ En principio, de los medios enumerados en el artículo 299 LEC no tendría relevancia en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador el interrogatorio de las partes, puesto que no existen partes en sentido procesal. Si se solicita la declaración de la Administración en el procedimiento habrán de tenerse en cuenta las especialidades previstas a tal efecto en el artículo 315 LEC. Por otra parte, las pruebas propuestas por los interesados sólo podrán ser rechazadas cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, y ello habrá de hacerse mediante resolución motivada (artículo 80.3 LRJPAC), motivación que, además, ha de ser racional (SSTC 52/2004, de 13 de abril [BOE núm. 120, de 18 de abril de 2004], 74/2004, de 22 de abril [BOE núm. 120, de 18 de abril de 2004] y 91/2004, de 19 de mayo [BOE núm.

Una cuestión a tener en cuenta será quien determina si en el procedimiento de origen se ha producido denegación de prueba: el Estado del foro o el Estado de ejecución. Entendemos que, a efectos prácticos, dicha valoración ha de ser superada, en todo caso, en el Estado de ejecución del acto, pues caso de que por éste se determine la existencia de indefensión no reparada, acudiendo al orden público, difícilmente se llegará a producir la ejecución del acto³⁴⁶.

3.4. Derecho a una resolución motivada

Otro de los requisitos del acto sancionador para poder desplegar eficacia en el extranjero es la motivación, pues podrá provocar indefensión en caso contrario. El requisito de la motivación es una exigencia en cuanto que se encuentran afectados derechos subjetivos y es la manera de poder constatar que la sanción impuesta constituye una proporcionada y justa aplicación de una previa norma sancionadora³⁴⁷. Este requisito tiene una conexión directa y necesaria con el derecho a la no indefensión que emana directamente del artículo 24.1 CE, cuya efectividad, de no respetarse, quedaría en entredicho en orden a posibilitar el adecuado control judicial de la resolución en cuestión.

Si en general se requiere que cualquier resolución dictada por una autoridad pública se encuentre motivada, dicha motivación resulta más necesaria aún cuando lo que se ejercitan son potestades de índole sancionadora donde se restringen derechos de los particulares, pues con la motivación se evita la posible arbitrariedad de la Administración y se permite al interesado conocer las razones

140, de 10 de junio de 2004]). Además, ha de tenerse en cuenta que determinadas pruebas pueden no tener valor en el proceso penal pero sí en el procedimiento sancionador. Así, como se indica en la STS de 25 de marzo de 2004 (Ar. 2444), un atestado policial sin ratificar no tiene tal valor en el proceso penal, pero sí puede tenerlo en el administrativo.

³⁴⁶ La cuestión no es baladí, pues, por ejemplo, habrá de valorarse –en su caso– si la prueba tiene potencial relevancia exculpatoria o inculpatoria, de modo que su admisión resulte decisiva en términos de defensa (requisito exigido en nuestro ordenamiento por la STC 74/2004, de 22 de abril [BOE núm. 120, de 18 de abril de 2004]). O, por ejemplo, podría también ser objeto de valoración si es admisible o no desde la perspectiva del orden público en este ámbito la prueba indiciaria a efectos de imponer en base a la misma una sanción (cuestión tan controvertida que incluso en nuestro ordenamiento encontramos resoluciones contradictorias, pues parece que lo admite la STS de 31 de diciembre de 2002 [Ar. 1121/2003], pero, sin embargo, no lo admite la STS de 27 de enero de 2003 [Ar. 2004]).

³⁴⁷ Vid. T. Cobo Olvera, *El procedimiento...*, cit., pág. 87. Para el Tribunal Supremo la motivación supone que se expresen las razones que sirven de fundamento a la decisión (STS de 15 de julio de 1999 [Ar. 6190]) y consiste en un razonamiento o una explicación, o en una expresión racional del juicio, tras los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica (STS de 20 de enero de 1998 [Ar. 1418]), cumpliéndose el requisito siempre que se den a conocer al destinatario las auténticas razones de la decisión y permitir frente a ella la adecuada defensa (STS de 25 de mayo de 1998 [Ar. 4486]).

por las que se le sanciona, con lo cual se posibilita también el ejercicio del derecho a utilizar los correspondientes medios de impugnación –en vía administrativa o judicial–³⁴⁸.

La ausencia de motivación puede ocasionar la nulidad de pleno derecho o anulabilidad de la resolución sancionadora, según si ha provocado o no indefensión en los interesados y se ven afectados derechos fundamentales (artículos 62.1 a y 63 LRJPAC)³⁴⁹. El deber de motivación en el ámbito administrativo se traduce en un auténtico derecho fundamental de los administrados a que las resoluciones que ponen término a los procedimientos sancionadores sean puntualmente motivadas, entendiéndose así que el derecho fundamental a la motivación proclamado en el artículo 24.1 CE es perfectamente aplicable al ámbito del procedimiento sancionador.

En cuanto al contenido del derecho a una resolución motivada, el deber de motivación de las resoluciones sancionadoras guarda una estrecha relación con el derecho a la presunción de inocencia, pues la apreciación de la prueba practicada y la consideración acerca del carácter de cargo o inculpativo de la misma, exige que el órgano decisor exteriorice en la resolución dichas apreciaciones y

³⁴⁸ El artículo 138.1 LRJPAC establece: “La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente”. A tenor del artículo 89.3 LRJPAC y 20.4 RPS, la motivación de la resolución requerirá que la misma contenga una valoración de las pruebas practicadas, la fijación de la persona responsable, de la infracción cometida, de la sanción que se impone, la decisión que se adopte y los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que ha de presentarse y plazo para interponerlos.

En la Unión Europea, desde la primera jurisprudencia comunitaria (STJCE de 20 de marzo de 1959, asunto *Nolt*, C-1857), la obligación de motivación se ha considerado como un elemento sustancial del Derecho procedimental inherente al Estado de Derecho. Como dice M. P. Chiti –para quien la aplicación de este principio se enfatiza de modo particular de casos de actos desfavorables–, en el marco del procedimiento administrativo la obligación de motivar las decisiones individuales tiene el doble objetivo de, por un lado, permitir a los interesados conocer las justificaciones del acto adoptado y, por otro, al juez comunitario fiscalizar la legitimidad de la decisión (*Derecho administrativo europeo*, cit., pág. 245). Por supuesto, es un principio que rige en los ordenamientos nacionales de los diferentes Estados miembros (así, a título de ejemplo, vid. R. Andersen y otros, *La motivation formelle des actes administratifs*, La Charte, Brujas, 1992 y M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, cit., págs. 260 y ss.).

³⁴⁹ En relación a este particular, la STS de 20 de enero de 1998 (Ar. 1418), expresa que la exigencia de motivación “no es un simple requisito de carácter formal, sino que lo es de fondo e indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el artículo 24.1 de la Constitución”.

consideraciones, que, a la postre, son las únicas capaces de fundamentar la legitimidad de la sanción impuesta³⁵⁰.

Por último, la motivación debe comprender también la determinación del juicio conducente a demostrar la proporcionalidad de la sanción impuesta. Sólo podemos saber si en la imposición de la sanción se ha respetado el principio de proporcionalidad si la misma se encuentra debidamente motivada en relación a las circunstancias agravatorias o atenuatorias que a tal fin han sido tomadas en consideración por el órgano actuante³⁵¹.

3.5. Derecho a la presunción de inocencia

La presunción de inocencia es un principio derivado del ámbito penal, contemplado en el artículo 24.2 CE, constituyendo, ante todo, un derecho fundamental, cuya titularidad ostenta también el sujeto pasivo de un procedimiento sancionador³⁵². En atención a su carácter de derecho fundamental, se trata de un derecho de aplicación directa e inmediata, no encontrándose supeditada su operatividad a un concreto desarrollo legislativo, vinculando su contenido la actuación de todos los poderes públicos. El derecho a la presunción de inocencia se recoge en nuestro sistema en el artículo 137.1 LRJPAC, acogiendo el principio de que ningún ciudadano puede ser sancionado mientras no se declare su responsabilidad de haber cometido una infracción administrativa, y ello a través de un procedimiento en el que se haya respetado tal derecho.

³⁵⁰ Vid. J. Garberí Llobregat y G. Buitrón Ramírez, *El procedimiento...*, cit., pág. 403.

³⁵¹ Nuevamente hemos de indicar que la determinación sobre si el acto sancionador se encuentra o no debidamente motivado debe corresponder inicialmente al Estado del foro, pero dicha motivación ha de ser “convalidada” también por el Estado de ejecución, donde el acto va a desplegar efectos, por lo que en la práctica se deberá producir una calificación positiva cumulativa por ambos ordenamientos.

³⁵² Se trata de un derecho que debe regir la potestad sancionadora que, aunque en el ordenamiento español viene configurado como un principio del procedimiento sancionador, hubiera estado quizás mejor ubicado en el Capítulo I del Título IX LRJPAC, como un principio que debe regir la potestad sancionadora de la Administración, en lugar de en el artículo 137 LRJPAC. Como dicen, entre otras, las SSTs de 25 de mayo de 2004 (Ar. 4034) y de 20 de julio de 2004 (Ar. 5257), la presunción de inocencia es un derecho fundamental que rige sin excepciones en el procedimiento administrativo sancionador; como regla de juicio, exige que la sanción se fundamente en una prueba de cargo, legítimamente obtenida, formalmente practicada y razonadamente valorada. Por su parte, el TEDH ha considerado que la presunción de inocencia constituye un derecho fundamental (vid. sentencia 24/1986, de 6 de diciembre de 1988 [asunto Barberá, Messeguer y Jabardo], BIMJ, Suplemento 1519, de 25 de febrero, con nota de introducción de J. M. Morenilla Rodríguez). También se reconoce tal derecho en las constituciones europeas, así por ejemplo, la italiana dispone que “el acusado no será considerado culpable hasta que recaiga sentencia condenatoria firme” (artículo 27.2).

El Tribunal Constitucional, en relación a este derecho, en general, ya había manifestado que “...el derecho a la presunción de inocencia debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, *tanto administrativa* como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos”³⁵³. Posteriormente, y por si quedaba alguna duda, lo ha declarado específicamente aplicable al ámbito de las sanciones administrativas, quedando claro que la persona contra la que se tramita un procedimiento administrativo sancionador tiene derecho a la presunción de inocencia³⁵⁴. En este sentido, el artículo 137.1 LRJPAC establece que “los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”, si bien parece que no es muy afortunada la expresión no existencia de responsabilidad, pues puede dar a entender que la presunción de inocencia juega en el terreno de la responsabilidad, y no en el de la culpabilidad³⁵⁵.

El reflejo del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador se manifiesta, subjetivamente, en que la persona no puede ser considerada responsable de una infracción hasta que haya concluido el procedimiento con una resolución sancionatoria y, materialmente, en que la Administración no puede sancionar sin pruebas.

Sobre este particular, son notas que caracterizan a la presunción de inocencia las siguientes: a) cualquier sanción debe ir precedida de una actividad probatoria: no hay sanción sin prueba; b) las pruebas tenidas en cuenta para la imposición de una sanción han de ser legítimas, descartándose el uso de pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales; c) el *onus probandi* recae en todo caso sobre la Administración, que es quien acusa³⁵⁶ y; d) la valoración de las pruebas

³⁵³ STC 13/1982, de 1 de abril (BOE núm. 95, de 21 de abril de 1982). La cursiva es nuestra.

³⁵⁴ Entre otras, SSTC de 17 de septiembre, 105/1994, de 11 de abril (BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1994), 45/1997, de 11 de marzo (BOE núm. 87, de 11 de abril de 1997) y 57/1998, de 26 de marzo (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998).

³⁵⁵ Vid. sobre el particular T. Cobo Olvera, *El procedimiento...., cit.*, pág. 81.

³⁵⁶ STC 51/1991, de 11 de marzo (BOE núm. 91, de 16 de abril de 1991), entre otras. Sin embargo, encontramos alguna sentencia de la cual no se deduce que este principio se aplique de una manera automática en relación a la acreditación de culpabilidad, sino que corresponde al imputado en determinados casos, una vez que la Administración ha acreditado los hechos constitutivos, probar su falta de culpa, esto es, que ha mostrado la diligencia debida o ha sido todo lo prudente que debiera. Así, en la STS de 27 de mayo de 2003 (Ar. 5511), que contempla el caso de una sanción impuesta al Presidente del Consejo de Administración de una sociedad anónima por no haber adoptado determinadas medidas que estaban a su alcance, ante la alegación del recurrente de que fue sancionado sin existir dolo o culpa, se establece que

por parte del órgano decisor ha de resultar ajustada a los cánones de la lógica o del criterio racional, sin que quepa un juicio valorativo arbitrario o carente de conexión lógica con el contenido probatorio. Por lo tanto, para desvirtuar esta presunción se requerirá la certeza de la culpabilidad derivada de una libre apreciación de la prueba, quedando afectado el derecho a la tutela judicial efectiva en el supuesto que se deniegue la práctica de prueba de una manera infundada o si se aprecia la culpabilidad de una manera arbitraria, irracional o absurda³⁵⁷.

3.6. Derecho a un procedimiento con separación entre la fase de instrucción y la de decisión

Desde el punto de vista de nuestra Constitución, la separación entre la instrucción del procedimiento y la adopción de la decisión es una traslación de un principio tradicional en el ámbito del Derecho procesal penal que en nuestro ordenamiento deriva del artículo 24.2 CE³⁵⁸. Aunque era discutible si esta exigencia era constitucionalmente exigible para el procedimiento administrativo sancionador, lo cierto es que, para cerrar discusiones al respecto, este principio está expresamente reconocido en nuestro ordenamiento³⁵⁹. No obstante, y aclarada así la cuestión, algunos autores mantienen que todavía cabría discutir si en nuestro sistema el incumplimiento de esta regla acarrearía las consecuencias jurídicas que, con carácter general, se vinculan a las simples irregularidades pro-

“se produce (...) una alteración de la carga de la prueba: la Administración prueba la infracción, que no se ha negado en la demanda, y la participación del Consejo de Administración en la adopción de las decisiones que llevaron a dicha situación (la aprobación de las cuentas anuales); por el contrario, al recurrente le correspondía haber acreditado las medidas que adoptó para evitar la situación que ocasionó la imposición de la sanción” (sobre este particular, *vid.* STC 169/2003, de 29 de septiembre [BOE núm. 149, de 23 de octubre de 2003], STS de 10 de diciembre de 2002 [Ar. 2465/2003] y STS] de Extremadura de 25 de julio de 2002 [Ar. 1573]).

³⁵⁷ Como consecuencia del derecho de defensa, excluyente de la indefensión, la ya citada STC 18/1981, de 8 de junio, puso de manifiesto la vinculación existente entre la presunción de inocencia y la prueba cuando afirmó que “la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, la vigencia del derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa, del que se deriva que vulnera el artículo 24.2 CE la denegación inmotivada de una determinada prueba, así como la prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de los derechos fundamentales”.

³⁵⁸ En este caso, con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional, siguiendo la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha declarado que la imparcialidad del juzgador es incompatible con la actuación previa del mismo como instructor (SSTC 106/1989, de 8 de junio [BOE núm. 158, de 4 de abril de 1989] y 55/1990, de 28 de marzo [BOE núm. 92, de 17 de abril de 1990]).

³⁵⁹ En concreto en el artículo 134.2 LRJPAC, según el cual, los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándola a órganos distintos.

cedimentales o, si por el contrario, supondría una irregularidad con trascendencia constitucional por vulneración, en su caso, de un derecho fundamental³⁶⁰.

La separación orgánica entre la fase de instrucción y la fase sancionadora es una exigencia cuyo incumplimiento puede acarrear la nulidad de la resolución que, en su caso, se adoptase sin respetar tal principio. Esto es una consecuencia de la recepción por parte del procedimiento administrativo sancionador de ciertos principios del proceso penal, debiendo entenderse tal recepción de forma adecuada a la naturaleza administrativa³⁶¹. Se trata de preservar la imparcialidad, la no contaminación, del órgano que va a decidir y de garantizar la prohibición de indefensión del administrado.

Sin embargo, para que este principio constituya una real y auténtica garantía, es conveniente que el órgano no sea identificado con el concepto organizativo y jerárquico que del mismo aparece recogido en algunas normas, ya que, de ser ello así, sería dificultoso en la práctica para las entidades menores –sobre todo para las locales– tramitar debidamente los procedimientos sancionadores que tienen atribuidos³⁶². Por ello, debemos aceptar un concepto de órgano más flexible en aras a la consecución de la necesaria objetividad, pudiéndose entender por tal el que ejerce la potestad sancionadora (bien de iniciación, de instrucción o de resolución), en concreto, las unidades administrativas que con atribución de competencia, se constituyen en cada caso concreto como tales³⁶³.

³⁶⁰ Al respecto *vid.* A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexaxh, *Acto y procedimiento...*, cit., pág. 185. La jurisprudencia es contradictoria al respecto, pues mientras la STC 14/1999, de 22 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1999), no admite claramente esa traslación al ámbito administrativo (y en igual sentido, por ejemplo la STSJ de Asturias de 11 de octubre de 2002 [Ar. 1771]), sí lo hace la STC 231/1998, de 1 de diciembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1998).

³⁶¹ En este sentido, en la STC 22/1990, de 15 de febrero (BOE núm. 53, de 2 de marzo de 1990), se ha puntualizado que “la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es por esencia predicable en la misma medida de un órgano administrativo”. Y, a su vez, la STS de 18 de febrero de 2004 (Ar. 2228) y del TSJ de Canarias –Santa Cruz de Tenerife– de 20 de noviembre de 2003 (Ar. 191/2004), recuerdan que no es una exigencia constitucional la atribución de las fases de instrucción y resolución a órganos administrativos distintos.

³⁶² Fundamentalmente en el artículo 11 LRJPAC, el cual parece que contiene una noción restrictiva de órgano, como concepto distinto y superior a las meras unidades administrativas de servicios. *Vid.* sobre el particular, T. Cobo Olvera, *El procedimiento...*, cit., pág. 67.

³⁶³ Esta es la interpretación que parece deducirse en nuestro país de la Exposición de Motivos del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que contiene el reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando justifica la necesidad de la separación entre la instrucción y la decisión del procedimiento, dando lugar a un posterior artículo 10 de contenido más moderado en cuanto a esta interpretación.

Es discutible la exigencia de esta separación en relación a las sanciones leves o de pequeña trascendencia³⁶⁴, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional no había exigido tal separación en el ámbito del procedimiento sancionador³⁶⁵, pues la aplicación de las garantías del artículo 24.2 CE al procedimiento administrativo sancionador, como hemos dicho, son aplicables en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que fundamentan dicho precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 CE, sin que sea exigible, en todo caso, una separación equivalente a la que debe darse en los procedimientos jurisdiccionales penales, pues “la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo”³⁶⁶.

Además, la organización administrativa se encuentra informada por el principio de jerarquía, y no por el de independencia propio del poder judicial, por lo que parece que no tiene pleno sentido trasladar las garantías propias del ámbito judicial a los funcionarios responsables de la tramitación y del procedimiento administrativo sancionador, pues en principio resulta indiferente la separación o no de las funciones de investigación y decisión entre funcionarios pertenecientes a una misma organización y sometidos todos ellos al criterio jerárquico. Esta ha podido ser la razón por la cual el RPS ha diluido el rigor que pudiera deducirse del artículo 134.2 LRJPAC, al interpretar lo que ha de entenderse por órganos distintos.

En definitiva, el Estado de ejecución podría determinar la no ejecución del acto extranjero si el mismo fuese dictado en el marco de un procedimiento administrativo donde no existió una debida separación, en los términos referidos, entre la fase de instrucción y la de decisión.

3.7. Derecho a ser debidamente notificado

En el capítulo tercero analizamos la necesidad de practicar las notificaciones cuando el perjudicado tiene su domicilio fuera del territorio del Estado del foro,

³⁶⁴ Como ocurre, por ejemplo, en nuestro ordenamiento, con el juicio de faltas en el ámbito del derecho procesal penal, donde no existe separación entre instrucción y enjuiciamiento (artículos 962 a 977 LECr).

³⁶⁵ STC 60/1995, de 17 de marzo (BOE núm. 98, de 25 de abril de 1995).

³⁶⁶ STC 22/1990, de 15 de febrero (BOE núm. 53, de 2 de marzo de 1990).

así como la forma en que las mismas se debían realizar. Ya destacábamos de la importancia de las notificaciones y de los efectos que produce una notificación no practicada debidamente, esto es, sin reunir los requisitos legalmente establecidos. Ahora se trata de profundizar en este último aspecto en relación al reconocimiento del acto sancionador extranjero, pues uno de los requisitos que se han de cumplir debidamente en el procedimiento administrativo seguido en el Estado de origen del acto para que quepa el reconocimiento en un tercer Estado será que se hayan practicado oportunamente las notificaciones de los actos que han de darse a conocer al administrado para respetar su derecho de defensa³⁶⁷.

En relación a los actos administrativos sancionadores, para que la eficacia de los mismos comience a producirse, es requisito *sine qua non* su notificación en forma. Esto no quiere decir que la notificación defectuosa no afecte a la validez del acto, sino que lo que se ve afectada es su eficacia y, si la eficacia es uno de los presupuestos para que proceda la ejecución forzosa, el acto incorrectamente notificado no puede ser ejecutado hasta que, en su caso, concurriese alguno de los motivos que permiten que la notificación defectuosa surta efectos³⁶⁸.

La notificación es un instrumento vital para el interesado en cuanto que si no se practica debidamente se va a producir la indefensión de éste, pudiéndose producir la omisión del trámite la nulidad de pleno derecho del acto *ex* artículo 62.1^a) LRJPAC. La finalidad básica de toda notificación va encaminada a lograr que el contenido del acto llegue realmente a conocimiento de su natural destinatario, en toda su integridad sustancial y formal, y en una fecha indubitada susceptible de efectuar sin dificultad el cómputo del plazo previsto para que el interesado pueda actuar válidamente en defensa de sus derechos. Nos encontramos ante un derecho reconocido en el artículo 24.2 CE y, por lo tanto, calificado como fundamental, con todas las consecuencias derivadas de tal calificativo, especialmente su tutela reforzada, ordinaria ante los órganos del poder judicial y,

³⁶⁷ La necesidad de notificación alcanza, al menos, tanto a los actos esenciales dictados en el procedimiento sancionador (acuerdo de iniciación del procedimiento, propuesta de resolución y resolución final) como, en su caso, a los actos, que no sean de mero trámite, dictados en el procedimiento ejecutivo con base en el acto sancionador (por ejemplo, la providencia de apremio).

³⁶⁸ Los cuales aparecen recogidos en el artículo 58.3 LRJPAC, según el cual las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos (se refiere a los requisitos establecidos en el artículo 58.2: practicar la notificación en diez días, contener el texto íntegro, etc.) surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

subsidiariamente, constitucional por la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En nuestro ordenamiento, el artículo 135 LRJPAC reconoce como un primer derecho a favor del presunto infractor contra quien se tramita un procedimiento administrativo sancionador el derecho a que le sean notificados los términos de la imputación, comprendiendo ello el derecho a ser informado sobre hechos que se le imputan, las infracciones que tales hechos puedan constituir y las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer. El referido derecho fundamental no es sólo aplicable a la esfera jurisdiccional o procesal penal, sino que también lo es a la del procedimiento administrativo sancionador, y así lo han reconocido tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁶⁹.

El artículo 13 RPS determina que el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador debe ser notificado al presunto infractor, y se hace referencia al contenido del mismo, el cual debe comprender: a) la identificación de la persona presuntamente responsable; b) los hechos que motivan la incoación del procedimiento sucintamente expuestos, su posible calificación y las sanciones que le pudieran corresponder; c) el nombre de Instructor y, en su caso, del Secretario del procedimiento, con indicación del régimen de recusación de los mismos y; d) el órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuye la competencia³⁷⁰.

Es cierto que la notificación es una cuestión íntimamente conectada con el derecho de defensa, pues caso de no practicarse debidamente una notificación, podrá terminarse declarando la ineficacia del acto que se pretende ejecutar. Pero hay que tener en cuenta que no toda notificación aparentemente mal practicada tiene por qué conllevar necesariamente la producción de indefensión³⁷¹. Así, por

³⁶⁹ STC 31/1986, de 20 de febrero (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1986) y STHDH de 10 de febrero de 1983 –asunto *Albert y Le Compte*–.

³⁷⁰ En relación a la notificación de la propuesta de resolución, el TC, en sentencia 29/1989, de 6 de febrero (BOE núm. 50, de 28 de febrero de 1989), ha declarado que “esa falta de comunicación de la segunda y última propuesta de resolución (...) constituye sin duda una violación del derecho constitucional del expedientado a su defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador e, incluso, más en concreto, como señala el Ministerio Fiscal, del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, reconocido en el art. 24.2 de la Constitución (...). Sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento administrativo, forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 de la Constitución, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento”.

³⁷¹ Al respecto, *vid.* E. Gamero Casado, *Los medios...*, *cit.*, págs. 37 y ss.

ejemplo, entendemos que no se producirá una situación de indefensión si, a la vista del expediente administrativo, resulta claro que el interesado tenía real y perfecto conocimiento del resultado del acto y de sus vías de impugnación, o si aquél obró mediante un comportamiento elusivo, negligente o malicioso en relación a la recepción de la notificación. Quiere decirse que, si de hecho no se generó indefensión, no existen razones para anular un acto administrativo que adolece de vicios formales pero que ha satisfecho todos los requisitos materiales exigibles para el despliegue de sus efectos, aunque esta es una cuestión que habrá de valorarse con extrema prudencia³⁷².

³⁷² Pueden verse ejemplos al respecto en las sentencias del TS de 25 de junio de 1997 (Ar. 5310), 10 de febrero de 1998 (Ar. 2200), 6 de mayo de 1998 (Ar. 3657), 19 de abril de 1999 (Ar. 3077) o del TC 314/1993, de 25 de octubre (BOE núm. 286, de 30 de noviembre de 1993).

| Capítulo VI

HACIA EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN LA UNIÓN EUROPEA

1. El principio de reconocimiento mutuo

La institución del reconocimiento mutuo viene adquiriendo cada día un más acusado protagonismo en el sector del Derecho internacional privado dedicado al Derecho procesal internacional, concretamente, dentro de éste, en el ámbito del reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras. Y ello fundamentalmente como consecuencia del auge adquirido por los procesos regionales 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 que se produce en este tipo de organizaciones supraestatales.

Tradicionalmente el reconocimiento mutuo ha encontrado su campo más apropiado en relación a las decisiones judiciales en materia civil y mercantil, pues aquí ofrece seguridad a los operadores jurídicos internacionales y asegura realmente el goce efectivo de los derechos a escala internacional. En este sentido se pueden destacar instrumentos internacionales pioneros en ocuparse de esta cuestión ya referidos, como el ya clásico Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, sobre competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (hoy sustituido por el Reglamento 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000), o el actual intento de conclusión de un Convenio mundial en materia de exequátur en el marco de la Conferencia de la

Haya de Derecho internacional privado, en el cual se viene trabajando desde 1992, tras iniciativa presentada al efecto por los Estados Unidos.

Así, el reconocimiento mutuo de sentencias 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 perteneciente a la misma organización. Este reconocimiento se pretende que sea lo más ágil posible, mediante el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos, fundamentalmente de carácter formal. De este modo, el reconocimiento mutuo se presenta como instrumento básico en el campo de la cooperación judicial entre los Estados, sustituyendo a los tradicionales sistemas de cooperación internacional, ayudando a superar las múltiples dificultades resultantes de las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos y judiciales de los diferentes Estados.

Para alcanzar estos objetivos la colaboración interestatal se nos antoja imprescindible. Pero la misma no será entendida en un sentido tradicional como una relación donde las autoridades de un Estado soberano requieren a las de otro Estado soberano para el reconocimiento y/o ejecución de una decisión, y será este último el que decida si otorga eficacia y, en su caso, ejecuta la decisión extranjera en cuestión en su territorio en atención a lo previamente pactado. Estas relaciones, que se han regulado tradicionalmente a través de acuerdos bilaterales o bien en el marco de organizaciones internacionales permanentes, en la mayoría de los casos dieron lugar a procedimientos de asistencia que se han mostrado lentos, complejos e inoperantes³⁷³.

Frente a este modelo de cooperación internacional, el principio de reconocimiento mutuo implica un giro copernicano para el sistema, pues ahora se tratará de que una decisión extranjera con implicaciones internacionales sea *automáticamente* aceptada en otros Estados distintos al de su emisión, surtiendo allí los

³⁷³ Como indica A. Palomo del Arco, la cooperación internacional en materia penal se basa en instrumentos jurídicos que se caracterizan 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 y ss.).

mismos –o parecidos efectos–, limitándose a la mínima expresión las causas de posible denegación del reconocimiento³⁷⁴.

Actualmente existe una tendencia hacia la ampliación del principio de reconocimiento mutuo también a las resoluciones judiciales penales e incluso ya se vislumbran, si bien no de una manera diáfana que sería deseable, algunos instrumentos en los que ya se hace referencia a su aplicación al terreno de los actos administrativos sancionadores. Como hemos indicado, el campo de cultivo de esta institución es el de las organizaciones supranacionales de integración regional en las que priman unos principios, valores y derechos ampliamente compartidos entre los Estados integrantes.

Decimos esto en cuanto que la instauración del principio de reconocimiento mutuo requerirá de la concurrencia de dos condicionantes. Por un lado, la idea de confianza; los Estados deben confiar plenamente en sus respectivos sistemas y organizaciones administrativas y judiciales, y para que esto acontezca aquéllos deben ostentar unas legislaciones basadas en los principios del Estado democrático y de Derecho donde se respeten plenamente los derechos y las libertades fundamentales, así como unos procedimientos donde prevalezcan los valores que hemos analizado en el capítulo anterior³⁷⁵. Por otro, deberá operar el principio conocido como de la “equivalencia de resoluciones”, es decir, a los efectos de su eficacia se entenderán como propias las resoluciones dictadas por las autoridades de otro Estado, y ello aunque éstas no sean exactamente iguales –equivalentes– a las que podrían haberse dictado en el Estado de ejecución, no otorgándose trascendencia a las posibles diferencias o matices³⁷⁶.

³⁷⁴ En virtud del principio de reconocimiento mutuo se aceptará la resolución adoptada por los órganos judiciales (e incluso, como veremos, administrativos) de otro Estado, dándose por buenos los hechos declarados probados, los cuales no pueden ponerse en discusión ni ser objeto de revisión de tipo alguno.

³⁷⁵ La importancia de la confianza en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo es tal que a la hora de ejecutarse una decisión dictada en otro Estado se entenderá que se han cumplido los requisitos de garantías que vienen determinados por la aplicación de los derechos y principios que hemos analizado en el capítulo anterior. En este sentido, si realmente aspiramos a un sistema donde de una manera efectiva se aplique este principio, el recurso a la excepción de orden público deberá verse reducido a su mínima expresión.

³⁷⁶ Respecto a esta última cuestión, dice M. del Pozo Pérez que 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).

En definitiva, en virtud del principio de reconocimiento mutuo las decisiones dictadas por los órganos o autoridades públicas competentes de un Estado (judiciales o administrativas) serán consideradas válidas conforme a lo previsto en su legislación nacional por los demás Estados y, además, serán eficaces y ejecutables en éstos, únicamente con un mínimo control previo por parte de sus autoridades³⁷⁷.

2. El principio de reconocimiento mutuo en la Unión Europea

En su máxima expresión, el principio de reconocimiento mutuo significa que dictada con la debida competencia una decisión en un Estado miembro, si ésta tiene alguna implicación internacional –en el seno de la Unión Europea–, la misma será aceptada de manera automática por todos los Estados miembros, produciendo idénticos o similares efectos a los que produciría en el Estado de origen. A tal fin, únicamente se exigirá un control básico sobre la decisión que se pretende ejecutar y, mientras menor sea éste, con mayor amplitud estará operando el principio de reconocimiento mutuo³⁷⁸.

Curiosamente, el principio de reconocimiento mutuo tuvo su origen en la propia creación del mercado único en el ámbito comunitario, concretamente en su

³⁷⁷ Para F. Irurzun Montoro, referido al ámbito de la Unión Europea pero válido a nuestros efectos, en virtud del principio de reconocimiento mutuo las resoluciones dictadas por una autoridad judicial de un Estado miembro serán válidas conforme a lo previsto en su legislación nacional y serán eficaces y ejecutables en todos los demás Estados miembros sin control o con un control restringido de las autoridades judiciales del Estado en que se ejecutan (“Últimos avances y propuestas de la Unión Europea en la cooperación judicial penal”, *Revista del Ministerio Fiscal*, núm. 10, 2002, pág. 123). Por su parte, J. Delgado Martí se refiere a que, “una vez adoptada una medida, como una resolución dictada por un Juez en el ejercicio de sus facultades oficiales en un Estado miembro, en cuanto tenga implicaciones extranacionales, será automáticamente aceptada en todos los demás Estados miembros, y surtirá allí los mismos efectos o, al menos, similares” (“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) y J. de Miguel Zaragoza indica que “si de verdad se interioriza el principio de confianza recíproca entre sistemas, es superfluo duplicar los controles judiciales en el Estado requerido; es el juez del Estado requirente, el garante de los derechos de la persona reclamada en extradición y el Estado requerido sólo el garante de su ejecución (“El espacio jurídico-penal del Consejo de Europa”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXIII, CGPJ, Madrid, 1995).

³⁷⁸ Sobre el principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la Unión Europea, vid., entre otros, M. Gardénes 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 y ss. y A. Ybarra Bores, “Reconocimiento mutuo”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa/UNAM, México, 2004, págs. 586 y ss.

parcela puramente económica, cuando la Comisión Europea decide instaurarlo tras determinadas sentencias del TJCE (especialmente, la dictada en el célebre asunto *Cassis de Dijon* –*vid. infra*–) 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. Así, cada Estado miembro debería reconocer que la legislación nacional de los demás Estados miembros podía ser considerada equivalente a la suya propia en el interior de sus fronteras, facilitándose con ello el comercio internacional³⁷⁹.

En la actualidad se está tratando de extender la aplicación del principio que comentamos al campo de la libre circulación de resoluciones judiciales y, más específicamente, de resoluciones judiciales penales³⁸⁰, procediéndose a la sustitución de la clásica e ineficaz relación de cooperación interestatal basada en la consecución de convenios internacionales³⁸¹.

³⁷⁹ Para M. del Pozo Pérez este mecanismo de reconocimiento, sin duda, conllevaba grandes ventajas frente al lento y complejo proceso de tener que alcanzar un acuerdo en relación a la armonización de cada una de las legislaciones estatales (“La orden europea...”, *cit.*, pág. 2 y, en el mismo sentido, C. Gómez-Jara Díez, “Orden de detención europea y Constitución europea: reflexiones sobre su fundamento en el principio de reconocimiento mutuo”, *La Ley*, núm. 6069, 2004, pág. 2).

La concreción de la institución del reconocimiento mutuo en Europa contaba con varios precedentes. En el plano multilateral habría que acudir a la prolija tarea acometida con el Consejo de Europa, de cuyos veintitrés tratados elaborados en la materia, España es parte en diez (*vid.* <http://conventions.coe.int>). En la Unión Europea se han adoptado también múltiples instrumentos en el marco tanto de la cooperación política europea como del Título VI del TUE (*vid.* M. T. Vargas Macías, “La cooperación judicial penal en el ámbito de la Unión Europea”, *Noticias de la UE*, nº 177, 1999, págs. 33 y ss.), sin olvidar la aportación realizada por los Pactos de Schengen (*vid.* J de Miguel Zaragoza, “La cooperación judicial en los pactos de Shengen”, *Noticias CEE*, nº 90, 1992, págs. 73 y ss.). La valoración que merece esta tupida red de textos es triple: desde una perspectiva geográfica, la cruda realidad es que ninguno de los instrumentos ha entrado en vigor en todos los Estados de la Unión Europea, habiendo incluso alguno devenido caduco; desde un punto de vista material se echa en falta la disciplina de aspectos del reconocimiento mutuo tales como los relacionados con las resoluciones previas a las sentencias o la consideración de las resoluciones extranjeras en la elaboración de una resolución judicial en el foro (en particular para evaluar los antecedentes penales y la reincidencia); desde una óptica metodológica, por fin, carecemos de una aproximación de conjunto a la figura del reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal –y no digamos administrativa– en la Unión Europea.

³⁸⁰ Sobre un esbozo de cómo se está produciendo la implantación del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de las sentencias civiles y su evolución, campo donde se está avanzando a una superior velocidad, *vid. infra*.

³⁸¹ Como se indica en el reciente Programa de La Haya de 3 de marzo de 2005 al que nos referiremos en el siguiente epígrafe, “la consecución del reconocimiento mutuo –como piedra angular de la cooperación judicial– supone la definición de normas equivalentes aplicables a los derechos procesales en los procesos penales basados en estudios sobre los diversos niveles de salvaguardas existentes en los Estados miembros y, con el debido respeto a sus respectivas tradiciones jurídicas” (III, 3.3.1, pfo. 2º).

2.1. Orígenes del principio

Entre los logros más importantes del Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997³⁸² 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 del referido espacio de libertad, seguridad y justicia³⁸³.

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, 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.

El reconocimiento mutuo ha encontrado un medio de desarrollo propio en el fenómeno de la integración europea y en la implantación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Al respecto es de destacar en la Unión Europea el Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal aprobado en diciembre de 2000³⁸⁴, el cual tuvo su origen en el Consejo Europeo celebrado en Cardiff el 15 y 16 de 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, siendo realmente el primer Consejo en el cual éste toma protagonismo de manera relevante.

La referencia a la cuestión en la cumbre de Cardiff 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, en cuyo pun-

³⁸² DOCE C 430, de 10 de noviembre de 1997. El Tratado entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

³⁸³ 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 TUÉ (vid. J. C. Fernández Rozas, "El espacio de libertad,..." , *cit.*, pág. 3).

³⁸⁴ DOCE C 12, de 15 de enero de 2001. 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 y ss.

to 45 f) se 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 Tratado³⁸⁵.

Sin embargo, será en la cumbre de Tampere celebrada en octubre de 1999 donde el principio se consolide de manera definitiva. En efecto, ahondando en esta línea, los puntos 33 a 36 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 erigieron el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y penal en piedra angular de la cooperación judicial en la Unión Europea³⁸⁶. En base a ello, se solicitó al Consejo y a la Comisión la adopción de un Programa de medidas destinadas a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo 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 celebrado en Marsella el 28 y 29 de julio de 2000. El 15 de enero de 2001 se publica el Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal al cual nos referíamos unas líneas atrás.

Interesa destacar que entre los objetivos perseguidos por el citado Programa de medidas se encontraba el reforzamiento de la cooperación entre los Estados miembros³⁸⁷, 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 propios de un Estado de Derecho. A tal efecto, el mecanismo diseñado por el Programa de medidas para alcanzar sus objetivos partía

³⁸⁵ DOCE C 19, de 23 de enero de 1999.

³⁸⁶ Conclusión 33: “Un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitaría la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales: por consiguiente, el Consejo Europeo hace suyo el principio del reconocimiento mutuo, que, a su juicio, *debe ser la piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión (...)*” (la cursiva es nuestra). Pueden consultarse las conclusiones de la referida Cumbre en <http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99.es.hmt>.

³⁸⁷ No obstante, también encontramos entre los objetivos del Programa, 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, por último, 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.

de la base de la plenitud del principio de reconocimiento mutuo, el cual debía aplicarse a todo tipo de resoluciones judiciales y en todas las fases del procedimiento penal: antes, durante y después de la sentencia condenatoria, señalando a tal efecto el Programa una serie de parámetros que condicionaban la eficacia del principio³⁸⁸.

En definitiva, el Programa de medidas de diciembre de 2000 representó un paso importante en la creación del espacio judicial penal europeo, siendo el avance desde la Cumbre de Tampere de consecuencias inimaginables no hace mucho tiempo, dirigiéndose ahora la atención hacia la consecución de una mayor armonización de las diversas legislaciones europeas en materia penal y procesal penal a fin de salvaguardar al máximo los derechos fundamentales.

2.2. El Programa de La Haya de 3 de marzo de 2005: la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia

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. Entre los objetos del Programa, y en lo que a nosotros más directamente 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 y certificados 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 Unión³⁸⁹.

³⁸⁸ Estos parámetros eran de carácter objetivo (alcance general o limitado de las medidas contempladas; ejecución directa o indirecta de la resolución,...), normativo (mantenimiento o supresión de la doble tipicidad como condición de reconocimiento; definición de reglas mínimas comunes necesarias para facilitar la aplicación del principio,...) y subjetivo (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 podrá variar en función del objetivo perseguido de alcanzar una aplicación más 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.

³⁸⁹ Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, del Consejo (DOUE C 52, de 3 de marzo de 2005).

En relación a la protección de los derechos fundamentales se resalta 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).

Por lo que respecta al reforzamiento de la justicia, se insiste en la implementación del principio de reconocimiento mutuo a fin de lograr un verdadero espacio europeo de justicia (III, 3). A tal fin deberá completarse el amplio programa de medidas destinadas a poner en práctica el principio referido a las resoluciones judiciales en materia penal, y no sólo en lo que se refiere a la ejecución de condenas firmes a penas de prisión u otras sanciones alternativas, sino también resoluciones relativas a obtención de pruebas, conflictos de competencias o al principio *non bis in idem* (III, 3.3.1).

En cuanto a la aproximación de las legislaciones penales de los Estados miembros, el Consejo recuerda que el establecimiento de unas normas mínimas relativas a los aspectos de Derecho procesal está recogido en los Tratados con el objeto de facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales así como la colaboración judicial en materia penal con implicaciones transfronterizas (III, 3.3.2).

El último hito al que creemos necesario aludir en el análisis de este movimiento de desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia 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. Un texto para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”³⁹⁰, encargado a la Comisión con ocasión de la aprobación del Programa de La Haya y aprobado en el Consejo de Ministros celebrado el 3 de junio de 2005. En la misma se aborda un denominado Plan de Acción, con diez prioridades para desarrollar durante el período 2005-2010. Con la misma se da un importante

³⁹⁰ 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.

3. Las bases del reconocimiento mutuo en la Unión Europea

3.1. El respeto de los derechos fundamentales

La existencia de un escenario de reconocimiento de una serie de derechos que se consideran fundamentales es requisito para lograr la implantación del principio de reconocimiento mutuo³⁹¹. 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 de la Comunidad. La Unión Europea se está construyendo precisamente 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 miembros³⁹². Y decimos esto a pesar de que en los Tra-

³⁹¹ 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 del estado de respeto de los derechos fundamentales en los Estados miembros 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 el correspondiente al año 2004 (vid. en http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/list_opinios_en.htm). Para un análisis sobre los diferentes sistemas 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.

³⁹² Para J. Delgado Martín, “la Unión europea ofrece el caldo de cultivo necesario para que se produzca un gran desarrollo de la cooperación o asistencia judicial entre los distintos Estados, tanto desde la perspectiva normativa como a través de la creación de mecanismos institucionales para favorecerla” (“La orden de detención europea...”, cit., pág. 291). 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 la cuestión relativa a la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, vid. A. G. Chueca Sancho, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, 2ª ed., Bosch, Barcelona, 2002; R. Carnevali Rodríguez, *Derecho penal y Derecho sancionador...*, cit., págs. 54 y ss.; J. Corchera Atienza, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2002; A. Salinas de Frías, *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*, cit., págs. 86 y ss.; A. M. Poyal Costa, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, UNED, Madrid, 1997 y J. Rodríguez-Arana

tados constitutivos de las tres Comunidades Europeas originarias no se contenía catálogo alguno de derechos fundamentales, lo cual tenía su explicación teniendo en cuenta la orientación esencialmente económica del proceso inicial de integración³⁹³.

Esta situación de respeto de los derechos fundamentales en la Unión Europea ha sido una constante, pues en su momento las tres Comunidades se constituyeron con la base del acuerdo tácito de que sólo aquellos países que fueran democráticos y respetaran los derechos fundamentales de los ciudadanos podrían ser admitidos como nuevos Estados miembros. Qué duda cabe de que esta situación de respeto por los derechos fundamentales está articulada sobre la existencia de unos Estados democráticos en cuyos textos constitucionales se recogen la gran mayoría de derechos y libertades que se predicán de un auténtico Estado de Derecho, fundamentalmente los analizados en el anterior capítulo³⁹⁴.

3.1.1. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La elaboración de un proyecto de Carta de los derechos fundamentales en la Unión Europea 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 reconocidos en el Convenio de Roma de 1950³⁹⁵, así como los derechos del ciudadano europeo

derechos fundamentales en la Unión Europea, UNED, Madrid, 1997 y J. Rodríguez-Arana Muñoz, "Derechos fundamentales y construcción europea", *cit.*, págs. 45 y ss.

³⁹³ Ante esta situación, fue el Tribunal de Justicia quien asumió la tutela de los derechos fundamentales frente a las instituciones comunitarias, y ello bajo la consideración de los mismos como principios generales del Derecho comunitario, partiendo a tal efecto de ciertos principios de los Tratados constitutivos, de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y de los tratados internacionales sobre protección de los derechos humanos de los que son parte los Estados miembros. Sobre la importante labor desarrollada por el Tribunal de Luxemburgo en aras de la defensa de los derechos fundamentales, especialmente tras la sentencia de 12 de noviembre de 1969 (asunto *Stauder*, C-29/69), *vid.* A. G. Chueca Sancho, *Los derechos fundamentales...*, *cit.*, págs. 85 y ss. y L. Míguez Macho, "Los derechos de justicia...", *cit.*, págs. 192 y ss.

³⁹⁴ Para un panorama general del constitucionalismo en Europa, *vid.* M. I. Álvarez Vález y M. F. Alcón Yustas, *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea: textos íntegros y comentarios*, Dykinson, Madrid, 1996.

³⁹⁵ Entre estos se encuentran, el principio de irretroactividad de la ley penal, el principio de legalidad, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa (entendido este en un sentido amplio: motivación de las resoluciones, tiempo suficiente para preparar la defensa, derecho a letrado o el derecho a no declarar contra sí mismo).

y los derechos económicos y sociales, incluidos algunos de ellos en el Tratado de la Unión Europea y otros en la Carta Social Europea³⁹⁶.

Con la aprobación de la Carta encontramos por primera vez un texto declarativo 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 comunitario³⁹⁷. En el capítulo VI de la Carta (“Justicia”) se recogen como derechos fundamentales: el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47); el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa (artículo 48); los principios de legalidad y proporcionalidad en relación a los delitos y las penas (artículo 49); y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito (artículo 50)³⁹⁸.

En cuanto a su naturaleza y eficacia, parece evidente que la Carta, hasta tanto no sea integrada en un texto con alcance normativo (como pueda ser en su momento la 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 unanimidad al respecto³⁹⁹.

³⁹⁶ Sobre la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, en general, *vid.*, entre otros muchos, J-Y. Carlier y O. de Shutter, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2002; A. Rodríguez Bereijo, “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la protección de los Derechos humanos”, en *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional* (N. Fernández Sola [coord]), Dykinson, Madrid, 2004, págs. 11 y ss.; M. P. Chiti, *Derecho administrativo europeo*, *cit.*, págs. 89 y ss.; N. Fernández Sola (coord.) *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Dykinson, Madrid, 2004; E. Gómez-Reino y Carnota, “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *El Derecho administrativo comunitario*, Montecorvo, Madrid, 2001, págs. 31 y ss.; A. López Castillo, “La Carta declarativa de Derechos Fundamentales en la Unión Europea entre la novedad y la tradición: algunas consideraciones introductorias”, en *Unión Europea y...*, *cit.*, págs., 257 y ss. y J. Roldán Barbero, “La Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea. Su estatuto constitucional”, *RDCE*, núm. 16, 2003, págs. 943 y ss.

³⁹⁷ 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 y 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 y ss.

³⁹⁸ Un detallado estudio sobre cada uno de los derechos fundamentales reconocidos en el capítulo VI de la Carta 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 y ss.

³⁹⁹ La Comisión, en una Comunicación de 11 de octubre de 2000 indicaba que “el Tribunal de Justicia se inspirará en ella, 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

En el estado actual de incertidumbre en cuanto a la entrada en vigor del Tratado por el cual se instaura la Constitución Europea tras los resultados de las consultas para su aprobación llevadas a cabo en Francia y los Países Bajos, la Carta de Derechos Fundamentales, cuya integración en el texto de la Constitución aparece prevista en su segunda parte (con lo cual se despejarían las dudas sobre su fuerza jurídica) se sigue mostrando no obstante como un texto básico y de referencia en la Unión Europea en materia de reconocimiento de Derechos fundamentales⁴⁰⁰.

3.1.2. El proyecto de una Constitución Europea

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 comunitario⁴⁰¹.

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) y C. Ruixo y J. L. Prieto mantienen que “aunque la labor del TJCE ha sido de enorme importancia a la hora de establecer los derechos fundamentales tutelados, el nivel de protección de los mismo no quedará definitivamente fijado hasta que no se produzca una positivación de los derechos y libertades fundamentales. Este objetivo se alcanzará otorgando eficacia jurídica a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“El principio de no discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral como derecho fundamental”, *Economist & Jurist*, núm. 77, febrero 2004, págs. 15 y ss.).

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” (medidas simbólicas en el ámbito diplomático) 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 habida en mayo de 2004 para determinar si los países candidatos o terceros protegían 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 y ss.).

⁴⁰⁰ 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 resultaría precisamente del contenido de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 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).

⁴⁰¹ La iniciativa del establecimiento de una Constitución europea surgió de dos peticiones efectuadas en la Conferencia intergubernamental de Niza de diciembre de 2000 y por el Consejo Europeo de Laeken de

La Constitución tiene como base el respeto de los derechos fundamentales (artículo I-2). En ella se reconocen los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales (Parte II) y declarando la futura adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, cuyo contenido pasa a formar parte del Derecho de la Unión, en el cual se integran como principios generales.

Se reitera como uno de los objetivos de la Unión Europea definidos en el artículo I-3 la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, situándose esta materia entre las que se consideran compartidas entre los Estados miembros y la Unión (artículo I-3,2). Este espacio de libertad, seguridad y justicia, tras la entrada en vigor de la Constitución, se construiría, atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros (artículo III-257), por medio de tres vías. En primer término, mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas tendentes, caso necesario, a aproximar las legislaciones nacionales en estas materias (las que figuran en los artículos III-269.2, 270 y 271). En segundo lugar, fomentando la confianza mutua entre autoridades competentes de los Estados miembros sobre la base preferente del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y *extrajudiciales*. Y finalmente, mediante la cooperación operativa de autoridades competentes de los Estados miembros (artículo I-41).

En lo que respecta a un futuro espacio de ejecución de actos administrativos sancionadores, hemos de resaltar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo III-263, se encomienda al Consejo la adopción de reglamentos europeos “encaminados a garantizar la cooperación *administrativa* entre los servicios competentes de los Estados miembros” en las cuestiones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia⁴⁰². Asimismo, se confirma que constituirán dos importantes

diciembre de 2001: clarificación y simplificación del sistema europeo, por un lado, y, creación de nuevos instrumentos para avanzar en la construcción de la Unión y responder a las necesidades de seguridad y justicia y de una política exterior y de defensa común. Sobre el proyecto de constitución europea en lo que respecta a nuestro objetivo, vid. J. Alguacil González-Aureoles, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2001/2004)*, BOE, Madrid, 2005; E. Alberti Rovira (dir.), *El proyecto de nueva Constitución Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; J. C. Fernández Rozas, “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *La Ley*, núm. 6097, 2004, págs. 1 y ss. y J. D. González Campos, “La Constitución Europea y el Derecho internacional privado comunitario: ¿un espacio europeo de justicia en materia civil complementario del mercado interior?”, *REEI*, núm. 9, 2005.

⁴⁰² Por su parte, el artículo III-271 d), se refiere a que la Ley o la Ley marco establecerá medidas para facilitar “la cooperación entre las autoridades judiciales o *equivalentes* de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones” (la cursiva es nuestra).

elementos en la construcción del espacio europeo de justicia “constitucionalizado”, por un lado, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia penal (artículo III-270) y, por otro, la aproximación de las legislaciones penales, principalmente en relación a determinados delitos considerados de especial gravedad y con relevancia transfronteriza (artículo III-271.1).

No obstante, 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, nos encontramos pendientes de cómo se va a resolver el presente *statu quo* para, en su caso, poder confirmar un firme paso en el desarrollo de la materia que analizamos. En todo caso parece que tras los referidos fracasos se ha abierto un “período de reflexión” en el seno de la Unión.

3.2. El antecedente del reconocimiento mutuo en el ámbito civil

En el ámbito judicial europeo en materia de Derecho privado, y por razones que ya han sido suficientemente expuestas, 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. En el ámbito comunitario el principio de reconocimiento mutuo, que el marco del Derecho internacional privado se proyecta casi de una manera exclusiva en el sector de la validez territorial de las decisiones⁴⁰³, viene a con-

⁴⁰³ Debe dejarse señalado que también desde el prisma del Derecho internacional privado comunitario, pero desde una perspectiva diferente –la del conflicto de leyes–, se hace referencia a la “excepción de mutuo reconocimiento” (vid. al respecto, M. Fallon y J. Meeusen, “Private international law in the European Union and the exception of mutual recognition”, *Yearbook of Private International Law*, Swiss Institute of Comparative Law, v. IV, 2002). En efecto, no existiendo una armonización comunitaria en materia comercial, la actividad económica basada en la libertad de circulación de mercancías es regulada por un elenco de normas nacionales, lo cual en ocasiones puede suponer una doble carga para los operadores del comercio internacional, a quienes se les puede requerir el cumplimiento de normas del país de exportación y de importación, sustancialmente diferentes, lo cual en ocasiones puede ponerlos en situación de desventaja respecto a quienes sólo operan en mercados internos. En este sentido, la obligación formal de mutuo reconocimiento en la Unión Europea fue introducida por la célebre STJCE de 20 de febrero de 1979, asunto *Cassis de Dijon*, cuya principal aportación al respecto fue la incorporación del requisito de la producción legal en el Estado de origen, evitándose la imposición de la doble carga a los actores económicos internacionales (asunto 120/1978, RJTJ 649). La norma del mutuo reconocimiento desde esta perspectiva constituye principalmente un mecanismo de conflicto cuyo fin es promover el funcionamiento del mercado interno, constituyendo el fundamento a la hora de tomar decisiones sobre la aplicación de normas nacionales a las actividades económicas transnacionales (vid. J. Basedow, “Der Kollisionsrechtliche Gehalt der Produktfreiheiten im euroäischen Binnenmarkt: favor offerentis”, *RabelsZ*, 1995, pág. 4; P. Bernhard, *Cassis de Dijon und Kollisionsrecht –am Beispiel des unlauteren Wettbewerbs*, Europäische

vertirse en el máximo exponente de la libertad de circulación de resoluciones en el territorio de la Unión Europea.

En este sentido, ante una situación de libre circulación de personas, sin apenas restricciones, debe establecerse un marco de libre circulación de decisiones, y será entonces cuando el principio de reconocimiento mutuo nos proporcione un auténtico cambio en la filosofía sobre la cooperación entre Estados. Y ello sólo se consigue si las autoridades de cada Estado reconocen de una manera casi automática (con el cumplimiento de un mínimo de formalidades) las solicitudes de reconocimiento de decisiones adoptadas por autoridades judiciales de otros Estados miembros de la misma organización internacional.

La evolución hasta la más amplia aplicación del principio de reconocimiento mutuo en lo que se refiere al reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales civiles extranjeras, siguiendo básicamente el diseño de J. Carrascosa González, se puede establecer en las siguientes en cuatro fases⁴⁰⁴:

- 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 principio de reconocimiento automático fue establecido ya en el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, sobre competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (artículo 26, párrafo primero)⁴⁰⁵.
- b) Tras reconocerse eficacia con carácter general a las decisiones dictadas en otros Estados miembros, se establece sólo un elenco tasado y exhaustivo de

Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 1992, pág. 437 y M. Fallon, "Les conflits de lois et de juridictions dans un espace économique intégré. L'expérience de la Communauté européenne", *RCADI* 253 [1995], pág. 146).

⁴⁰⁴ J. Carrascosa González, *Desarrollo judicial y Derecho internacional privado*, Comares, Granada, 2004, págs. 275 y ss.

⁴⁰⁵ El que se hiciera referencia al reconocimiento automático no significaba que hubiese una falta total y absoluta de cualquier procedimiento. En 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 del Convenio, 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 y ss.).

posibles causas de denegación del reconocimiento. Ello es lo que acontece en los artículos 34 y 35 del Reglamento 44/2001, del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, donde se recogen los únicos motivos previstos de oposición al reconocimiento o ejecución de una decisión dictada en otro Estado comunitario.

- c) En tercer lugar, se pasa al reconocimiento y ejecución de plano de la decisión extranjera, admitiéndose sólo un control de 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 (artículo 41).
- d) La culminación del principio de reconocimiento mutuo en este ámbito comunitario la encontramos con la supresión total del exequátur, lo cual se ha hecho realidad recientemente mediante 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 –como indicamos al principio del trabajo– ya ni siquiera se contempla causa alguna de denegación, dado que el reconocimiento, y sobre todo, el procedimiento de exequátur, se eliminan, dando lugar a una máxima libertad de circulación de este tipo de resoluciones (artículo 1)⁴⁰⁶.

Pues bien, con la regulación contenida en este último Reglamento se ha alcanzado la más amplia aplicación hasta ahora del principio de reconocimiento mutuo dentro del espacio judicial europeo, y parece que es hacia dicha situación a la que inexorablemente nos dirigimos en un medio plazo⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Sin embargo, el instrumento realmente pionero en imponer este mecanismo de reconocimiento y ejecución lo encontramos poco antes 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 (artículos 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 y ss.

⁴⁰⁷ A tal efecto, hemos de tener en cuenta que dicho principio, además, se encuentra latente en el fondo de tres de los Libros Verdes relativos a materias de Derecho internacional privado sobre los cuales actualmente se trabaja intensamente en la Unión Europea. En concreto, nos referimos a 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).

3.3. La implantación del principio de reconocimiento mutuo en el campo penal: su trascendencia en el ámbito sancionador

Al margen del tradicional campo civil y mercantil, en la actualidad se trabaja intensamente en la Unión Europea en la extensión del principio de reconocimiento mutuo a otros ámbitos diferentes, particularmente el penal (*infra*), referido tanto a las sentencias como al proceso y, al hilo de ello, y aunque sólo sea de una manera incipiente, al vecino campo de los actos administrativos sancionadores⁴⁰⁸.

Efectivamente, esta extensión del principio de reconocimiento mutuo al ámbito penal va a facilitar en gran medida un nuevo avance, el de la extensión de dicho principio también a los actos sancionadores administrativos. Y ello es así en cuanto que es sabida la aplicabilidad de los principios constitucionales de índole penal y procesal a la potestad sancionadora de la Administración (implícitamente derivada del artículo 25 CE), la cual ha adquirido carta de naturaleza en 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 octubre⁴⁰⁹. Estas sentencias se vieron confirmadas posterior-

⁴⁰⁸ Aunque en la doctrina española no se ha planteado la cuestión abiertamente, en Alemania se ha mostrado muy crítica con el hecho de que un principio que nació en la Unión Europea en el ámbito de la libre circulación de mercancías pueda constituirse en un principio rector de la libre circulación de decisiones judiciales penales, lo cual lleva a una equiparación inadmisibles entre las mercancías y las decisiones judiciales. 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 16.1.2, 20 y 79.3 de la Constitución, principalmente por la falta de legitimidad democrática de 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 y ss. y, un resumen de las tesis críticas puede consultarse en este mismo autor, *GA*, 2004, pág. 203 y C. Gómez-Jara Diez, "Orden de detención...", *cit.*, pág. 3). Parece que la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional alemán el 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*).

Al margen de esta interesante discusión científica, lo cierto es que, como pone de manifiesto M. L. Bujosa Vadell, nos hallamos ante una "creciente evolución flexibilizadora del concepto de soberanía a favor de vías más o menos amplias de cooperación entre los ordenamientos, incluso en materias muy cercanas al núcleo del poder del Estado" ("Reconocimiento y ejecución...", *cit.* pág. 452).

⁴⁰⁹ BOE núm. 47, de 30 de enero de 1981, núm. 143, de 16 de junio de 1981 y núm. 226, de 7 de noviembre de 1983, respectivamente. Es interesante destacar con J. Garberí Llobregat 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" (con lo cual sólo se hubieran extendido a la esfera puni-

mente por otras muchas, sirviendo de muestra en cuanto a su trascendencia el contenido del Fundamento Jurídico tercero de la sentencia núm. 45/1997, de 11 de marzo:

“(…) Los principales principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (...) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (...) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (...), así como el derecho a la presunción de inocencia (...), derechos fundamentales todos ellos que han sido incorporados por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre); e incluso garantías que la Constitución no impone en la esfera de la punición administrativa –tales como, por ejemplo, la del derecho al juez imparcial (...) o la del derecho a un proceso sin las dilaciones indebidas (...)–, también han sido adoptadas en alguna medida por la legislación ordinaria, aproximando al máximo posible el procedimiento administrativo sancionador al proceso penal.

Se trata, en suma, de la aplicación de los principios constitucionales inspirados de las leyes procesales penales, pero no de las normas de éstas. No poseen la misma estructura, ni se halla configurado del mismo modo, el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador. Los principios del primero han de proyectarse de manera adecuada sobre el segundo. Es una traslación con matices”⁴¹⁰.

La referida doctrina del Tribunal Constitucional se asienta principalmente sobre dos bases:

tiva administrativa los principios penales sustantivos de legalidad, tipicidad, etc.) 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 (“Principios de la potestad sancionadora en materia administrativa aplicables a la potestad sancionadora en materia tributaria”, *La Ley*, núm. 6189, 2005, pág. 2; sobre esta cuestión, véase también, *inter alia*, F. Sanz Gandesegui, *La potestad sancionadora de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1985; G. Quintero Olivares, “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho penal”, *RPA* núm. 126, 1991, págs. 253 y ss. y A. Nieto, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993).

⁴¹⁰ BOE núm. 87, de 10 de abril de 1987.

1ª. Los principios penales derivados del artículo 25 CE son aplicables con ciertos matices a la potestad sancionadora de la Administración (entre otros, el de 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 administrativos⁴¹¹.

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 amplio⁴¹². Esta proyección del Derecho penal hacia el Derecho administrativo sancionador se ha visto también configurada conforme a la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros y a la del TEDH. Éste ha elaborado un concepto amplio de materia penal con el objeto de poder interpretar con cierta flexibilidad las disposiciones del CEDH, estableciendo 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 entre la sanción administrativa y la criminal, siendo por lo tanto aplicables las garantías del CEDH⁴¹³. Esta noción amplia del Derecho penal, teniendo en cuenta las garantías existentes en los procedimientos

⁴¹¹ Tal doctrina puede verse resumida en la STC 34/1996, de 11 de marzo (BOE núm. 93, de 17 de abril de 1996).

⁴¹² Vid. al respecto, R. Carnevali Rodríguez, *Derecho penal y Derecho sancionador...*, cit., pág. 157 y A. Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, cit., págs. 167 y ss. A. Merkl manifiesta al respecto que el "Derecho penal administrativo" se diferencia, conceptualmente, del "Derecho penal criminal" únicamente por razón de la competencia, que en éste es judicial y en aquél administrativa. Esto implica "que se deba considerar al derecho penal administrativo como un derecho penal auténtico y pleno" (*Teoría general del Derecho administrativo*, cit., págs. 340 y ss.).

⁴¹³ Fundamentalmente sentencia de 21 de febrero de 1984 (asunto *Örzrk*).

sancionadores en los Estados miembros, constituye un elemento favorable en aras a la implantación de un sistema de reconocimiento mutuo de sanciones administrativas. Y además, esta circunstancia la consideramos como un factor muy importante de cara a una justificación de la incorporación del reconocimiento mutuo de sanciones dentro del ámbito más general de implantación del principio de reconocimiento mutuo en el tan renombrado espacio de libertad, seguridad y justicia. En concreto, dicha incorporación podría tener cabida en el capítulo referido a la cooperación en materia penal.

4. Manifestaciones del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito penal en la Unión Europea

Vamos a analizar a continuación los novedosos instrumentos existentes en la Unión Europea (algunos incluso todavía en fase de elaboración), los cuales han sido adoptados en una misma línea y bajo el prisma de la aplicación, con mayor o menor intensidad, del principio de reconocimiento mutuo en materia criminal tal como fue configurado en la Cumbre de Tampere de octubre de 1999⁴¹⁴. Nuestra intención no va más allá de detenernos en aquellos aspectos de cada uno que, por su trascendencia, consideramos interesantes de cara a nuestro objetivo de aplicar un análogo sistema al reconocimiento de sanciones administrativas. Por su especial importancia en relación a la materia objeto del presente trabajo, dejamos para un epígrafe final del capítulo el análisis de la reciente Decisión marco 2005/214 del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias⁴¹⁵.

⁴¹⁴ No obstante, encontramos algún instrumento de importancia cuya negociación había comenzado ya con bastante anterioridad. Así, el ya citado Convenio de 29 de mayo de 2000, relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea y su Protocolo de 2001 (DOCE C 326, de 21 de noviembre de 2001). Sin embargo, el futuro de este Convenio se presenta incierto y no muy prometedor. Primero porque ni siquiera ha entrado en vigor por falta de las ratificaciones necesarias quedando en gran parte obsoletas sus soluciones y, en segundo término, porque la extensión del principio de reconocimiento mutuo al conjunto del ámbito de la investigación de la prueba es más que probable que lo deje vacío de interés (COM[2005] 195 final). Al respecto, en la Resolución del Parlamento Europeo de 30 de mayo de 2005 se hacía referencia a esta preocupante situación, expresándose la inquietud “ante el hecho de que, actualmente, nueve de los antiguos Estados miembros y seis de los nuevos aún no han ratificado el Convenio” (PE 357.466v01-00).

⁴¹⁵ El instrumento jurídico utilizado para la instauración del principio de reconocimiento mutuo en materia penal ha sido fundamentalmente el de la Decisión marco, el cual vio la luz con el Tratado de Ámsterdam (artículo 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 para el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, en cuanto

4.1. En relación a decisiones que no constituyen sentencias

A. 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 miembros⁴¹⁶.

En este marco de incremento del volumen de cooperación judicial internacional y de consolidación del principio de reconocimiento mutuo, hemos de referirnos a la llamada orden de detención y entrega europea, 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 citada orden supuso 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 que el Tratado de Ámsterdam encomendó a la Unión Europea, permitiendo dar un paso de gigante en la sustitución de las relaciones clásicas de cooperación entre Estados por un sistema de libre circulación de decisiones judiciales.

En el caso concreto que tratamos, la aplicación del principio de reconocimiento mutuo determina que, recibida la orden europea por la autoridad judicial competente para su ejecución en cada Estado, ésta se produzca de forma prácticamente automática, sin necesidad de que la autoridad judicial que ha de ejecutar

que se muestra mucho más ágil que los tradicionales e inoperativos Convenios intergubernamentales, que, por su habitual falta de ratificación –eran necesarias, al menos, ocho–, no solían llegar a entrar en vigor o, de hacerlo, era años más tarde de su aprobación, con sus soluciones ya muchas veces desfasadas. Por el contrario, la Decisión marco parte de los principios de reconocimiento mutuo, confianza y equivalencia de las resoluciones judiciales. 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>.

⁴¹⁶ DOCE L 190, de 17 de julio de 2002. 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). Sobre la orden europea de detención y entrega, en general y entre otros muchos, *vid.* J. de Miguel Zaragoza, “Algunas consideraciones sobre la Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega en la perspectiva de la extradición”, *Actualidad Penal*, 2003, n° 4 (20 a 26 de enero); J. Delgado Martín, “La orden europea de detención y entrega”, *La Ley*, n° 6205 (8 de marzo de 2005), págs. 1 y ss.; A. M. Doblado Chacón, “La euro orden. Primer paso para la consolidación del espacio judicial europeo”, en J. M. Gómez Muñoz, *Nuevas estrategias para una política de inmigración solidaria*, Mergablum, Sevilla, 2002, págs. 209 y ss.; I. Lirola Delgado y M. Martín Martínez, “La cooperación penal internacional en la detención y entrega de personas: el estatuto de Roma y la Orden Europea”, *ADI*, n° 20 (2004); M. del Pozo Pérez, “La orden europea de detención y entrega...”, *cit.*, págs. 1 y ss.; A. Cuerda Riezu, *De la extradición a la “euro orden” de detención y entrega*, CERA, Madrid, 2003, págs. 82 y ss.; R. , “La orden de detención y entrega europea. El sistema de garantías de los ciudadanos de la Unión”, *La Ley*, núm. 6155, 2004, págs. 1 y ss. y C. Gómez-Jara Díez, “Orden de detención europea...”, *cit.*, págs. 1 y ss.

la orden realice un nuevo examen de la solicitud para verificar la conformidad de la misma a su ordenamiento jurídico interno. En efecto, 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 de agilización se consigue con ello⁴¹⁷.

Entre las características más relevantes de la orden de detención y entrega europea a los efectos que nos pueden interesar de cara a un futuro escenario de reconocimiento mutuo de sanciones, 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

⁴¹⁷ Hay que tener en cuenta que la cooperación judicial en materia penal en general, y específicamente en materia de extradición, ha sido de especial interés en la construcción política europea, en particular desde finales de la década de los ochenta del pasado siglo, siendo de destacar la tarea pionera acometida por el Consejo de Europa con la adopción del Convenio europeo de extradición el 13 de diciembre de 1957 (BOE n° 136, de 8 de junio de 1982; en él son parte los quince socios comunitarios) y el posterior desarrollo de la institución en el seno de la UE mediante instrumentos multilaterales que complementan dicho texto (para un tratamiento actualizado de la cuestión *cfr.* A. Rodríguez Benot, "La extradición en el espacio judicial europeo: apuntes de actualidad", *Deliberación*, núm. 4 [diciembre 2001], págs. 22 y ss.; R. Bellido Penadés, *La extradición en Derecho español [Normativa interna y convencional. Consejo de Europa y Unión Europea]*, Civitas, Madrid, 2001 y M. Mackarel y S. Nash, "Extradition and the European Union", *ICLQ*, 1997, n° 4, págs. 948 y ss.).

Por limitarnos a los instrumentos que en este punto conforman el acervo de la propia Unión, señalaremos el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990 (DOCE L 239, de 22 de septiembre de 2000; BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994); el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la UE, hecho en Bruselas el 10 de marzo de 1995 (DOCE C 78, de 30 de marzo de 1995; BOE núm. 89, de 14 de abril de 1999); y el Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Dublín el 27 de septiembre de 1996 (DOCE C 313, de 23 de octubre de 1996; BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1998). Ahora bien, ninguno de estos textos estaba vigente en la totalidad de países de la UE: el primero por la exclusión del Reino Unido y de Irlanda de su ámbito de aplicación geográfica, y los otros dos por la exigencia de unanimidad en la ratificación para su entrada en vigor, extremo que no se ha producido (sólo rigen provisionalmente para algunos en virtud de lo establecido en sendas cláusulas *ad hoc*: así, el Convenio de Bruselas de 1995 es aplicable a Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Reino Unido y Suecia, y el de Dublín de 1996 a Alemania, Dinamarca, España, Finlandia y Portugal). De ello resulta que el régimen europeo de la extradición se seguía sometiendo al ya obsoleto Convenio europeo de 13 de diciembre de 1957 (*cfr.* L. F. De Jorge Mesas, "La extradición activa referida a Estados miembros de la Unión Europea", *Diario Jurídico Aranzadi*, 28 de febrero de 2001, pág. 2).

flexibles, potenciándose la transmisión directa entre autoridades judiciales competentes, dejándose en un segundo plano el papel de la autoridad central (artículos 1, 6 y 7)⁴¹⁸.

- 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 (artículos 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 como válidas cualquiera de las lenguas oficiales de las instituciones de las Comunidades Europeas (artículo 8.2)
- d) Desaparece la exigencia de doble incriminación en relación a los delitos recogidos en el listado que se establece 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 el requisito de la doble tipicidad (artículo 2)⁴¹⁹.
- e) Los motivos de denegación de la ejecución aparecen tasados: así, en el caso de que la persona ya hubiera sido juzgada (*non bis in idem*); si el delito se encuentra prescrito de acuerdo con la ley del Estado requerido o si la persona

⁴¹⁸ Nos encontramos aquí con un ejemplo más de la tendencia actual hacia el establecimiento como regla general de la transmisión directa entre autoridades competentes, eliminándose el tradicional sistema de transmisión que incluía a las autoridades centrales en las comunicaciones a través de las correspondientes comisiones rogatorias (este nuevo sistema, de mayor agilidad, ya fue adoptado, por ejemplo, en el artículo 6 del ya citado Convenio de 29 de julio de 2000, sobre asistencia judicial en materia penal, en proceso de ratificación).

⁴¹⁹ 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 tipificados en el Derecho penal de los dos Estados cuyos intereses se encuentren 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.*). La tendencia hacia su eliminación en recientes instrumentos internacionales (*infra*), aunque no carente de dificultades, es muy interesante desde nuestra perspectiva en cuanto que la utilización de tal principio ha tenido tradicionalmente su fundamento en la consideración de que cada Estado es soberano para otorgarse un Derecho penal –sancionador– determinado, teniendo capacidad para decidir qué conductas se consideran punibles y cuáles no. De este modo, vemos como se da un paso más en la cesión de soberanía en una materia eminentemente de Derecho público, y ello en aras de una elogiosa cooperación internacional.

afectada es un menor de edad, teniendo en cuenta que la minoría de edad será valorada por el Estado de ejecución según sus disposiciones legales por lo que, si la persona objeto de detención no puede ser considerada responsable penal en dicho Estado, la autoridad judicial de éste denegará la ejecución (artículos 3 y 4).

Las optimistas expectativas que en general surgieron a raíz de la puesta en marcha de la orden de detención y entrega⁴²⁰ han sufrido un duro revés tras la sentencia dictada el 18 de julio de 2005 por el Tribunal Constitucional alemán, por medio de la cual se ha declarado nula la ley alemana de 21 de julio de 2004, de transposición de la Decisión marco que 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 impredecible⁴²¹.

⁴²⁰ 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).

⁴²¹ Parece que se están cumpliendo los augurios de algunos cuando 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 afectados, 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). En este sentido, quizás para terminar de construir la casa, aunque sea de una manera no muy ortodoxa, la Comisión Europea aprobó el 28 de abril de 2004 una propuesta de Decisión marco sobre las garantías procesales para sospechosos e inculpados en procesos penales en la Unión Europea, en la cual se regularán aspectos como el acceso a la representación por abogado defensor, el acceso a la traducción y la interpretación, la asistencia consular a detenidos extranjeros o la comunicación de sus derechos –carta de derechos–, y todo ello con el objetivo de establecer estándares comunes mínimos para asegurar una protección homogénea en toda la Unión Europea (IP/04/555); por su parte, el 12 de abril de 2005 el Parlamento Europeo ha aprobado la propuesta de Decisión marco relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea, a través de la cual se aspira a establecer normas mínimas comunes que ayudarán a facilitar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo y a mejorar el derecho a un juicio justo en general, garantizándose un nivel razonable de protección, en especial a sospechosos e inculpados extranjeros (TA-PROV [2005] 0091); y, por último, el 19 de mayo de 2005 se produce una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo –dentro de la elaboración del Plan de Acción para aplicar el programa de La Haya–, sobre el reconocimiento mutuo de

B. 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 pruebas⁴²².

La Decisión marco tiene también su origen inmediato en la Cumbre de Tampere de octubre de 1999 y en la elevación del principio de reconocimiento mutuo a piedra angular de la cooperación judicial en materia penal. Fundamentalmente se pretende evitar que los Estados miembros opongan motivos de denegación de asistencia prevista en los Convenios internacionales sobre asistencia judicial penal, en concreto en materia de obtención de pruebas, de protección de las mismas y 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. En concreto, en este instrumento se establece cuándo un Estado miembro debe reconocer y ejecutar en su territorio una resolución de embargo preventivo o de aseguramiento de prueba dictada en el extranjero.

Nos interesa destacar del mismo, a fin de ser tenidos en cuenta para el objeto de nuestra investigación, los siguientes aspectos:

- a) Se aplica únicamente en relación a una serie de delitos calificados como graves (sistema de lista cerrada), siempre que la sanción no sea superior a tres años de pena privativa de libertad. En los supuestos encuadrables en la Decisión marco no se puede exigir el requisito de la doble tipificación (artículo 3).

resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros, uno de cuyos principales objetivos es la presentación de reflexiones sobre los elementos de un programa destinado a fortalecer la confianza mutua entre los Estados miembros (COM[2005] 195 final). Todas estas medidas, qué duda cabe, se hacían más necesarias incluso tras la ampliación a veinticinco Estados miembros en mayo de 2004.

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).

⁴²² DOCE L 196, de 2 de agosto de 2003. Según el artículo 14, los Estados miembros deben realizar lo necesario para ajustar su ordenamiento a las provisiones de la Decisión marco antes del 2 de agosto de 2005. Su origen lo encontramos en una iniciativa de los gobiernos de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con el fin de que el Consejo adoptase una Decisión marco relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo y del aseguramiento de pruebas (DOCE C 75, de 7 de marzo de 2001).

- b) Las resoluciones de aseguramiento de pruebas se acompañan de un certificado estándar que consta como Anexo (artículos 4 y 9). Se dispone la traducción del certificado a la lengua oficial, o a una de las lenguas oficiales, del Estado de ejecución⁴²³.
- 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 (artículo 4).
- d) La autoridad competente para la ejecución dará inmediato cumplimiento, como si fuese una resolución de su propio Estado, pudiendo denegar el reconocimiento y ejecución o, posponerlo, sólo en los casos estipulados en los artículos 7 y 8, respectivamente (artículo 5).
- e) 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 (artículo 5).

En relación 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 estándar⁴²⁴.

⁴²³ 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 (artículo 9.3).

⁴²⁴ 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 (artículo 6).

C. Propuesta de Decisión marco del Consejo, de 14 de noviembre de 2003, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal⁴²⁵.

Tras la aprobación de la Decisión marco sobre el embargo preventivo de bienes, este instrumento presentado por la Comisión constituirá la primera etapa importante para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en la fase de investigación de las pruebas que precede al proceso penal. La misma tiene como fin aplicar el principio de reconocimiento mutuo a un acto judicial europeo con el fin de recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, mediante una rápida y efectiva cooperación judicial sustitutoria del actual régimen de asistencia mutua, introduciéndose las salvaguardias mínimas para dicha cooperación, como, por ejemplo, la no obligación de declarar contra sí mismo.

El 2 de diciembre de 2004, los Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea debatieron la propuesta de Decisión marco, evaluando los avances realizados, concluyendo que, dados los progresos alcanzados y que la gran mayoría da su apoyo a la propuesta –quedando pendiente la limitación del ámbito de aplicación–, la perspectiva de adoptar el texto en diciembre de 2005, tal como se solicitaba en el programa de La Haya, puede considerarse realista⁴²⁶.

La Comisión preconiza el abandono del principio de doble tipificación en todas las materias vinculadas a la investigación de la prueba, pues la aplicación en esta materia del principio de reconocimiento mutuo debe llevar a dejar el control de las indagaciones al Estado de emisión (esto es, en el Estado de origen), dado que la decisión de obtener determinado elemento de prueba no puede ser cuestionada en el Estado de ejecución⁴²⁷. En relación a las modalidades de obtención de

⁴²⁵ COM(2003) 688 final.

⁴²⁶ Reunión del Consejo de Justicia e Interior (S. 2626, 14894/04).

⁴²⁷ En este sentido, el Consejo ha dado su visto bueno a una lista de 32 delitos –coincidente con la establecida en la Decisión marco que regula la orden de detención y entrega– con respecto a los cuales no podrá invocarse la doble incriminación. Los delitos deberán estar penados en el Estado emisor del exhorto con una pena privativa de libertad de una duración superior a tres años. Asimismo, se ha decidido incluir en el proyecto de Decisión marco una cláusula de territorialidad (nuevamente aparece el tan comentado principio) que permita a un Estado miembro negarse a ejecutar un exhorto cuando los delitos hayan sido cometidos total o parcialmente en su territorio (S. 2642, 6228/05), cláusula ésta que ha sido perfeccionada en la reunión de 2 y 3 de junio de 2005 (S. 2664, 8849/05).

prueba, deben respetarse las normas nacionales aplicables en cada Estado miembro para el tipo de investigación de que se trate⁴²⁸.

D. Propuesta de Decisión marco del Consejo, de 2 de agosto de 2002, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomisos⁴²⁹.

Esta propuesta a instancias del Reino de Dinamarca está siendo en la actualidad negociada en el Consejo y constituye un complemento de 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. Una vez se encuentre en vigor, se obligará a los Estados miembros a reconocer y ejecutar en su territorio resoluciones de decomiso dictadas por los tribunales competentes de la jurisdicción penal de otros Estados miembros.

En el borrador se establecen unos motivos de denegación de la ejecución iguales a los de la Decisión marco 2003/577, si bien se añaden otros nuevos como, por ejemplo, cuando la decisión fuese dictada en rebeldía, cuando los derechos de una parte interesada imposibilitasen la ejecución o cuando existiese una cuestión de territorialidad. Asimismo, se mantiene la renuncia a la exigencia de la doble incriminación siguiendo el sistema de lista, siempre que el Estado de emisión castigue los hechos con penas privativas de libertad cuya duración máxima sea de tres años⁴³⁰.

4.2. 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,

⁴²⁸ Sin perjuicio de la aplicación por el Estado miembro de ejecución de determinados trámites o procedimientos expresamente indicados por el Estado miembro de emisión, posibilidad ya prevista en el artículo 4.1 del Convenio de 29 de mayo de 2000.

⁴²⁹ DOCE C 184, de 2 de agosto de 2002. En la reunión del Consejo Europeo de 29 de abril de 2004 se trabajó sobre último borrador, quedando pendiente de aprobar fundamentalmente el certificado a incluir en el anexo (CE 9098/04).

⁴³⁰ En la actualidad la discusión se centra fundamentalmente en la inclusión en la lista de otros delitos al margen de los incluidos en la Decisión marco que regula la orden de detención y entrega, así como en la posible reducción a un año del límite de tres años, al menos en los supuestos de delitos “armonizados” (vid. R. M. Morán Martínez, “El embargo preventivo...”, *cit.*, pág. 413).

se han dado recientemente grandes avances en aras a la cooperación en el ámbito de la Unión Europea⁴³¹. 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 pueden propiciar el camino para un próximo sistema de reconocimiento mutuo de sanciones. A estos efectos hemos de reiterar que en el campo del Derecho penal, donde más claramente ha actuado el principio de territorialidad, se va abriendo paso cada día con mayor fuerza la posibilidad del reconocimiento mutuo de sentencias⁴³². Si ello es así, ¿por qué entonces negar la posibilidad de cooperación en el campo del reconocimiento y ejecución de los actos administrativos sancionadores cuando éstos han sido dictados con las suficientes garantías?

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 realmente esto no constituye una novedad, 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.

⁴³¹ E. Ruiz Vadillo manifiesta que es un hecho incontrovertible que debían existir algunas líneas de armonización en relación al Derecho penal en la Unión Europea y, desde luego, una protección generalizada de los derechos fundamentales y las libertades públicas (*El derecho penal sustantivo y el proceso penal. Garantías constitucionales básicas en la realización de justicia*, Colex, Madrid, 1997, págs. 13 y ss.). Pero esto no es tan sencillo, G. Dannecker se refiere a que “la resistencia de los Estados miembros a una armonización en los ámbitos del Derecho penal y procesal era todavía tan importante a finales de los años setenta que existía unanimidad en considerar como inviable, en un futuro próximo, la creación de una jurisdicción penal comunitaria” (*Evolución del Derecho penal...*, cit., pág. 42).

⁴³² 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, una pérdida de soberanía estatal a través de la aceptación –mediante el reconocimiento mutuo– de resoluciones dictadas en el extranjero sería compensada mediante un aumento en la soberanía gracias al reconocimiento mutuo de las resoluciones de ese Estado en el extranjero. Al respecto 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 y 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 y ss.

78, de 30 de marzo de 1996) se entendía por *infracción*, además de los hechos constitutivos de infracciones penales, aquellos a los que se referían las disposiciones enumeradas en su Anexo II, con la condición de que, si tales disposiciones otorgasen competencia a una *autoridad administrativa*, el interesado tuviese la posibilidad de acudir posteriormente a una instancia jurisdiccional⁴³³.

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*⁴³⁴. Por último, un ejemplo más de una posible manifestación de este acercamiento lo podemos encontrar en la propia Decisión marco 2005/214, sobre reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, cuando en su artículo 1, a, iii, se indica que se entiende por resolución a los efectos de la Decisión marco, aquella que emane de una autoridad no judicial, siempre que el interesado haya podido someter la misma a un órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales.

Como culminación de la implantación del principio de reconocimiento mutuo en materia criminal en la Unión Europea, 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 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 re-

⁴³³ *vid.*, L. M. Bujosa Badell, “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 y ss.

⁴³⁴ *vid.* A. M. Lourido Rico, *La asistencia judicial...*, *cit.*, pág. 67.

suelvan 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 referido 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 1998⁴³⁵.

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 significativas como la definición de delincuente (principalmente por las diferencias en el tratamiento de menores e incapacitados en el proceso penal)⁴³⁶; la determinación de los delitos a los que debe aplicarse el principio (cabiendo al respecto bien establecer criterios normativos con un alcance general, bien limitar su ámbito a determinadas infracciones penales –por ejemplo, las graves–)⁴³⁷; 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 afectados⁴³⁸; el aseguramiento del respeto a los derechos de defensa del imputado (armonización de las garantías procesales); la conveniencia de admitir una ejecución directa o la de

⁴³⁵ 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.

⁴³⁶ La complejidad de esta cuestión –a pesar de entenderse que sería necesario establecer una edad mínima para que un imputado sea considerado menor– dio lugar a su exclusión, de momento, del ámbito material del reconocimiento mutuo, estimándose preferible que sea cada Estado quien, conforme a su propia ley, aplique su definición de menor.

⁴³⁷ 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).

⁴³⁸ 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 (vid. *infra* la solución alcanzada al respecto en la Decisión marco relativa al reconocimiento mutuo en el ámbito de las sanciones pecuniarias).

exigir un previo procedimiento de homologación o exequátur⁴³⁹; 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 necesaria la regulación de dos manifestaciones típicas del 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).

a. 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*, 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 por el estrecho vínculo de la cuestión con el problema de los conflictos de competencia⁴⁴⁰.

b. 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

⁴³⁹ 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.

⁴⁴⁰ DOCE C 100, de 26 de abril de 2003.

miembros⁴⁴¹. 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 Estado⁴⁴².

Sobre este proceso, 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 Europea⁴⁴³. 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, en aras a su progresiva eliminación en este particular ámbito de las sanciones penales.

Para la Comisión, la aproximación en materia de sanciones penales, bajo el más absoluto respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, podría satisfacer varios objetivos. Así, se conseguiría lanzar un mensaje simbólico de cara a la ciudadanía en general de un compartido sentido común de la justicia; supondría el corolario de un espacio europeo de justicia que el lugar de comi-

⁴⁴¹ 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).

⁴⁴² 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 (artículo 3). Al margen de lo elogioso que en sí constituye la propuesta reguladora 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 a 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 Vadell, "Reconocimiento y ejecución...", *cit.*, págs. 483 y ss.).

⁴⁴³ 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 textos en http://europ.eu.int/comm/off/green/index_es.htm.

sión de delito fuese indistinto a la hora de ser sancionado; se evitaría la existencia de Estados miembros donde resultase más “barato” delinquir⁴⁴⁴; 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 miembros⁴⁴⁵.

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 miembros⁴⁴⁶. Su objeto 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 2004⁴⁴⁷. Sin embargo se critica 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

⁴⁴⁴ 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>).

⁴⁴⁵ Para una mayor profundización, *vid.* punto 1.1 del citado Libro verde.

⁴⁴⁶ 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.

⁴⁴⁷ 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 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).

último se emplaza a la Comisión para que realice propuestas legislativas al efecto durante el año 2007⁴⁴⁸.

Por lo que se refiere a la trascendental cuestión del fortalecimiento de la confianza mutua (clave del buen funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo), se establecen los elementos de un programa de acción para aumentarla entre los Estados. 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 común⁴⁴⁹.

- a) Respecto a las medidas legislativas a adoptar 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 de los derechos de las personas y, por otra, que los tribunales que pronuncien estas resoluciones se encuentren en la mejor situación posible para hacerlo⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ Relacionado con las ejecuciones de resoluciones condenatorias, también se analiza en la Comunicación el reconocimiento mutuo de privaciones de derechos que a veces se incluyen en las condenas penales. Según los Estados miembros, éstas derivan bien de disposiciones legislativas, bien de resoluciones judiciales, *bien de resoluciones de naturaleza administrativa*. Considerándose ésta una cuestión compleja (principalmente, dada la diversidad de clases de privación de derechos existentes en los diferentes Estados, como las dificultades de circulación de la información al respecto), se espera que se realicen los primeros avances importantes en este campo una vez que se encuentre instaurado el sistema informatizado de intercambio de información sobre condenas penales (punto 2.2.5, 17). En todo caso, y trasladando la cuestión al ámbito de nuestro estudio, estamos centrados en lo que son ejecuciones de sanciones pecuniarias, por lo que la ejecución de otro tipo de medidas desbordaría nuestro objetivo.

⁴⁴⁹ En relación a la dificultad presentada para la aprobación de algunas de las medidas que derivaban de lo acordado 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).

⁴⁵⁰ 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). Respecto a este último aspecto, no debemos olvidar que el Tratado por el cual se aprueba una Constitución para Europa establece la posibilidad de fijar normas mínimas comunes relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y con una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad de combatirlas según criterios comunes (artículo III-271.1).

Además, se indica la conveniencia de seguir reflexionando sobre determinadas medidas de aproximación de las legislaciones de Derecho sustantivo penal⁴⁵¹.

- b) Respecto 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 eficaz⁴⁵²; en segundo término, el desarrollo de redes de profesionales de la justicia y de la formación judicial⁴⁵³; por último, el apoyo del desarrollo de una justicia de calidad mediante el fortalecimiento e intercam-

⁴⁵¹ Así, ya se ha avanzado en el terreno de la armonización de las penas mediante una serie de Decisiones marco aprobadas en relación a concretas materias penales en el marco de la implantación del principio de reconocimiento mutuo. Pueden consultarse las mismas en el ya citado Libro verde de abril de 2004 (punto 2.1.5).

Que la armonización es un proceso conveniente lo podemos comprobar en relación a la materia regulada en la Directiva 2001/140 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de decisiones *administrativas* en materia de expulsión de nacionales de terceros países (DOCE L 149, de 2 de junio de 2001), cuyo fin es evitar que los extranjeros sobre los que recaigan tales órdenes en cualquier Estado de la Unión, puedan evitarlas trasladándose a otro Estado. Esta norma fue transpuesta a nuestro ordenamiento mediante L. O. 14/2003, de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003). Pues bien, ante el interés de la Comisión por verificar la posibilidad de instaurar un sistema global y vinculante de reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno que vaya más allá de la referida Directiva, el Consejo General de la Abogacía Española ofrece la siguiente ilustrativa respuesta: “la consecución de un mecanismo de reconocimiento mutuo de decisiones administrativas debe situarse sin embargo en el marco de una armonización previa de los supuestos o tipos en los que quepa aplicar tales sanciones y la gravedad de la medida. Caso contrario se incurriría en una regulación dudosamente adecuada a la Constitución Española y a la de otros Estados de la Unión, dado que un Estado se obligaría a colaborar en la ejecución de sanciones que su propia legislación o en su territorio nunca permitiría o no prevé y con una gravedad muy superior” (documento elaborado por la Subcomisión de Extranjería del CGAE en reunión celebrada el 25 de julio de 2002. Puede consultarse en <http://www.cgae.es>).

⁴⁵² 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). El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se refiere a las evaluaciones parciales que se deben realizar sobre las políticas de la Unión referidas al espacio de libertad, seguridad y justicia, y ello con el objeto de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo (artículo III-260).

⁴⁵³ 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).

bios entre profesionales, el reforzamiento de la formación judicial y la mejora de las condiciones de acceso de los ciudadanos a la justicia⁴⁵⁴.

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, normalmente del orden penal. Así las cosas, se ha dado una vuelta de tuerca más a la cuestión dándose un paso adelante en la posibilidad de vislumbrar un espacio de libre circulación de decisiones sancionadoras administrativas en la Unión Europea. A esta nueva y quizás definitiva etapa final vamos a dedicar las últimas líneas de nuestro estudio.

5. La Decisión marco 2005/214, del Consejo, de 24 de febrero de 2005: un paso firme hacia el reconocimiento mutuo de los actos administrativos sancionadores en la Unión Europea

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 decisiones sancionadoras, y como un nuevo paso en el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo impulsado definitivamente en la Cumbre de Tampere, 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 pecuniarias⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ 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.

⁴⁵⁵ DOUE L 76, de 22 de marzo de 2005. 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. 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

5.1. Antecedentes inmediatos

Sin embargo, como antecedente próximo *ratione materiae* a la Decisión marco ahora adoptada –y aún tratándose de un instrumento de diferente naturaleza y de carácter sectorial–, 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 sancionado⁴⁵⁶. 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 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

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). A raíz de dicha iniciativa podíamos leer titulares tan impactantes en la prensa como el aparecido en el diario *Expansión*: “Las multas por fraude fiscal o desfalco empresarial podrán exigirse en toda la Unión Europea” (edición del 3 de mayo de 2003, pág. 29).

En el antes 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 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–. Como veremos, así ha sido recogido finalmente en el texto de la Decisión marco finalmente aprobada.

⁴⁵⁶ DOCE C 216, de 10 de julio de 1998. 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. También encontramos algún otro interesante antecedente de reconocimiento de sanciones en algún otro sector especial, como por ejemplo el de la asistencia en materia fiscal. Así, en desarrollo de la Directiva 76/308 del Consejo, de 15 de marzo, sobre asistencia mutua en materia de recaudación (DOCE L 73, de 19 de marzo de 1976, profundamente modificada por la Directiva 2001/44 del Consejo, de 15 de junio [DOCE L 15, de 17 de enero de 2002]), en nuestro ordenamiento el Real Decreto 704/2002, de 19 de junio (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2002), en un procedimiento similar al establecido en la Decisión marco, ya regulaba la posibilidad de ejecución en un Estado miembro de las *sanciones* impuestas en otro Estado miembro en relación a las infracciones relacionadas con los impuestos que son objeto de regulación en tal disposición (artículo 2, i).

decisión administrativa a una autoridad judicial penal (artículo 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, especialmente 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 características sobre los mecanismos previstos en el mismo:

- 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. (artículo 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 (artículo 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* (artículo 8.2);
- c) el principio general es la no exigibilidad de traducciones de las notificaciones ni de la documentación que se adjunte (artículo 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 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 (artículo 4.1); y

e) finalmente, en cuanto a los motivos de denegación de la ejecución, se establecen una serie de supuestos en los cuales la denegación se presenta como 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; 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 (artículo 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, dándose la posibilidad de aplicar el principio de doble incriminación (artículo 6.2).

5.2. Sentido, alcance y objetivos de la Decisión marco 2005/214

Entrando de lleno en 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 del supuesto, a las cuales nos hemos referido. Se pretende que tanto personas físicas como jurídicas no puedan evitar el pago de las multas que les son impuestas por Estados miembros donde habitualmente no tienen su residencia o su centro principal de actividad. En definitiva, la intención es que las infracciones en el marco transnacional no queden impunes como consecuencia precisamente de la internacionalidad, y que el patrimonio de las personas debidamente sancionadas pueda ser perseguido independientemente del Estado miembro donde se pueda encontrar⁴⁵⁷.

De la interesante regulación contenida en la Decisión marco, vamos a detenernos a continuación en comentar las cuestiones que consideramos de mayor interés de cara a ser tenidas en cuenta en un próximo escenario general de reconocimiento y ejecución de sanciones administrativas en la Unión Europea.

⁴⁵⁷ No se persigue directamente con la Decisión marco un objetivo económico, pues la norma general sobre el destino de lo recaudado es que las cantidades cobradas se ingresen en las arcas públicas del Estado de ejecución, reforzando la idea de que la finalidad de la Decisión marco es evitar la impunidad derivada de las dificultades de ejecución que conllevan las sanciones transnacionales (artículo 13.1). No obstante, se permite que entre el Estado ejecutante y el Estado de emisión se pueda pactar otro régimen diferente sobre el destino de tales fondos (artículo 13.2), si bien esta posibilidad siempre será posible acordarla en virtud de la cláusula de alcance general de aplicabilidad de otros posibles acuerdos bilaterales o multilaterales (artículo 18).

5.2.1. Resolución y sanción pecuniaria

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 (artículo 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 penales⁴⁵⁸;
- c) por una *autoridad no judicial* del Estado de emisión en relación a hechos punibles en dicho Estado por constituir infracción a las normas legales –que no

⁴⁵⁸ 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 considera entre tales órganos judiciales a las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia –aunque 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. En todo caso, habrá que esperar a la transposición de esta normativa a nuestro ordenamiento para ver si alguna indicación aclaratoria se hace al respecto, si bien puede ser tenido en cuenta como precedente orientador que, por ejemplo, en el campo de la mejora de la cooperación judicial efectiva entre los Estados miembros, en el Acuerdo Reglamentario 5/2003, de 28 de mayo, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se modifica el Reglamento 5/1995, de 7 de junio, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales (BOE núm. 133, de 6 de junio de 2003), en lo relativo a la cooperación jurisdiccional internacional se viene a regular la “red judicial española de cooperación judicial internacional”, que está integrada por dos divisiones: por una parte, la REJUE-civil y, por otra, la REJUE-penal, y ésta última puede estar integrada por Magistrados con destino tanto en el orden jurisdiccional penal como en el *contencioso administrativo*.

Además, 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.

constituya delito—, siempre que el interesado pueda someter el caso ante un tribunal con competencia, en particular, en asuntos penales; 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.

“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 resolución⁴⁵⁹;
- 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)⁴⁶⁰;
- c) una cantidad de dinero en concepto de costas judiciales o gastos *administrativos* originados en el procedimiento; y
- 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”. 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 ejecu-

⁴⁵⁹ 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 realización de operaciones para la fijación de la cantidad definitiva a perseguir contra el patrimonio del condenado. 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.

⁴⁶⁰ 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).

ción 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 citado de 17 de junio de 1998–, se impuso finalmente. Sin embargo, este triunfo ha sido limitado, dado que, como hemos indicado, finalmente se ha incluido el reconocimiento y ejecución en relación a las sanciones administrativas, pero a condición de que las mismas puedan ser sometidas ante un tribunal con competencia, en particular, en asuntos penales, sin que, como hemos visto, se haya establecido qué se ha de entender por tal tribunal⁴⁶¹.

5.2.2. Ámbito material

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 hacerse uso de la doble tipificación. Ésta sólo podrá ser exigida en relación a infracciones que no están contempladas en la Decisión marco (artículo 5.3)⁴⁶².

⁴⁶¹ Requisito éste que ya incluso ha sido suprimido en alguno de los instrumentos recientes en la Unión Europea (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 la posibilidad de limitar la aplicación de la Decisión marco, durante un plazo de cinco años, exclusivamente a las sanciones puramente penales (artículo 19.2).

⁴⁶² 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 ahora comentamos al ámbito de las sanciones administrativas, se ha producido una ampliación del catálogo: infracciones de circulación con vehículos de motor, actos de violencia contra las personas en espectáculos deportivos, contrabando de mercancías, etc.

5.2.3. Autoridades competentes

Cada Estado miembro debe informar a la Secretaría General del Consejo de las autoridades que, en virtud de su legislación nacional, son competentes cuando el mismo actúe como Estado de emisión o de ejecución. No obstante, se podrá designar, en atención a la organización interna, una o más autoridades centrales responsables de la transmisión y recepción de las resoluciones y de asistir a las autoridades competentes (artículo 2).

Es decir, la transmisión directa a la autoridad competente del Estado de ejecución es la norma general, aunque se incluye la posibilidad de designación de una o varias autoridades centrales, con unas funciones subsidiarias. La razón de ser de esta inclusión en un segundo plano del modelo de autoridades centrales, que como ya hemos apuntado tiende a desaparecer en pro de las notificaciones directas entre autoridades competentes, 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*.

5.2.4. Procedimiento

En cuanto a la transmisión, se ha impuesto el “sistema de certificado”. 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 (artículo 4.1 y 4.2)⁴⁶³. El respeto del principio *non bis in idem* se encuentra 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.

⁴⁶³ 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 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 (artículo 4.6).

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 (al modo que 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 (artículo 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 (artículo 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 (artículo 9)⁴⁶⁴.

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 (...)” (artículo 6). En este precepto podemos también apreciar la tradicional diferencia entre la institución del reconocimiento y la ejecución (*supra*), 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*”.

⁴⁶⁴ En relación a la ejecución, se determina que si la persona condenada presenta una prueba de pago, total o parcial, en cualquier Estado (parece entenderse que se refiere incluso en un tercer Estado), la autoridad competente del Estado de ejecución consultará al respecto con la del Estado de emisión. En todo caso, la cantidad sometida a ejecución será reducida en lo que respecta a la parte cobrada de cualquier manera, en cualquier Estado (artículo 9.2).

5.2.5. Motivos de denegación

Se recogen en la Decisión marco una serie de motivos tasados, que son los únicos en base a los cuales la autoridad competente del Estado de ejecución podría denegar (no se establece en un sentido imperativo, sino como una mera posibilidad) el reconocimiento y la ejecución. Son los siguientes:

- a) Si no se presentase, o se presentase incompleto o sin corresponderse con la resolución acompañada –incongruencia–, el certificado estándar exigido.
- b) Si ya ha 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 haya sido ejecutada (principio *non bis in idem*).
- c) Si, tratándose de sanciones relativas a infracciones no recogidas en la Decisión marco, la resolución a ejecutar se refiere a hechos que no constituyen infracción en el Estado de ejecución (principio de doble tipicidad).
- d) Si la *ejecución* de la resolución ha prescrito según la legislación del Estado de ejecución, pero sólo si se refiere a hechos que son competencia de dicho Estado según su propio Derecho. Ha de tenerse en cuenta que la prescripción se predica en relación a la ejecución, no a los hechos objeto de la sanción que se ejecuta.
- e) Si la resolución se refiere a hechos que el Estado de ejecución considera que se han cometido en su totalidad o en parte en su territorio, o bien se trata de hechos que se han cometido fuera del Estado de emisión y el Estado de ejecución no permite en tales casos la persecución de los mismos fuera de su territorio⁴⁶⁵.
- f) Si existe inmunidad que, según la ley del Estado de ejecución, impide la ejecución de la resolución⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ En conexión con esta cuestión que nos conduce nuevamente 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 (artículo 8.1).

⁴⁶⁶ 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,

- g) Si la ejecución se refiere a la sanción impuesta a una persona que, por su edad, no sería responsable penal en el Estado de ejecución por los hechos que ha sido sancionada (menores de edad).
- h) Si, a tenor del certificado adjuntado, se demuestra que el interesado, en caso de procedimiento escrito, no había 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 ello⁴⁶⁷.

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).

⁴⁶⁷ Es claro que a tenor de la misma no se reconocería la resolución cuando se tratase de un procedimiento escrito –que será lo habitual– y, a tenor del contenido del certificado estándar, se dedujera que el interesado no había sido informado personalmente, a tenor de la legislación del Estado de emisión, de su derecho a impugnar la resolución y de los plazos que tenía para ello.

Sin embargo, esta norma contenida en la Decisión marco (artículo 7.2.g.i) se complica en lo que a la expresión “a la legislación nacional” se refiere, y es un evidente ejemplo de las deficiencias de redacción de que adolece la misma: en efecto, se dice que dicha notificación también podría haberse practicado por medio de representante competente con arreglo “a la legislación nacional”. Y es aquí, en esta referencia que se hace a la “legislación nacional” en relación al representante, donde surgen las dudas sobre a qué legislación en concreto se está refiriendo la Decisión marco. La interrogante nos surge por al menos dos motivos; primero, porque es la única vez en todo el texto que se hace referencia al término “legislación nacional” (siempre se utiliza el concepto “legislación del Estado de emisión” o “legislación del Estado de ejecución”, con lo cual pudiera parecer que se ésta designado a la legislación de un tercer Estado) y, segundo y principal, porque no se aclara a qué legislación nacional se refiere, dejándose la solución abierta a más de una posible interpretación.

Así, pudiera interpretarse que al menos se puede estar refiriendo a cuatro diferentes posibilidades: bien a la legislación del Estado de emisión, bien a la legislación del Estado de ejecución, bien a la legislación personal del representante (determinada, a su vez, por su nacionalidad, su domicilio o su residencia habitual), bien a la legislación que regiría el contrato de representación (con las variedades que el Derecho comparado admite en este punto). Para intentar resolver el laberinto y comprobar que no se trata de un error de la traducción al español (algo que, por otra parte no es inusual en estos ámbitos), nos acogemos en principio a una exégesis literal y comparatista acudiendo a otras versiones de la Decisión marco en diferentes lenguas de Estados miembros, encontrándonos con que las versiones inglesa y francesa coinciden con la española: en inglés se indica “(...) *that the person was informed personally, or via a representative, competent according to national law, (...)*”, y por su parte en la versión francesa se dice “(...) *que l'intéressé a été informé personnellement, ou par l'intermédiaire d'un représentant compétent en vertu de la législation nationale, (...)*”, siendo así que la portuguesa también tiene un sentido similar: “(...) *que essa Pessoa foi informada do processo, pessoalmente o a través de um representante legal, nos termos do directo nacional, (...)*”. Ahora bien, la versión italiana sí contiene una referencia que conviene retener: “(...) *che la persona è stata informata personalmente o tramite un rappresentante competente, ai sensi della legislazione nazionale del procedimento, (...)*”. Como se ve puede comprobar, esta última es la única versión que realmente nos ofrece una leve pista sobre la legislación a la cual se puede estar refiriendo la Decisión marco, ya que la misma se refiere a la “*legislazione nazionale del procedimento*”. A tenor de ella al menos se descartarían las dos últimas; no obstante, seguiríamos teniendo la duda de cuál sería la “legislación nacional del procedimiento”, si la del Estado de emisión (donde se tramitó el procedimiento sancionador), o la del Estado de ejecución (donde se tramita el procedimiento puro de ejecución).

Pues bien, haciendo un cierto ejercicio de videncia y recurriendo a una interpretación lógica y sistemática del texto que nos ocupa, entendemos que en realidad se quiere hacer referencia a la legislación del Estado donde se tramitó el procedimiento sancionador, esto es a la legislación del Estado de emisión de la resolución que se ejecuta. Y llegamos a esta conclusión fundamentalmente por tres razones; por una lado,

- i) Si, a tenor del certificado adjuntado se acredita 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 resolución⁴⁶⁸.
- j) Si, a tenor del contenido del certificado, a la autoridad competente del Estado de ejecución le surge *cualquier duda* en relación a una presunta violación de los derechos fundamentales o de los principios jurídicos fundamentales consagrados en el artículo 6 del Tratado⁴⁶⁹.
- k) Si la sanción pecuniaria es inferior a setenta euros o a un importe equivalente. Esta matización va dirigida a aquellos Estados miembros en los cuales todavía no es moneda oficial el euro, en cuyo caso se convertirá el importe de la sanción a la divisa nacional al tipo de cambio vigente en el momento en que la misma se impuso⁴⁷⁰.

porque en cuestiones de salvaguarda del respeto del derecho de defensa (y no olvidemos que en el fondo es de lo que se trata en la norma que comentamos) se suele hacer referencia en los instrumentos internacionales sobre reconocimiento y ejecución de decisiones al Estado de origen de la resolución; segundo, porque estando referida la legislación aplicable a la cuestión de la notificación al representante (sobre lo que hemos dicho que parece no haber duda), no tiene sentido interpretar que se trata de la legislación del Estado de ejecución, ya que lo normal es que ninguna vinculación guarde con la representación en cuestión; y, finalmente, porque cuando la versión italiana se refiere a la “*legislazione nazionale del procedimento*”, el procedimiento “principal” es el que ha dado origen a la imposición de la sanción (el seguido en el Estado de emisión), siendo el procedimiento de ejecución una mera derivación del anterior, del cual trae su causa.

⁴⁶⁸ Damos por reproducido lo indicado en la nota anterior.

⁴⁶⁹ 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).

A tenor del artículo 6 del Tratado “1. La Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. 2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario. 3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros. 4. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas” (un crítica a la “compleja fórmula” contenida en la disposición transcrita puede verse en, L. Míguez Macho, “Los derechos de justicia...”, *cit.*, pág. 195-196).

⁴⁷⁰ 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.

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, en teoría, debe conllevar la eliminación de determinados ámbitos de control.

5.2.6. Personas jurídicas

Como ocurre en otros instrumentos a los que ya nos hemos referido, 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 personas jurídicas (artículo 9.3). Esta disposición va dirigida fundamentalmente en relación a las sanciones impuestas por tribunales penales, pues si se trata de sanciones administrativas, ya hemos visto que, en general, se admite la responsabilidad de las personas jurídicas⁴⁷¹.

5.3. La Decisión marco 2005/214 como punto de inflexión

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 hace referencia al reconocimiento mutuo de sanciones administrativas, aunque 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 va a suponer en la práctica que el instrumento se aplique menos de lo que en principio 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 y ésta se encuentre en teoría plenamente operativa, será el momento de evaluar sus ventajas y sus de-

⁴⁷¹ Vid. nota 227.

fectos⁴⁷². Si hasta la fecha la extraterritorialidad de las decisiones administrativas sancionadoras apenas si había entrado (y si lo había hecho había sido indirectamente y “por la puerta trasera”) 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. Y, además, esta implantación del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones administrativas se hace en el marco penal del desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, con la importancia que ello conlleva.

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, y quizás, abierto el campo del espacio de libertad, seguridad y justicia en este ámbito, aprovechando para ello la inyección de fuerza que supone el reciente Programa de medidas de La Haya de 2005, podamos disponer de un auténtico y soñado espacio europeo de libre circulación de sanciones, tanto penales como administrativas, en un sentido amplio.

⁴⁷² 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.

| CONCLUSIONES

Hemos tratado de exponer a lo largo del presente trabajo las dificultades que surgen ante la pretensión de consecución de un espacio de libre circulación de resoluciones administrativas sancionadoras de carácter pecuniario, incluso en un ámbito tan aparentemente homogéneo desde una perspectiva jurídica como es el constituido por la Unión Europea. En este proceso hemos pretendido ir desde lo general –esto es, desde el reconocimiento de decisiones extranjeras en un sentido amplio– hacia lo particular, para concluir centrándonos al máximo en el análisis de la extraterritorialidad del acto administrativo sancionador. Nuestro objetivo finaliza con la presentación, al final de las presentes conclusiones, de las cuestiones que entendemos deberían ser tratadas en un eventual instrumento donde se abordase la regulación de la extraterritorialidad del acto sancionador. Para ello hemos recurrido a la experiencia resultante de los distintos convenios internacionales e instrumentos y disposiciones comunitarias que se han encargado de regular el reconocimiento y la ejecución de decisiones, principalmente judiciales. Pero, sobre todo, hemos intentado sacar el máximo partido a la escasa pero muy interesante experiencia derivada de la incipiente implantación en la Unión Europea del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito penal en un espacio de libertad, seguridad y justicia, espacio donde parece que en principio se ha incluido la cuestión tratada.

De los diferentes análisis abarcados, de la profundización en las dificultades que se han presentado y de las soluciones que consideramos serían adoptables, podemos extraer las siguientes conclusiones.

1. El reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales extranjeras en materia de Derecho privado es algo admitido por la mayoría de los ordenamientos estatales hace ya años, considerándose como algo normal que una sentencia dictada por los tribunales de un determinado Estado en tal ámbito pueda producir los efectos que le son propios en el territorio de otro Estado. Sobre el particular existe una amplia regulación, tanto a nivel estatal como internacional, ámbito éste en el cual contamos con instrumentos de gran relevancia muy utilizados en la práctica diaria. Por encima de todos destaca el Reglamento 44/2001, relativo a la competencia judicial internacional, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

En la Unión Europea incluso se aspira a la culminación de un espacio judicial único, mediante un reconocimiento y ejecución automático de resoluciones judiciales, por ahora de naturaleza civil y mercantil. El más avanzado instrumento en este sentido lo encontramos con la supresión total del procedimiento de exequátur, lo cual ha devenido realidad por primera vez con carácter general con el Reglamento 805/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, que regula el título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, donde ni siquiera se contempla causa alguna de denegación para la ejecución, dado que el reconocimiento, y sobre todo, el procedimiento de exequátur, se eliminan, dándose lugar a una máxima libertad de circulación de este tipo de resoluciones.

2. Frente a esta favorable acogida al otorgamiento de efectos extraterritoriales a las sentencias dictadas en materia de Derecho privado, hemos tenido ocasión de analizar que la eficacia extraterritorial de los actos administrativos, en general, es una cuestión que ha ofrecido muchos más reparos al interés de los Estados, y especialmente, si se trata de actos administrativos sancionadores. El argumento principal que se ha esgrimido para fundamentar esta negativa ha sido el hecho de que la actuación estatal en estos casos tiene lugar *iure imperii*, lo cual tiene su razón de ser en última instancia en la propia noción de soberanía territorial.

Se alegan también otras razones, principalmente la falta de independencia de los órganos administrativos frente al carácter independiente predicable de los órganos que integran el poder judicial –y que ejercen la jurisdicción– o la tradicional revocabilidad de los actos sancionadores, frente a la irrevocabilidad de las sentencias firmes. Pero estas razones, analizadas fríamente, carecen de la entidad necesaria para basar en las mismas un rechazo a la posible extraterritorialidad del acto administrativo. Así, hemos comprobado que incluso se abre cada día más la posibilidad de reconocer efectos extraterritoriales no sólo a determinados

actos administrativos, sino incluso a las sentencias penales, cuando sabido es que en el campo criminal es precisamente donde ha tenido su campo de actuación primordial el principio de territorialidad.

3. En la actualidad es un hecho indubitado que nos encontramos en un mundo globalizado, donde se producen múltiples fenómenos que dan lugar a que las situaciones jurídicas se internacionalicen. Algunos autores han apuntado como principales fenómenos que han modificado la situación de la vida actual factores tales como el incremento de los movimientos internacionales de trabajadores por causas económicas y laborales –que ha cristalizado en la formación de núcleos de trabajadores extranjeros procedentes de los países en vías de desarrollo–, los desplazamientos derivados de la sociedad del ocio, bien sean movimientos puntuales o más o menos con tendencia a la permanencia y, finalmente, la globalización de las situaciones privadas internacionales, de tipo económico y de carácter social.

Estos nuevos escenarios internacionales han dado lugar a que cada día sean más frecuentes los supuestos en los cuales las autoridades públicas estatales, bien tienen que tramitar un procedimiento sancionador o, bien imponer una sanción, con la concurrencia de un elemento de extranjería, principalmente afectante a la persona del interesado, quien puede ostentar una nacionalidad extranjera, o puede tener su residencia habitual o domicilio en un Estado ajeno al foro.

Precisamente tales circunstancias han provocado que –por el imperativo del principio de territorialidad– sean frecuentes los supuestos en los que las sanciones impuestas no se puedan hacer finalmente efectivas. El Estado no admite que en su territorio sean ejecutados actos administrativos sancionadores dictados en el extranjero. Parece claro que si algo exige el interés público en estos casos es que se haga valer la sanción impuesta, esto es, que se lleve a la práctica la ejecución de la sanción hasta sus últimas consecuencias, pues el respeto al orden jurídico obliga a ejecutar –o, al menos, a intentar ejecutar– hasta el final estos actos que contienen la reacción de la norma y, por tanto, del propio Estado, ante la comisión de ilícitos. Caso contrario se verán defraudadas las expectativas que se crean con el establecimiento de un sistema sancionador.

4. Entendemos que el hecho de que el sujeto infractor ostente eventualmente la condición de extranjero, carezca de domicilio o residencia habitual en el país de comisión de la infracción o, en cualquier caso, se encuentre desarraigado en el

mismo, no debe suponer una barrera para la ejecución fuera de éste del acto sancionador. Es evidente que en caso contrario, además de constituir ello un factor de desigualdad o discriminación ante los efectos de la comisión de un ilícito, puede suponer incluso la creación de una categoría de personas que en la práctica se encuentren inmunes ante las sanciones administrativas, con el agravio que ello puede suponer frente a las personas arraigadas en el Estado del foro.

5. En un trabajo sobre la eficacia extraterritorial del acto administrativo sancionador se hacía necesario consensuar, al menos en sus aspectos esenciales, un concepto de acto administrativo homologable entre los Estados más próximos, tratando de resaltar las características del mismo para tomar un concepto general que pudiera resultar válido en nuestro entorno. A tal fin, tras analizar la doctrina española y teniendo en cuenta las caracterizaciones en torno al concepto amplio y al estricto de acto administrativo, podemos entender que cuando nos referimos al acto administrativo, entendemos por tal la declaración de voluntad emitida por un órgano jurídico-administrativo que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto por presumirse *iuris tantum* su legalidad, esto es, su conformidad al ordenamiento jurídico en cuyo seno se ha admitido.

6. Los actos administrativos tienen eficacia ejecutiva, esto es, son eficaces desde el momento en que son dictados tras tramitarse el correspondiente procedimiento, entendiéndose que pueden desplegar sus efectos al considerarse válidos. En el marco de nuestro estudio, si la persona sancionada no hace frente al pago de la sanción durante el período voluntario establecido a tal efecto, la Administración podrá iniciar el procedimiento ejecutivo, que constituye el cauce formal a través del cual se realiza la actividad de ejecución a fin de hacer efectivo el cobro. Esta posibilidad deriva de la denominada autotutela ejecutoria, privilegio que tiene reconocido la Administración con carácter general en la mayoría de los Estados de la Unión Europea en muy similares términos, estando en todo caso sometida la actuación administrativa al control de los órganos jurisdiccionales, lo cual, en principio, debe conceder las garantías suficientes para poder predicar la confianza en las resoluciones administrativas sancionadoras de cara al reconocimiento en el exterior de las mismas.

El hecho de que se reconozca en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea la potestad de autotutela ejecutoria constituye otro factor claramente favorecedor al establecimiento de un escenario de reconocimiento extraterritorial de sanciones administrativas, dado que no se podrá mantener la

existencia de situaciones extraordinarias de privilegio de la Administración de unos Estados en detrimento de la de otros. La autotutela ejecutoria se considera algo aceptable en los modernos Estados de Derecho, necesaria para que éstos puedan cumplir sus fines, siempre que se ejerza en términos de garantías.

7. El fundamento principal de la ejecutoriedad del acto administrativo sancionador lo encontramos actualmente en las estrictas garantías que se establecen en torno a los actos dictados por la Administración. En este sentido, la producción de efectos por los actos dependerá de la intensidad con que los mismos se encuentran sujetos a un control que tiene por fin determinar si se han utilizado correctamente los cauces previstos, control que en última instancia deberá corresponder siempre a los órganos jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el acto administrativo puede ser ejecutado por la propia Administración porque ha sido dictado tras la debida tramitación de un procedimiento, respetándose derechos del interesado que se consideran fundamentales y, en muchas ocasiones, incluso convalidados por posteriores resoluciones judiciales.

8. Si ello es así en general con el acto administrativo, en relación al acto administrativo sancionador se deben extremar las garantías, ya que la imposición de la sanción constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado. En un marco jurídico y político de garantías generalizadas del derecho de defensa en el territorio de la Unión Europea, se debilitan los argumentos en contra de la posibilidad de un reconocimiento de efectos fuera del foro de un acto administrativo sancionador que, recordemos, se dicta dentro del marco de la consecución del interés general al cual debe someterse toda Administración pública.

9. Por lo tanto, para que resulte planteable un escenario de libre circulación de sanciones administrativas es necesario que las mismas sean impuestas tras la tramitación del correspondiente procedimiento, y con el cumplimiento de determinadas exigencias derivadas precisamente de la extranjería concurrente en el supuesto. En tal sentido, la imposición de una sanción dictada en un adecuado marco jurídico de garantías será el primer, y a su vez fundamental, paso para poder plantear con un mínimo de posibilidades de éxito la extraterritorialidad del acto sancionador.

10. Cuando en la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador nos encontramos con la aparición de un elemento extranjero, habrán de ser adoptadas determinadas cautelas. En principio, el procedimiento en sí es el mismo que se ha de utilizar para imponer sanciones puramente internas, pues no existe en nuestro ordenamiento, como tampoco en los de nuestro entorno, un procedimiento especialmente diseñado para tales casos.

Las peculiaridades principales pueden producirse en lo que se refiere, por un lado, a la cuestión de las notificaciones en los supuestos en los que aparecen personas interesadas extrañas a la órbita del Estado del foro y, por otro, a las peculiaridades que se producirán en la práctica de la prueba en el procedimiento en cuestión. Y en relación al desarrollo de estas dos vertientes del procedimiento con elemento extranjero deberá mostrarse la Administración lo más cauta posible, no estando de más incluso un exceso de celo.

11. La regulación actual en nuestro ordenamiento de las notificaciones de actos administrativos en el extranjero no es todo lo adecuada que sería deseable y no resuelve debidamente la cuestión al permitirse directamente la publicación sustitutoria de la notificación personal por el simple hecho de tener el interesado su último domicilio en el extranjero. En nuestro Derecho administrativo, con carácter general, existen unas causas tasadas en atención a las cuales la Administración puede proceder a la notificación mediante edictos, cuya aplicación además ha sido interpretada de una manera muy restrictiva por el Tribunal Constitucional, para quien la notificación edictal ha de constituir un último y excepcional remedio. El hecho de que, prácticamente, el único instrumento internacional en la materia sea el Convenio de Estrasburgo de 1997 sobre notificación en el extranjero de documentos en materia administrativa –el cual, además, apenas ha sido ratificado por unos cuantos Estados–, hace que resalten más las deficiencias de la regulación interna.

Por ello, aún en el caso en el que el destinatario de la notificación tenga su domicilio en el extranjero, la Administración deberá siempre intentar practicar la misma de una manera personal y, sólo en el supuesto de que ello resulte imposible, utilizar la vía de la publicación de edictos en el tablón de anuncios del Consulado correspondiente. En todo caso, el hecho de la internacionalidad de la notificación no debe suponer una merma de garantías para el interesado y, únicamente producida la notificación con las suficientes garantías, la Administración podrá dar por correctamente cumplimentado el trámite. A tal fin, lo adecuado sería la conclusión de un instrumento en el seno de la Unión Europea

donde, a la vista de las experiencias que nos aportan las regulaciones habidas sobre notificaciones de decisiones judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, se regulen de una manera garantista y efectiva las notificaciones internacionales en el marco de los procedimientos administrativos.

12. En cuanto a la lengua en que deben notificarse los documentos, cada día se tiende hacia una mayor flexibilidad en el sentido de admitir su remisión en más de una lengua (flexibilización que es mayor, si cabe, en relación a los certificados estándar que se exigen en los diferentes instrumentos internacionales en la materia), y prueba de ello son los términos de la reciente propuesta de reforma del artículo 8 del Reglamento 1348/2001. En cualquier caso, en relación a las notificaciones de documentos al extranjero dirigidas a personas que ante la recepción de la misma puedan manifestar desconocer la lengua del Estado del foro, sería conveniente que las mismas fuesen debidamente acompañadas de la correspondiente traducción al idioma del Estado donde se pretende la notificación o, en todo caso, a una lengua que entienda el destinatario.

A pesar de esta aparente tendencia hacia la flexibilización no hay que olvidar que lo realmente importante a efectos de que el acto pueda llegar a producir efectos es que el receptor de la notificación tenga un real conocimiento de lo que se le notifica.

13. Otro aspecto que hemos considerado relevante en el marco de los procedimientos administrativos con elemento extranjero es el relativo a la práctica de pruebas. El procedimiento administrativo no se ha de tramitar por unos cauces diferentes por el hecho de encontrarnos con determinados elementos internacionales. Y hemos criticado que, incluso en los procedimientos puramente internos, la regulación de la prueba adolece de manifiestas deficiencias, tanto desde el punto de vista de su aspecto cuantitativo como –fundamentalmente– desde el cualitativo.

Pero lo cierto es que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento pueden acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, y que si las pruebas propuestas son pertinentes, debe acordarse por el instructor del procedimiento lo necesario para su práctica, pues sólo serán rechazadas las pruebas manifiestamente improcedentes o innecesarias. En este sentido la internacionalidad del supuesto no debe constituir en principio un obstáculo para la práctica de cuantas pruebas hayan sido consideradas pertinentes. De no practi-

carse una prueba simplemente, por ejemplo, debido a la posible dificultad derivada de la lejanía –salvo que la denegación, en su caso, se encontrase debidamente motivada–, casi con toda seguridad nos hallaríamos con la eventual imposición de una sanción que, por vulneración del derecho de defensa del interesado, en ningún caso sería reconocida y, por tanto ejecutada, en el exterior.

En relación a la escasa atención que se ha prestado a esta cuestión, al igual que indicamos respecto a las notificaciones administrativas internacionales, hemos propugnado la conclusión de algún instrumento a nivel de la Unión Europea donde se regule el procedimiento de práctica de pruebas en el extranjero en el marco de los procedimientos administrativos en general (o, incluso en relación al procedimiento administrativo sancionador), para lo cual también se podría partir –con las debidas adaptaciones– de la experiencia acumulada sobre práctica de pruebas en el extranjero en el marco de procedimientos judiciales.

14. Para lograr la continuidad transfronteriza de las sanciones administrativas contamos con la clásica institución del reconocimiento, mediante la cual se determinará si una solución ya adoptada en el ámbito de un concreto ordenamiento jurídico puede ser eficaz y producir efectos en el marco jurídico de un tercer Estado. El reconocimiento constituye un estadio previo y con entidad propia a lo que en sí constituye la ejecución material del acto extranjero. Para este proceso se puede establecer un único procedimiento en el marco del cual se reconozca y ejecute una decisión extranjera.

En Derecho administrativo no contamos en relación al reconocimiento y ejecución de un acto sancionador extranjero algo parecido a la institución del *exequatur* propia del Derecho internacional privado para tramitar el reconocimiento y ejecución de las sentencias extranjeras. Sin embargo, desde un punto de vista de su ejecutabilidad, existen evidentes puntos de coincidencia entre los actos administrativos y las sentencias, invocándose como diferencia principal el carácter de independiente del órgano que dicta éstas últimas. Sin embargo, ni siquiera este argumento es hoy en día del todo convincente, máxime cuando se anuncian reformas en nuestro sistema judicial para implantar la denominada “justicia de proximidad”, lo que es calificado por algunos como un intento de politización de la justicia.

15. La mayoría de convenios bilaterales que tiene suscritos España en materia de reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras tienen por objeto senten-

cias judiciales en materia civil y mercantil. Sólo el suscrito con Brasil el 13 de abril de 1989 y con Marruecos el 30 de mayo de 1997 se refieren, además de a las materias civil y mercantil, a la administrativa. Pero tampoco se deduce claramente de ellos que en su marco sea factible el reconocimiento de sanciones administrativas, pues el ámbito esencial de tales instrumentos, con independencia de que se haga referencia a la materia administrativa, es el judicial.

En este sentido nos parece que sólo cabría la posibilidad de una ejecución indirecta de actos administrativos sancionadores en el supuesto de que los mismos hubiesen sido homologados por una posterior decisión judicial, pero incluso en tal supuesto lo que realmente se estaría ejecutando sería la sentencia judicial, y no el acto administrativo en sí –con lo cual entraríamos en otra órbita, la del reconocimiento y ejecución de sentencias–. Es más, ni siquiera esta ejecución judicial sería fácil teniendo en cuenta que el Derecho administrativo sancionador se encuentra al límite del Derecho penal, materia ésta que no se halla incluida en el ámbito de los Convenios citados.

Ante la carencia de instrumentos internacionales *ad hoc* que regulen el reconocimiento y ejecución de actos administrativos extranjeros (lo cual lleva a que las soluciones deban de adoptarse en cada caso concreto) hemos analizado las distintas cuestiones que consideramos más relevantes de cara a tener en cuenta para su inclusión en un hipotético instrumento internacional que regulase tal cuestión.

16. Así, y desde una perspectiva eminentemente práctica, hemos analizado diversas cuestiones que surgen en el momento en que se plantea la posibilidad de ejecutar un acto administrativo sancionador extranjero. Si hay un aspecto que ofrece pocas dudas, y que aparece recogido en la mayoría de instrumentos internacionales existentes en materia de reconocimiento y ejecución de decisiones, es que será en cada caso el Estado requerido el único competente para determinar qué procedimiento concreto se debe seguir para ejecutar un acto extranjero en su territorio. El procedimiento material de ejecución es uno de los pocos ámbitos donde todavía los Estados se niegan a ceder espacios de soberanía, y donde sigue operando plenamente el principio de territorialidad.

17. Un aspecto interesante sobre el cual hemos reflexionado dentro del procedimiento de reconocimiento y ejecución es el de la determinación de los órganos encargados de llevar a efecto la ejecución. Al respecto se plantea la posibilidad

de optar bien porque sean órganos judiciales, bien porque se encargue de ello órganos administrativos, presentándose en ambos casos ventajas e inconvenientes: la ejecución a través de un órgano judicial siempre comporta las garantías de la imparcialidad e independencia, mientras que la ejecución por un órgano administrativo vendría a proyectar con mayor autenticidad la continuidad en el espacio de la autotutela ejecutoria.

En todo caso lo importante es resaltar que en esta materia, y así se hemos visto que se recoge en los más modernos instrumentos internacionales, rige el principio de autonomía estatal en virtud del cual cada Estado será quien decida qué autoridades concretas serán las competentes para ejecutar y qué tipo de procedimiento se tramitará a tal efecto –incluyéndose aquí los medios de ejecución forzosa utilizables–.

18. Entre las cuestiones prácticas en un eventual procedimiento de reconocimiento y ejecución de actos administrativos sancionadores se encuentra asimismo la relativa al sistema de transmisión de documentos entre Estados. Al respecto se impone la agilización mediante la designación de autoridades competentes en cada Estado, quienes se transmitirán entre ellas los documentos (quedando las ya clásicas autoridades centrales sólo para la resolución de cuestiones puntuales) junto a un certificado estándar firmado por la autoridad competente del Estado de emisión, con el mínimo de exigencia posible en cuanto a requisitos en aras a la acreditación de la autenticidad –con exención incluso de legalizaciones, lo cual es habitual en los más recientes instrumentos, dentro del marco de confianza en que se basa un sistema de reconocimiento–.

19. Tema de primer orden en todo este proceso es la garantía de respecto del Derecho de defensa del sancionado en el Estado de emisión del acto, lo cual nos va a llevar al concepto del orden público. En otras palabras, el respeto al orden público exige que los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración hayan sido debidamente respetados y, además, que los principios y garantías predicables del procedimiento administrativo donde la sanción ha sido impuesta se hayan observado. En caso contrario se podrá entender vulnerado el Derecho de defensa del sancionado y el objetivo de extraterritorialidad del acto se quedará en una mera utopía.

Siguiendo la tendencia de los más modernos instrumentos que en el ámbito de la Unión Europea regulan el reconocimiento y ejecución de sentencias, el con-

trol del respecto del Derecho de defensa, en un sentido amplio, debería llevarse a cabo mediante la inclusión en el certificado estándar que se remite al Estado de ejecución de una declaración de la autoridad competente del Estado de emisión en la cual constase la fecha en que hayan tenido lugar las notificaciones más relevantes habidas en el procedimiento sancionador. Ello sobre la base de la confianza existente entre los sistemas de los Estados participantes en los instrumentos en cuestión, y dentro de la tendencia actual hacia el control en el origen de la garantía en que han sido dictados los títulos en base a los cuales se interesa la ejecución.

20. La culminación de un escenario donde puedan circular las decisiones extranjeras con el menor de requisitos posibles lo encontramos con el proceso de implantación en la Unión Europea del principio de reconocimiento mutuo. A raíz de la Cumbre de Tampere de octubre de 1999 ello se ha convertido en un objetivo de primer orden en el ámbito penal, teniendo lugar desde entonces la elaboración en cascada de una serie de Decisiones marco, siendo el último de los impulsos dados el constituido por el Programa de La Haya de 3 de marzo de 2005 y la reciente publicación del Plan de Acción complementario.

El establecimiento de un sistema de reconocimiento mutuo se lleva a cabo sobre la base de la confianza existente entre los sistemas judiciales y administrativos de los Estados miembros y con la aceptación de la equivalencia de los actos. La implantación de tal sistema implica que la ejecución de las decisiones se llevará a cabo de una manera casi automática, pues los Estados miembros aceptan de antemano que en las decisiones extranjeras que se pretenden ejecutar en su territorio han sido dictadas bajo la tramitación de los oportunos procedimientos, y con un escrupuloso respeto de las garantías y derechos del interesado. Por tal razón es inherente a un sistema de reconocimiento mutuo la eliminación de controles en cuanto al respeto de los derechos de los interesados, pues tal respeto se entiende que se ha producido y, en cualquier caso, su control se produce en el Estado de origen. Una vez que la resolución se pretende hacer valer en otro Estado, sólo se exigirá el cumplimiento de unos requisitos formales mínimos en aras al adecuado desarrollo del sistema.

21. Un sistema de reconocimiento mutuo de decisiones encuentra su caldo de cultivo adecuado en un ámbito garantista como es el conformado por la Unión Europea. Ésta se encuentra integrada por Estados que tienen ratificados los más importantes textos internacionales en materia de protección de Derechos huma-

nos y que en sus textos constitucionales contienen un catálogo de Derechos fundamentales de la persona, con un destacado papel al derecho de defensa. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sobre cuya eficacia jurídica se discute abiertamente, es en todo caso el colofón a este sistema de reconocimiento de derechos, estándose pendiente de su integración en la Parte Segunda de la futura Constitución Europea.

22. La aplicación del principio de reconocimiento mutuo al ámbito penal tiene una gran trascendencia de cara a la posibilidad de establecer un espacio de libre circulación de sanciones administrativas en la Unión Europea, aprovechando para ello el impulso que ha supuesto el Programa de La Haya al hilo de la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Ello es así fundamentalmente debido a las similitudes existentes ente el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal, habiéndose declarado reiteradamente por el TC que son de aplicación al ámbito administrativo sancionador los principios y garantías de índole procesal penal, dado que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado. Incluso el TEDH, manteniendo una concepción amplia del Derecho penal, ha destacado la similitud existente entre la sanción administrativa y la sanción penal, y algún destacado autor ya ha llegado a manifestar incluso que el Derecho penal administrativo se le ha de considerar como un auténtico Derecho penal pleno.

Esta noción amplia del Derecho penal se constituye en un factor favorable en aras a la posible implantación de un sistema de reconocimiento mutuo de sanciones administrativas en la Unión Europea, siendo además un elemento muy importante para incluso justificar la incorporación del reconocimiento mutuo de sanciones dentro del ámbito de implantación del principio de reconocimiento mutuo en materia penal en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

23. En la creación de este espacio de libertad, seguridad y justicia, un paso más ha sido dado con la publicación de 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. La aplicación de tal instrumento a las sanciones administrativas parece que en principio no ofrece dudas. Sin embargo, un análisis profundo de su texto nos ha puesto de manifiesto –al margen de su deficiente redacción– que ello en la práctica no va a resultar tan claro como en un primer momento pudiera parecer, pues la propia definición de lo que ha de entenderse por resolución complica la cuestión, fundamentalmente al exigirse en

todo caso como condición para la extraterritorialidad de la misma la posibilidad de ser sometida a un tribunal con competencia, es especial en asuntos penales.

Este extremo, al margen de suponer una regulación que no es precisamente de las más avanzadas sobre el particular –dado que disponemos de algún instrumento donde la naturaleza del órgano judicial no se especifica, e incluso donde tal requisito no se exige–, va a dificultar la operatividad de la Decisión marco en un sistema como el nuestro, donde las sanciones administrativas son revisadas por un tribunal de lo contencioso administrativo, que carece de naturaleza penal.

24. Por lo demás, la Decisión marco aborda cuestiones de evidente interés en la materia que hemos tratado. En la misma se ha optado por un sistema de lista cerrada de infracciones. Con ello se avanza hacia la eliminación de la exigibilidad de la doble incriminación, siguiendo la tendencia de los más recientes instrumentos internacionales. Ello no parece destacable en cuanto que la utilización de tal principio ha tenido su fundamento en la consideración de que cada Estado es soberano para otorgarse un Derecho penal –o, administrativo sancionador– determinado, teniendo capacidad para decidir qué conductas se consideran punibles y cuales no.

Además, se ha establecido un sistema ágil de transmisión de documentos directamente a través de autoridades competentes; se exime de legalizaciones de documentos; se garantiza el respeto al Derecho de defensa del sancionado y se establecen unos motivos tasados de denegación al reconocimiento y ejecución. Sin embargo, en relación a esto último, sorprende que finalmente se haya incorporado una cláusula general de control del orden público del Estado de ejecución que no entendemos muy apropiada en un instrumento de implantación del principio de reconocimiento mutuo, donde se da por supuesto el respeto a los derechos de defensa del interesado en base a la confianza entre los Estados implicados.

25. No obstante las posibles críticas y sus defectos, lo cierto es que con la aprobación de la Decisión marco 2005/214 por fin contamos en la Unión Europea con un instrumento donde se aborda de una manera directa, casi sin tapujos, el reconocimiento mutuo de sanciones administrativas sin necesidad de que las mismas se encuentren avaladas por una posterior decisión judicial, cuestión que hasta la fecha siempre se había introducido en los instrumentos reguladores del reconocimiento extraterritorial de decisiones de una manera forzada y mediante la realización de malabarísticas interpretaciones difícilmente defendibles. Ahora

sólo queda esperar que la nueva herramienta se encuentre plenamente operativa, siendo entonces el momento de poder evaluar sus ventajas e inconvenientes, pero creemos que a partir de ahora las posibilidades de una regulación *ad hoc* para las sanciones administrativas son muy superiores, quedando sólo el casi siempre necesario impulso político final.

26. Para finalizar, vamos a exponer a continuación los aspectos que consideramos esenciales a tener en cuenta de cara a la preparación de un eventual instrumento para la implantación en la Unión Europea de un sistema general de reconocimiento mutuo de sanciones administrativas pecuniarias.

I. Definiciones:

- a. “Resolución administrativa sancionadora”: la resolución firme dictada por una autoridad pública legalmente competente según las formalidades exigidas en su ordenamiento, por la cual se exige el pago de una sanción pecuniaria. Tal resolución habrá podido ser sometida al control de un órgano jurisdiccional.
- b. “Resolución firme”: aquella sobre la cual la Administración puede hacer valer la potestad de autotutela ejecutoria.
- c. “Sanción pecuniaria”: sanción consistente en la obligación de pagar una cantidad de dinero en virtud de una resolución firme dictada como consecuencia de la comisión de una infracción de naturaleza administrativa. A los efectos de su ejecución, también se incluirá en tal concepto la cantidad que sea exigible por los gastos administrativos originados por el procedimiento que ha dado lugar a la resolución.
- d. “Autoridad pública”: la autoridad estatal competente para la imposición de sanciones de carácter administrativo por infracciones a normas legales vigentes en el Estado de emisión.
- e. “Estado de emisión”: Estado miembro donde se ha dictado la resolución administrativa sancionadora que se pretende reconocer y ejecutar.
- f. “Estado de ejecución”: Estado miembro donde se pretende sea reconocida y ejecutada la resolución administrativa sancionadora.

II. Autoridades competentes:

- a. Para solicitar la ejecución: la autoridad administrativa (o, en su caso, judicial) designada por el Estado miembro donde se ha dictado la resolución administrativa sancionadora.
- b. Para tramitar la ejecución: la autoridad administrativa (o, en su caso, judicial) designada por el Estado de ejecución a efectos de llevar a cabo la ejecución material de la sanción.
- c. Autoridades centrales: las designadas por los Estados miembros, facultativamente, a los fines de asistir a las autoridades competentes para solicitar y tramitar la ejecución de las sanciones.

III. Procedimiento de transmisión:

- a. La resolución sancionadora se transmitiría, junto al certificado estándar que se elabore al efecto, al Estado donde se pretendiese ejecutar, sin ser necesaria legalización alguna a fin de acreditar la autenticidad del documento.
- b. El certificado estándar debería ir firmado por la autoridad competente del Estado miembro de emisión, dando fe de la exactitud de su contenido y, al menos, debería contener:
 - La cuantía total de la deuda (incluidos el principal y, en su caso, intereses, recargos y gastos debidos), con declaración de su firmeza.
 - La fecha de notificación del inicio del procedimiento, así como –al menos– la fecha de notificación de la resolución final del mismo al interesado (garantía de no indefensión).
- c. El órgano competente del Estado de ejecución podría solicitar la traducción del certificado estándar y de la resolución a una de las lenguas oficiales del dicho Estado. Sin embargo, los Estados miembros podrían admitir la remisión de tales documentos traducidos a otras posibles lenguas.
- d. La transmisión se realizaría de forma directa por cualquier medio que dejase constancia escrita de la misma, a los fines de poder establecer su autenticidad.

Ésta se realizaría, como máximo, a un solo Estado cada vez (evitación de duplicidad de ejecuciones).

IV. Ámbito de aplicación material:

- a. Sistema abierto de conductas sancionables (constituiría la máxima culminación del principio de reconocimiento mutuo). Caso de adoptarse este sistema no debería operar la doble tipicidad.
- b. Sistema de lista (más o menos cerrada). Quedarían fuera las infracciones relativas a conductas que pudieran no encontrarse tipificadas en algunos Estados (consumo de drogas, prostitución, etc.). La doble tipicidad operaría sólo respecto a las infracciones no recogidas en la lista.

V. Reconocimiento y ejecución:

- a. La resolución debidamente transmitida sería reconocida sin más trámites, esto es, automáticamente, pudiendo procederse a su ejecución.
- b. Principales causas de denegación del reconocimiento o ejecución:
 - Si el certificado estándar no se acompañase, se encontrase incompleto o no se correspondiese con la resolución de la cual trae causa.
 - Si ya se hubiese dictado una resolución idéntica en el Estado de ejecución, o en un tercer Estado, pero todavía no hubiese sido ejecutada (nom bis in idem).
 - Si pudiese operar el principio de doble tipicidad.
 - Si la ejecución hubiese prescrito conforme al Estado de ejecución y la resolución se refiriese a hechos competencia de dicho Estado, según su propio Derecho.
 - Si se tratase de resoluciones referidas a hechos acontecidos en el Estado de ejecución o, fuera del Estado de emisión (y el Estado de ejecución no permite en estos casos la persecución de las infracciones por sus autoridades). Ello pudiera acontecer hasta tanto no se alcanzare una regulación de la competencia internacional en materia de sanciones administrativas.

- Si hubiese existido indefensión, por no haberse efectuado correctamente las notificaciones al interesado en el Estado de emisión.
- Si se estableciera un umbral económico, en el caso de que el importe de la sanción fuese inferior al mismo.

c. Ley por la que se rige la ejecución:

- La ejecución se regiría por la ley del Estado requerido, que sería el que determinaría todas las medidas correspondientes al procedimiento de ejecución, incluidos los motivos de suspensión de la misma.
- Las sanciones impuestas a personas jurídicas se ejecutarían a pesar de que en el Estado de ejecución no se admitiese el principio de responsabilidad de las personas jurídicas en materia administrativa sancionadora.

VI. Gastos:

Podría producirse una renuncia a exigirse reembolso recíproco de los gastos que resultasen de aplicación al procedimiento de ejecución (aunque esto podría depender del destino que se diese a las cantidades percibidas).

VII. Destino de lo cobrado:

- a. Podría revertir al Estado de ejecución (en cuyo caso, la cuestión económica aparecería en un segundo plano).
- b. Se podría acordar la transferencia al Estado de emisión (o, por ejemplo, sólo a partir de cierta cantidad).



| BIBLIOGRAFÍA BÁSICA UTILIZADA

AA.VV., *Derecho penal supranacional y cooperación jurídica internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 2004.

AA.VV., *Sistemas penales europeos*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 2002.

M. AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO, "La cooperación internacional como objetivo del Derecho internacional privado", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gastéiz* 1991, págs. 171 y ss.

J. ALDER, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4ª ed., Palgrave, New York, 2002.

M. DE ALMEIDA RIBEIRO, "As empresas transnacionais e o Direito internacional", *Revista Portuguesa de Instituições Internacionais e Comunitárias*, ISCSP, Universidad Técnica de Lisboa, 1995, págs. 229 y ss.

J. J. ÁLVAREZ RUBIO, "El siniestro del *Prestige*: realidad jurídica en presencia y determinación de responsabilidades", *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, año 2002, págs. 1 y ss. (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/164.asp>).

M. A. AMORES CONRADI, "Los efectos de las resoluciones extranjeras en España", en P. Hommelhoff, E. Jayme y W. Mangold (eds.), *Europäischer Binnenmarkt, Internationales Privatrecht und Rechtsangleichung (Beiträge und Diskussionen des Symposiums 1994 in Heidelberg)*, C. F. Müller, Heidelberg, 1994, págs. 141 y ss.

R. ANDERSEN y OTROS, *La motivation formelle des actes administratifs*, La Charte, Brujas, 1992.

J. M. AYALA MUÑOZ y OTROS, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

S. H. BAILEY y OTROS, *On the Modern English Legal System*, 4ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2002.

J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, "Derecho administrativo sancionador", *Cuadernos de Derecho judicial*, CGPJ, Madrid, 1994.

J. BARCELONA LLOP, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1995.

J. BARNÉS VÁZQUEZ (coord.), *La justicia administrativa en Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

J. BARNÉS VÁZQUEZ (coord.), *El procedimiento administrativo en Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

M. BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

J. BELL y OTROS, *Principles of French Law*, OUP, Oxford, 1998.

A. BETANCORT, *El acto ejecutivo. Origen y formación de una categoría central del Derecho administrativo*, Madrid, CEC, 1992.

G. BISCOTTINI, "l'Efficacité des actes administratifs étrangers", *RCADI*, T. 104 (1961-III), págs. 639 y ss.

R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.

M. BOGDAN, *Comparative Law*, Kluwer, Deventer, 1994.

J. M. BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Civitas, Madrid, 1993.

A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *Cooperación jurídica internacional en materia civil. El convenio de Bruselas*, CGPJ, Madrid, 2001.

N. BOUZA VIDAL y M. VINAIXA MIQUEL, "La responsabilidad por daños ambientales transfronterizos: propuesta de regulación europea y Derecho internacional privado", *AEDIP*, 2003, págs. 75 y ss.

- A. W. BRADLEY y K. D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, 13ª ed., Pearson, Londres, 2003.
- G. BRAIBANT y B. STIRN, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1997.
- A. BUCHER, "L'ordre et le but social des lois en Droit international privé", *RCADI*, T. 239 [1993], págs. 19 y ss.
- P. CALLÉ, *L'acte public en droit international privé*, *Económica* (Coll. Recherches juridiques) Paris, 2004
- A. L. CALVO CARAVACA y P. BLANCO-MORALES LIMONES (coords.), *Globalización y Derecho*, Colex, Madrid, 2003.
- P. CANE, *Administrative Law*, 4ª ed., OUP, Oxford, 2000.
- B. N. CARDOZO, *La naturaleza de la función judicial*, Comares, Granada, 2004.
- J. Y. CARLIER y O. DE SHUTTER, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2002.
- R. CARNEVALI RODRÍGUEZ, *Derecho penal y Derecho sancionador de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2001.
- J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Desarrollo judicial y Derecho internacional privado*, Comares, Granada, 2004.
- E. CASETTA, *Manuale di Diritto Administrativo*, 4ª ed., Giuffrè, Milán, 2002.
- S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milán, 1969.
- E. CASTELLANOS RUIZ, *Ejecución en España de las letras de cambio extranjeras*, Comares, Granada, 2000.
- I. CLARK, *Globalization and International Relations Theory*, OUP, Oxford, 1999.
- G. COLLA y G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milán, 2001.
- T. COBO OLVERA, *El procedimiento administrativo sancionador*, 2ª ed. Bosch, Barcelona, 2001.
- F. COWNIE y OTROS, *English Legal System in Context*, 3ª ed., Lexis Nexis, Londres, 2003.

T. DE LA CUADRA SALCEDO, "Acto administrativo comunitario", en *Manual de Derecho administrativo comunitario*, AA.VV., Centro de Estudios Ramón Carande, Madrid, 2000, págs. 196 y ss.

F. DE CUADROS, *A nova dimensao do directo administrativo. O Directo Administrativo portugues na perspectiva comunitaria*, Almedina, Coimbra, 1999.

M. P. CHITI, *Derecho administrativo europeo*, Civitas, Madrid, 2002.

A. G. CHUECA SANCHO, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, 2º ed., Bosch, Barcelona, 2002.

G. DANNECKER, *Evolución del Derecho penal y sancionador comunitario europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

R. DAVID y C. JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de Droit contemporains*, 10ª ed., Dalloz, París, 1992.

G. DE DERCHOVE y A. WEYEMBERGH, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, IEE, Bruselas, 2000.

J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, *El Derecho penal internacional (Ámbito espacial de la ley penal)*, Colex, Madrid, 1990.

A. DORREGO DE CARLOS y C. GUTIÉRREZ VICEN, "Disposiciones y actos administrativos" en *Administraciones públicas y ciudadanos*, Praxis, Barcelona, 1993.

R. DROMI, *El acto administrativo*, 3ª ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

I. EDGE, *Comparative Law in Global Perspective: Essays in Celebration of the Fiftieth Anniversary of the Founding of the SOAS Law Department*, Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York), 2000.

Mª J. FALCÓN Y TELLA y F. FALCÓN Y TELLA, *Fundamento y finalidad de la sanción: ¿un derecho a castigar?*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

J. E. FARIA, *El Derecho en la economía globalizada*, Trotta, Madrid, 2001.

P. FEDOZZI, "Il diritto amministrativo internazionale", *Annali dell'Università di Perugia*, 1901.

P. FEDOZZI, "De l'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public", *RCADI*, V. 27 (1929-II), págs. 141 y ss.

- J. J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ e I-C. DEL CASTILLO VÁZQUEZ, *Manual de las notificaciones administrativas*, Thomson-Civitas, 2ª ed., Madrid, 2004.
- J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *La Ley*, núm. 6097, 2004, págs. 1 y ss.
- N. FERNÁNDEZ SOLA (coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Dykinson, Madrid, 2004.
- J. M. DE FORGES, *Droit administratif*, 6ª ed., Puf, Paris, 1991.
- J. FORNER DELAYGUA, *Hacia un convenio mundial de “exequátur”*, Bosch, Barcelona, 1999.
- N. FOSTER y S. SULE, *German Legal System and Laws*, 3ª ed., OUP, Nueva York, 2003.
- J. DE FUENTES BARDAJI (dir.), *Manual de Derecho administrativo sancionador*, Aranzadi, Navarra, 2005.
- M. FUSTER GÓMEZ, *La doble imposición internacional en las inversiones directas en el exterior de empresas españolas*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- S. GALERA RODRIGO, *Sistema europeo de justicia administrativa*, Dykinson, Madrid, 2006.
- A. GALGO PECO, *Derecho Penal supranacional y cooperación jurídica internacional*, CGPJ, Madrid, 2004.
- A. GALLEGO ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- A. GAMBARO y R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati. Trattato di Diritto comparato*, Utet, Turín, 1996; B. S. Markesinis, *Foreign Law and Comparative Methodology (A Subject and a Thesis)*, Hart Publishing, Oxford, 1997.
- E. GAMERO CASADO, *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, IAAP, Sevilla, 2001.
- E. GAMERO CASADO, *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación administrativa*, Bosch, Barcelona, 2005.
- F. GARAU SOBRINO, “La declaración de ejecutividad automática. ¿Hacia una nueva teoría general del exequátur?”, *AEDIP*, t. 4 (2004), págs. 91 y ss.

- F. GARAU SOBRINO, *Los efectos de las resoluciones extranjeras en España*, Tecnos, Madrid, 1992.
- J. GARBERÍ LLOBREGAT y G. BUITRÓN RAMÍREZ, *El procedimiento administrativo sancionador*, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *REDA*, núm. 10, 1976, págs. 399 y ss.
- F. J. GARCÍA GIL, *Suma de las infracciones y sanciones administrativas*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- F. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *Sanciones administrativas: Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, Comares, Granada, 2002.
- I. GARCÍA RODRÍGUEZ, *Aspectos internacionales de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1991.
- J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1991.
- F. GERHARD, “The extraterritorial judicial penalty”, *YPIL*, V. III, 2001, págs. 248 y ss.
- E. GÓMEZ-REINO CARNOTA (dir.), *El Derecho administrativo comunitario*, Montecorvo, Madrid, 2001.
- J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, “La Constitución Europea y el Derecho internacional privado comunitario: ¿un espacio europeo de justicia en materia civil complementario del mercado interior?”, *REEI*, núm. 9, 2005.
- F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 1999.
- J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000.
- J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Las sanciones administrativas en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia*, Colección Doctrina y Jurisprudencia, Actualidad Editorial, Madrid, 1994.
- S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho administrativo europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000.

R. DE GOUTTES, "Vers un espace judiciaire pénal paneuropéen?", *Recueil Dalloz-Sirey*, 1991, chron., págs. 154 y ss.

M. A. GRAU RUIZ, *La cooperación internacional para la recaudación de tributos: el procedimiento de asistencia mutua*, La Ley, Madrid, 2000.

C. HARDING y OTROS, *Criminal Justice in Europe. A comparative Study*, OUP, Oxford, 1995.

B. HECKER, *Europäisches Strafrecht*, Springer, Berlín, 2005.

D. HOWARTH y S. WILSON, *Statutes on English Legal System*, Blackstone, Londres, 1989.

M. DE HOYOS SANCHO, "El principio de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea: ¿asimilación automática o corresponsabilidad?", *RDCE*, n° 22 (septiembre-diciembre 2005), págs. 807 y ss.

R. HUXLEY-BINNS y J. MARTIN, *Unlocking the English Legal System*, Hodder Arnold, Londres, 2005.

F. IRURZUN MONTERO, "Últimos avances y propuestas de la Unión Europea en la cooperación judicial penal", *Revista del Ministerio Fiscal*, núm. 10, 2002.

H. B. JACOBINI, *An introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York-Londres-Roma, 1991.

U. JACOBSSON y J. JACOB (eds.), *Trends in the Enforcement of Non-Money Judgments and Orders*, Kluwer, Deventer, 1988.

P. JIMÉNEZ BLANCO, "La eficacia probatoria de los documentos públicos extranjeros", *AEDIP*, 2001, págs. 365 y ss.

M. I. JIMÉNEZ PLAZA, *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004.

J. JORDANO FRAGA, *Nulidad de los actos administrativos y Derechos fundamentales*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

A. M. KARL, *Die Anerkennung von Entscheidungen in Spanien (Autonomes Recht und Staatsverträge)*, J. C. B. Mohr, Tubinga, 1993.

P. KAYE, *Methods of Execution of Orders and Judgments in Europa*, Wiley & Sons, Chicester, 1996.

K. D. KERAMEUS, "Enforcement in the international context", *RCADI*, t. 264 (1997), págs. 197 y ss.

G. KERCHOVE y A. WEYEMBERGH, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, IEE-Universidad de Bruselas, 2000.

P. LADRÓN TABUENCA, "Ejecución forzosa en España de títulos extrajudiciales emanados de las instituciones comunitarias", *La Ley*, núm. 3900, 31 de octubre de 1995, págs. 1 y ss.

M. LAFUENTE BENACHES, *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1992.

P. LALIVE, "Sur l'application du droit public étranger", en *ASDI/SJIR*, V. XXVII, 1971, pág. 103 y ss.

A. DE LAUBADÉRE y OTROS, *Traité de droit administratif*, 15ª ed., LGDJ, Paris, 1999.

P. LEYLAND y G. ANTHONY, *Administrative Law*, 5ª ed., OUP, Oxford, 2005.

J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, *El principio general de proporcionalidad en el derecho administrativo*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1988.

J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, "El principio de proporcionalidad en Derecho administrativo", en *Cuadernos de Derecho Público*, Ministerio de Administraciones Públicas, nº 5, septiembre-diciembre 1998, págs. 143 y ss.

F. LÓPEZ MENUDO, *El principio de irretroactividad de las normas jurídico-administrativas*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1982.

A. LOURIDO RICO, *La asistencia judicial penal en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

D. Mc CLEAN, *International Cooperation in Civil and Criminal Matters*, OUP, Oxford, 2002.

F. Mc EL DOWNEY, *Public Law*, 3ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2002.

N. MARCHAL ESCALONA, *Garantías procesales y notificación internacional*, Comares, Granada, 2001.

N. MARCHAL ESCALONA, "La fecha y el idioma en la notificación internacional", *AE-DIP*, tomo 0 (2000), págs. 299 y ss.

- A. MARÍN LÓPEZ, "Los actos públicos extranjeros en los Convenios de Bruselas y Lugano", *Revista del Poder Judicial*, nº 46, 1997 (2º trimestre), págs. 1 y ss.
- B. S. MARKESINIS, *Foreign Law and Comparative Methodology (A Subject and a Thesis)*, Hart Publishing, Oxford, 1997.
- J. MASEDA RODRÍGUEZ, "El concepto de documento público: jurisdicción territorialmente competente para la ejecución en el marco del Convenio de Bruselas de 1968", *La Ley* (Unión Europea), núm. 4429 (30 de junio de 1999), págs. 1 y ss.
- U. MATTEI y P. G. MONARETI, *Introduzione breve al Diritto comparato*, Cedam, Padua, 1998.
- O. MAYER, *Derecho administrativo alemán*, Depalma, Buenos Aires, 1982.
- A. MERKL, *Teoría general del Derecho administrativo*, Comares, Granada, 2004.
- J. DE MIGUEL ZARAGOZA, "El espacio jurídico-penal del Consejo de Europa", *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXIII, CGPJ, Madrid, 1995.
- J. DE MIGUEL ZARAGOZA, "Cooperación judicial penal en la Constitución Europea", *BIMJ*, nº 1975 (2004), págs. 3.523 y ss.
- J. A. MIQUEL CALATAYUD, *El documento extranjero ante el Registro de la propiedad español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2002.
- A. M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario, régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- F. MOSCONI, "Qualche considerazione sugli effetti dell'eccezione di ordine pubblico", *RDIPP*, 1994, núm. 1, págs. 5 y ss.
- F. MOSCONI, "Recognition and Enforcement of Foreign Decision in Recent EC Regulations: A Comparison", *RDIPP*, 2001, nº 3, págs. 545-556.
- K. NEUMAYER, "Le droit administratif internationale", *RDIP*, 1911, págs. 492 y ss.
- A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005.
- A. NIETO GARCÍA, "El procedimiento administrativo en la doctrina y en la legislación alemana", *RAR*, núm. 32, mayo-agosto, 1960.
- M. J. NÚÑEZ RUIZ, *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, 2ª ed., Montecorvo, Madrid, 1994.

A. DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1996.

CH. PAMBOUKIS, *L'acte public étranger en droit international privé*, LGDJ, París, 1993.

CH. PAMBOUKIS, "L'acte quasi public en Droit international privé", *RCDIP*, 1993, núm. 4, págs. 565 y ss.

R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común –Estudios, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre–*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

L. PAREJO ALFONSO y OTROS, *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.

L. PAREJO ALFONSO (dir.), *Estudio sobre las condiciones de prestación de los servicios postales en la Unión Europea: el marco comunitario y los casos alemán, francés, italiano, inglés, sueco y español*, Universidad Carlos III, Madrid, 2003.

J. A. PÉREZ BEVIA, *La aplicación del Derecho publico extranjero*, Civitas, Madrid, 1989.

J. PÉREZ MILLA, *La notificación judicial internacional*, Comares, Granada, 2000.

M. PI LLORENS, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Ariel Derecho, Barcelona, 1999.

B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milán, 2002.

A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, 2ª ed., Giuffrè, Milán, 1998.

G. QUINTERO OLIVARES, "La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho penal", *RPA* núm. 126, 1991, págs. 253 y ss.

G. RECCHIA, *Consonanze e dissonanze nel Diritto publico comparado*, Cedam, Padua, 2000.

C. REQUEJO CONDE, "Hechos delictivos cometidos en el extranjero por ciudadanos extranjeros: el principio de justicia supletoria", *Actualidad Penal*, núm. 37, 2001, márgs. 889 y ss.

J. L. REQUEJO PAGES, *Jurisdicción e independencia judicial*, CEC, Madrid, 1989.

J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Cuatro estudios de Derecho administrativo europeo*, Comares, Granada, 1999.

- L. RODRÍGUEZ RAMOS y J. GIL DE LA FUENTE, "Límites de la jurisdicción penal universal española (A propósito de los casos Pinochet y Guatemala)", *Revista Jurídica Española La Ley*, 2003, T. 3, D-123, págs. 1.499 y ss.
- M. A. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, *Denegación de la eficacia de sentencias europeas por indefensión del demandado*, Bosch, Barcelona, 2001.
- M. A. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, *El título ejecutivo europeo*, Colex, Madrid, 2005.
- M. ROUGEVIN-BAVILLE y OTROS, *Leçons de droit administratif*, Hachette, Paris, 1990.
- M. RUBINO-SANMARTINO y C.J. MORSE (eds.), *Public Policy in Transnational Relationships*, Kluwer, Deventer, 1991.
- C. RUIZ ENRÍQUEZ, *El Derecho penal internacional español*, Ediciones TAT, Granada, 1988.
- C. RUIZ MIGUEL (coord.), *Estudios sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Universidad de Santiago de Compostela, 2004.
- R. SACCO, *Introduzione al Diritto comparato*, UTET, Turín, 2002.
- A. SALINAS DE FRIAS, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Comares, Granada, 2000.
- M. SÁNCHEZ MORÓN, "El Derecho a la tutela judicial efectiva como límite a la ejecutividad de los actos administrativos", *REDA* n° 35, 1982, págs. 672 y ss.
- F. SANZ GANDESEGUI, *La potestad sancionadora de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1985.
- D. SARMIENTO, *Poder judicial e integración europea*, Thomsom-Civitas, Madrid, 2004.
- S. DE LA SIERRA, *Una metodología para el Derecho comparado europeo*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2004.
- B. STERN, "Quelques observations sur les règles internationales relatives á l'application extraterritoriale du droit", *AFDI*, vol. 32 (1986), págs. 9 y ss.
- J. SUAY RINCON, *Sanciones Administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia, 1989.
- J. SUAY RINCON, "Los principios ordenadores del Derecho sancionador comunitario, en E. Gómez-Reino Carnota (dir.), *El Derecho administrativo comunitario*, Montecorvo, Madrid, 1999, págs. 115 y ss.

J. TORNOS MAS (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994.

P. G. VALLINDAS, "Droit international privé *lato sensu* ou *stricto sensu*", en *Mélanges offerts à Jacques Maury*, T. I, Dalloz, París, 1960, págs. 509 y ss.

P. VIRGA, *Diritto Administrativo*, Giuffrè Editore, Milán, 2001.

H. W. R. WADE y C. F. FORSYTH, *Administrative Law*, 8ª ed., OUP, Oxford, 2000.

K. ZWEIGERT y H. HÖTZ, *An Introduction to Comparative Law*, 3ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1998.

ISBN: 84-8333-334-1



9 788483 33334 1