

LA EJECUCIÓN TRANSFRONTERIZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE TRÁFICO

COVADONGA ISABEL BALLESTEROS PANIZO
Universidad Complutense

Cómo citar/Citation

Ballesteros Panizo, C. I. (2024).
La ejecución transfronteriza de las sanciones administrativas de tráfico.
Revista de Administración Pública, 223, 251-276.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.10>

Resumen

La Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, supuso un paso determinante en lo tocante a la ejecución transfronteriza de resoluciones penales y administrativas de tráfico. Sin embargo, los requisitos previstos por la norma para que eso sea posible se han interpretado como un obstáculo insalvable para España. En este trabajo se estudia la cuestión en profundidad, analizándola a partir de la doctrina de los conceptos autónomos y desde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Todo ello, con el fin de aportar soluciones que pongan remedio a una situación, que ha dejado a España en una posición desigual respecto al resto de Estados miembros y que afecta al funcionamiento del mercado único y la libre circulación de personas en la Unión Europea.

Palabras clave

Ejecución de actos sancionadores; sanciones administrativas de tráfico; conceptos autónomos; garantías procesales penales.

Abstract

Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties was a decisive step towards the cross-border enforcement of criminal and administrative traffic decisions. However, the requirements laid down in the law to make this possible have been interpreted as an insurmountable obstacle for Spain. This paper studies the issue, analysing it from the doctrine of autonomous concepts and the case law of the Court of Justice of the European Union. The aim is to provide solutions to remedy a situation which has left Spain in an unequal position in relation with other Member States, which damages the single market and the free movement of people in the European Union.

Keywords

Enforcement of sanctioning acts; administrative traffic sanctions; autonomous concepts; criminal procedural guarantees.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS. III. LA EJECUCIÓN TRANSFRONTERIZA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS: 1. La Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005: 1.1. *La falta de armonización del término «penal»*. 1.2. *La doctrina de los conceptos autónomos en derecho comunitario y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. 1.3. *Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa: auténticos órganos jurisdiccionales «con competencia, en particular, en asuntos penales»*. 1.4. *La vía administrativa previa y la aplicabilidad de la decisión a las sanciones de tráfico*. 1.5. *Los criterios Engel*. 2. La Directiva 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial. 3. Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por el Real Decreto 6/2015, de 30 de octubre. IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN¹

La ejecución de actos administrativos con elementos internacionales no siempre es fácil, sobre todo cuando implica el reconocimiento y la realización de esos actos en el extranjero². Cuando una autoridad administrativa de un país emite un acto administrativo que afecta a una persona o entidad en otro país, se plantea la cuestión de si ese acto debe ser reconocido y ejecutado en el país recep-

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del Derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función» (PID2020-115714GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, así como dentro del Grupo de Investigación número 931089 de la Universidad Complutense de Madrid.

² A. Ybarra Bores (2006), *La ejecución de las Sanciones Administrativas en el ámbito de la Unión Europea*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, págs. 49 y ss.

tor. El principio general es que los actos administrativos emitidos por las autoridades competentes de un país tienen validez y efecto dentro de ese país y ello se debe fundamentalmente al principio de territorialidad del ordenamiento jurídico administrativo y, más concretamente, del derecho sancionador. Así, *a priori*, las sanciones administrativas solo pueden imponerse en el territorio del Estado con competencia para sancionar. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) que afirma que «un Estado miembro en cuyo territorio se comete una infracción es el único competente para sancionarla»³.

Extendiendo el principio de territorialidad al ámbito de las sanciones de tráfico la situación resulta un tanto anómala en el marco de la Unión Europea. Son miles los desplazamientos transfronterizos por carretera que se producen a diario en el territorio de la Unión, por ello lo razonable sería que existiera una armonización de la normativa de tráfico o que, incluso, existiera una única normativa de tráfico para todo el territorio comunitario⁴. No es esta una cuestión baladí, pues, en efecto, la falta de armonización perjudica gravemente, nada más y nada menos, al adecuado funcionamiento del mercado único y a la libre circulación de personas, perjuicio este que no puede tolerarse, pues afecta a la razón de ser de la Unión Europea.

Así pues, ante esta ausencia de armonización de la normativa de tráfico resulta esencial asegurar la ejecutividad de las sanciones administrativas⁵. En primer lugar, para garantizar, como se ha dicho, el correcto funcionamiento de la libre circulación de personas y del mercado único. En segundo lugar, porque al garantizar la eficacia de las sanciones se fomenta el cumplimiento de la normativa de tráfico, promoviendo de esa manera un tráfico más seguro. En tercer lugar, porque la ejecución efectiva de las sanciones administrativas transfronterizas ayuda a prevenir la impunidad de los infractores. La inexistencia de una forma eficiente de ejecutar las sanciones más allá de las fronteras nacionales llevaría a una mayor elusión de las responsabilidades por parte de los infractores, escapando de las consecuencias de sus acciones, dejando, así, sin eficacia la normativa sobre seguridad vial. Asimismo, asegurar la ejecutividad de las sanciones administrativas contribuye a crear un sistema de justicia equitativo y coherente en todo el territorio de la Unión Europea. Los ciudadanos y las empresas deben poder confiar en que las

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2015, *Sevda Aykul*, 260/13, EU:C:2015:257, apdo. 62.

⁴ Sobre la necesidad de una armonización normativa europea en el sector del tráfico ya se pronunció hace años T. Cano Campos (2003), «Por una norma vial europea de armonización», *Revista Española de Derecho Europeo*, 8, págs. 665-686.

⁵ Sobre la ejecución de sanciones administrativas de tráfico destacan: L. Alarcón Sotomayor (2009), «La eficacia y ejecución de las sanciones administrativas de tráfico», *Revista de Documentación Administrativa*, 284-285, págs. 121-152; C. Manuel Izquierdo (2010), «La ejecución de las sanciones», L. Alarcón Sotomayor, *Derecho Administrativo Sancionador*, en M. Rebollo Puig Izquierdo Carrasco y A. Bueno Armijo, *Lex Nova*, págs. 901-902.

sanciones impuestas en un país miembro serán aplicadas de manera efectiva en otros países miembros.

Para abordar este desafío, son varias las normas comunitarias aprobadas con el fin de establecer mecanismos de cooperación y asistencia mutua entre las autoridades competentes de los diferentes países que tratan de garantizar la ejecución de las sanciones transfronterizas, e incluso que una sanción dictada por un Estado miembro pueda ser ejecutada forzosamente por otro. Estos mecanismos que se van a estudiar se basan en el principio de reconocimiento mutuo, una herramienta que es el resultado de la confianza mutua entre los Estados miembros.

El interés de este trabajo estriba en que el principal de esos instrumentos, la Decisión Marco 2005/214/JAI, del Consejo, de 24 de febrero de 2005 (en adelante, también, la «Decisión» o la «Decisión marco») no ha servido a los intereses de España en la ejecución de las sanciones de tráfico impuestas a ciudadanos de otros países miembros que han cometido las infracciones en territorio español. Ello se debe, fundamentalmente, al hecho de que la Decisión establece que para que pueda ejecutarse en el Estado receptor una sanción, esta debe de haber podido ser objeto de enjuiciamiento en el Estado emisor por órganos judiciales con competencia en «asuntos penales». El hecho de que en España las sanciones administrativas sean competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ha llevado a concluir, incluso al propio legislador español, que esa Decisión no tenía efectos para las sanciones impuestas por España, situándola así en una grave situación de desigualdad frente a la mayoría de los países miembros.

Esta indeseable situación ha hecho necesario un análisis detallado de la cuestión con el fin de poner remedio o, al menos, de arrojar luz sobre la materia para iniciar el camino hacia la rectificación. En este estudio se aborda el principio de reconocimiento mutuo como punto de partida y fundamento para la ejecución de las sanciones administrativas, se expone la doctrina de los conceptos autónomos en el ámbito del derecho comunitario y, a la luz de estos dos conceptos, se analiza la Decisión Marco 2005/214/JAI para llegar a la conclusión de que la Decisión es perfectamente aplicable a las sanciones de tráfico impuestas por España, tal y como avala la jurisprudencia del TJUE.

II. EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS

El principio de reconocimiento mutuo basado en la confianza recíproca entre los Estados miembros es una herramienta fundamental en materia de cooperación judicial y policial en la Unión Europea. El principio fue consagrado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999, y como señala el legislador en la exposición de motivos de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, es la «piedra angular» de la cooperación judicial civil y penal en la Unión Europea. Este principio conlleva

la aceptación por parte de los demás Estados de las resoluciones dictadas por otro Estado miembro, pudiendo surgir en ellos los mismos efectos que surgirían en el Estado emisor⁶.

Su objetivo es facilitar la cooperación transfronteriza y la ejecución de decisiones judiciales en toda la Unión Europea. El principio se basa en la confianza mutua entre los Estados miembros y en el reconocimiento de que todos los sistemas legales de la Unión cumplen con los estándares mínimos de justicia y respeto de los derechos fundamentales. Al reconocer y ejecutar las decisiones de otros Estados miembros, se evita la duplicidad de procedimientos y se acelera la cooperación judicial en casos transfronterizos. Tal y como se ha apuntado en la introducción a este trabajo, la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales hace más necesaria que nunca la institución del reconocimiento mutuo. La aspiración comunitaria de crear un espacio único conlleva que una decisión adoptada por un Estado sea reconocida y ejecutada automáticamente en el territorio de otro Estado. Ahora bien, para que el reconocimiento mutuo pueda desplegar todos sus efectos es condición *sine qua non* que entre los Estados y, más concretamente, en las organizaciones supranacionales de integración (como podría ser la Unión Europea) exista un consenso sobre unos principios y derechos. Y es que solo es viable la realización del reconocimiento mutuo, en un sistema en que rijan los principios de confianza mutua y equivalencia de resoluciones. En efecto, es necesario que exista una absoluta confianza recíproca en los respectivos sistemas judiciales y organizaciones administrativas y, para ello, estos deben cimentarse sobre un ordenamiento jurídico garantista con los derechos fundamentales. De ahí la importancia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, «la Carta»), solemnemente proclamada en el año 2000 y que pasó a ser jurídicamente vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009. En la Carta se recogen, por fin, en un texto declarativo los derechos fundamentales que serían aplicables a las instituciones y órganos de la Unión Europea, así como a los Estados miembros cuando apliquen el derecho comunitario.

Así pues, los mecanismos por los que se activa el principio de reconocimiento deben ser respetuosos con los derechos fundamentales consagrados en la Carta. En este sentido, interesan especialmente los derechos fundamentales consagrados en los arts. 47 a 50: el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47); el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa (art. 48); los principios de legalidad y proporcionalidad en relación con los delitos y las penas (art. 49); y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito, el conocido como principio *non bis in idem* (art. 50). De modo que

⁶ Sobre el reconocimiento mutuo de sanciones administrativas pecuniarias destaca el trabajo de A. Ybarra bores (2006), «La implantación del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de las sanciones administrativas pecuniarias en la Unión Europea», *Revista electrónica de estudios internacionales*, 11.

cualquier medida o decisión reconocida y ejecutada en virtud del principio de reconocimiento mutuo no puede violar los derechos y libertades fundamentales protegidos por la Carta, pero mucho menos los previstos en los arts. 47 a 50, que son los que se ven directamente afectados en un asunto judicial.

III. LA EJECUCIÓN TRANSFRONTERIZA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Son varios los instrumentos que pueden encontrarse hoy para la realización del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de las sanciones administrativas por infracción de la normativa de tráfico, pero destacan fundamentalmente dos: por un lado, se encuentra la Decisión Marco 2005/214/JAI, del Consejo, de 24 de febrero de 2005; y, por otro lado, se encuentra la Directiva 2015/213, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre tráfico en materia de seguridad vial⁷. La primera es la norma principal en relevancia práctica sobre la cuestión, por lo que es en su análisis en lo que se va a centrar el grueso de este estudio.

1. LA DECISIÓN MARCO 2005/214/JAI, DEL CONSEJO, DE 24 DE FEBRERO DE 2005

La Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 supuso un paso firme hacia la realización del principio de reconocimiento mutuo de las sanciones pecuniarias impuestas por autoridades penales y administrativas. Era interés de la mayoría de los Estados miembros lograr un mecanismo de aplicación transfronteriza de las sanciones administrativas impuestas a consecuencia de la comisión de conductas contrarias a la normativa de tráfico. Resultaba improrrogable que en el territorio de la Unión Europea, un territorio sin fronteras entre los países miembros, quedara salvaguardado el cumplimiento efectivo de la normativa de tráfico en aras a garantizar la seguridad vial y poner remedio a una poco razonable situación que dejaba impunes a los infractores. El régimen sancionador, lo ha sido siempre, es un elemento clave para disuadir la contravención de la normativa de tráfico, sin ese régimen sería una quimera pretender su respeto y cumplimiento⁸. Así pues, el objetivo se consiguió, pues, aunque el grueso de las conductas infractoras objeto de la Decisión son conductas tipificadas penal-

⁷ A. Ybarra Bores (2006, págs. 236-248).

⁸ Sobre las sanciones de tráfico, véase T. Cano Campos (2010), «El nuevo régimen administrativo sancionador del tráfico y la seguridad vial», *Revista General de Derecho Administrativo*, 23; (2014), *Las sanciones de tráfico*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

mente, la Decisión incluye también las sanciones pecuniarias impuestas respecto de infracciones de la normativa de tráfico.

El art. 5 de la Decisión establece el ámbito de aplicación de la norma. En primer lugar, se refiere a los delitos más graves, tipos delictivos que pueden encontrarse en las legislaciones penales de cualquier Estado miembro, como pueden ser delitos de terrorismo, trata de seres humanos, tráfico de drogas, contrabando, falsificación, corrupción, blanqueo, etc. Sin embargo, avanzado el listado, la norma incluye entre las infracciones que son objeto de su aplicación las infracciones de tráfico. El precepto reza como sigue: «[...] la conducta contraria a la legislación de tráfico, incluidas las infracciones a la legislación sobre tiempos de conducción y de descanso y a las normas reguladoras del transporte de mercancías peligrosas»⁹. Se trata de una inclusión que llama la atención, pues es la única tipología de conductas que, junto con las conductas contrarias a los derechos de propiedad intelectual e industrial, en el ordenamiento jurídico español se fundan, en su mayor parte, en normativa administrativa. En efecto, la mayoría de las infracciones contra la seguridad vial, en España, no tienen carácter delictivo y se encuentran tipificadas y sancionadas por la normativa administrativa de tráfico, la inculpa-ción y la imposición de las sanciones se lleva a cabo a través de un procedimiento administrativo sancionador a cargo de dos órganos administrativos (el instructor y el competente para resolver) y es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de los recursos contra las sanciones de tráfico. Así pues, la inclusión de las conductas infractoras parecía dar motivos para la esperanza y un paso firme hacia el reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias. Y puede afirmarse que así lo fue para buena parte de los Estados miembros, pero no para España.

El problema para España se encontró en la definición del concepto de resolución que da la Decisión, una definición que no encaja, *a priori*, con el concepto de sanción administrativa de tráfico del ordenamiento-jurídico español. En efecto, la Decisión entiende como resolución, entre otras, la resolución administrativa sancionadora siempre que esta pueda ser objeto de enjuiciamiento por un órgano jurisdiccional «con competencia, en particular, en asuntos penales». El artículo declara literalmente:

A efectos de la presente Decisión marco, se entenderá por:

a) «resolución», una resolución firme por la que se exija el pago de una sanción pecuniaria a una persona física o jurídica cuando dicha resolución emane:

⁹ La Sentencia de 14 de noviembre de 2013, *Baláz*, C60/12, EU:C:2013:733, apdo. 27: «Según se desprende, en particular, de sus arts. 1 y 6 y de sus considerandos primero y segundo, la Decisión marco tiene por objetivo establecer un mecanismo eficaz de reconocimiento y ejecución transfronterizos de las resoluciones firmes que impongan una sanción pecuniaria a una persona física o jurídica a raíz de la comisión de alguna de las infracciones enumeradas en su art. 5».

- iii) de una autoridad del Estado de emisión distinta de un órgano jurisdiccional respecto de hechos punibles con arreglo al Derecho nacional del Estado de emisión por constituir infracción a normas legales, siempre que la persona afectada haya tenido la oportunidad de que su caso sea juzgado por un órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales.

Como es sabido, en el ordenamiento jurídico español, las sanciones administrativas, en general, y de tráfico, en particular, no son objeto de conocimiento por la jurisdicción penal, sino que es la jurisdicción contencioso-administrativa la única competente para conocer de los recursos contra ellas. De modo que, de la literalidad del precepto, parece que quedaría descartada de plano la aplicabilidad de la norma para las sanciones de tráfico dictadas por las autoridades españolas. Así, de hecho, lo entendió el propio legislador español, que en la exposición de motivos (II, *in fine*) de la ya derogada Ley 1/2008, de 4 de diciembre, para la ejecución de la Unión Europea de resoluciones que impongan sanciones pecuniarias, aclaraba:

También resulta necesario aclarar que la referencia en la Decisión Marco 2005/214/JAI a las sanciones administrativas tan sólo se refiere a aquellas que sean recurribles en el orden penal. Se trata de una situación inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, en el que, si bien coexiste una tipificación penal con otra administrativa, las autoridades administrativas competentes no se encuentran en la situación prevista en la norma europea, ya que sus resoluciones son recurribles en vía contencioso-administrativa y no en vía penal. Por ello la ley no incluye estos supuestos como resoluciones dictadas en España cuya ejecución se pueda solicitar en otro Estado de la Unión Europea.

De hecho, tanto es así, que la Ley 23/2014, de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (en adelante, Ley 23/2014), que derogó a la anterior de 2008 renuncia absolutamente a regular el reconocimiento mutuo de las sanciones pecuniarias dictadas por una autoridad administrativa que no goce de un posible control jurisdiccional penal posterior. El propio título de la ley habla por sí solo al referirse expresa y exclusivamente a las resoluciones penales, pero entrando a analizar el cuerpo del texto, lo cierto es que el articulado tampoco genera dudas al respecto. En efecto, en relación con el procedimiento de transmisión de las resoluciones pecuniarias para su ejecución en otro Estado, el legislador ni tan siquiera contempla la posibilidad de que sean sanciones administrativas. El lenguaje utilizado a lo largo de todo el articulado es típicamente penal, no habla de sanción sino de pena, la referencia al Código Penal es constante, y también el tipo de autoridades implicadas son las competentes en el ordenamiento jurídico español para conocer de conductas delictivas (jueces del orden penal y el

Ministerio Fiscal)¹⁰. El art. 173 de la norma lo especifica además al delimitar el concepto de sanción pecuniaria a los efectos de su aplicación «1. Se entenderá por sanción pecuniaria la cantidad de dinero exigida por una resolución firme en concepto de multa impuesta como consecuencia de la comisión por una persona física o jurídica de una infracción penal o administrativa, siempre que, en relación con estas últimas, las sanciones administrativas fueran recurribles ante un órgano jurisdiccional penal».

Este escenario normativo ha dejado a España en una clara situación de inferioridad respecto al resto de países miembros en lo tocante a la ejecución de las sanciones de tráfico. Y es que la Decisión marco se aplica sin miramientos en la mayoría de los ordenamientos de los países miembros, ya sea bien porque las infracciones de tráfico están previstas como delitos en la legislación penal, bien porque se fundamentan en la legislación administrativa, pero son objeto de control por la jurisdicción penal. La situación es paradójica, mientras que España ejecuta sin miramientos las sanciones de tráfico que se cometen en otro Estado miembro, siguiendo un detallado procedimiento que se prevé en una norma específicamente aprobada para ello (la Ley 23/2014); España, en cambio, tiene que ver cómo las sanciones de tráfico impuestas por sus autoridades administrativas quedan sin efecto cuando se trata de infracciones cometidas por extranjeros que no residen ni tienen bienes en territorio español. Y ello, por el hecho de que esas conductas y sanciones no son objeto de un posible enjuiciamiento por la jurisdicción penal, sino por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las consecuencias de esta interpretación no solo dejan a España en una indeseable situación de desigualdad respecto al resto de países miembros, resultando ello en sí mismo un agravio difícil de asumir, sino que, además, y sobre todo, esa misma desigualdad va en detrimento de la seguridad del tráfico en la Unión Europea, así como el adecuado funcionamiento del mercado único y la libre circulación de personas. Para el análisis de la cuestión, conviene intentar dar respuesta a estas preguntas: ¿por qué ha querido incluir el legislador comunitario las infracciones de tráfico en su ámbito de aplicación objetivo a sabiendas de que en algunos países estas se sustancian con arreglo al derecho administrativo y ante jurisdicciones contencioso-administrativas? ¿Cuál es la intención del legislador europeo al prever que los órganos de control deben tener competencia

¹⁰ Así, a modo de ejemplo, el art. 177 sobre la Documentación de la resolución por la que se exija el pago de una sanción pecuniaria: «1. La resolución por la que se exija el pago de una sanción pecuniaria se documentará en el certificado previsto en el anexo XII, y se remitirá juntamente con la sentencia o resolución firme que impone la condena de multa. 2. En el certificado se fijará, en su caso, la cantidad líquida cuyo pago procede en virtud del sistema días-multa previsto en el Código Penal. 3. En el certificado se contendrá la previsión de que la pena de multa se convierta en pena privativa de libertad o en trabajos en beneficio de la comunidad en caso de impago, conforme a lo dispuesto en el Código Penal, debiendo especificarse su duración».

en asuntos penales? ¿Qué garantías tiene el orden jurisdiccional penal que hagan insalvable la cuestión para las sanciones administrativas impuestas por una autoridad española? La respuesta a estas preguntas resulta clave para poder encontrar soluciones que pongan remedio a esta situación.

1.1. La falta de armonización del término «penal»

Como se ha señalado, la Decisión marco ha incluido deliberadamente en su art. 5 las conductas contrarias a la normativa de tráfico. Ahora bien, podría pensarse que, dado el contexto, la inclusión de las conductas contrarias a la seguridad vial, en realidad la Decisión se refiere únicamente a las conductas constitutivas de delitos de tráfico. Sin embargo, el precepto no habla de las conductas tipificadas en los códigos penales, sino de las conductas contrarias «a la normativa de tráfico», el precepto es claro. El legislador comunitario tiene perfecto conocimiento de que, en algunos países de la Unión Europea como en España, la mayor parte de esas conductas no tienen carácter delictivo. Por ello, parecería razonable entender que esta simple inclusión es suficiente para que pueda darse «automáticamente» el reconocimiento mutuo con independencia de la calificación de «penal» o «administrativa» que les otorgue el Estado de emisión o de ejecución.

Una armonización del término penal hubiera despejado las dudas en torno a la cuestión, pero el legislador comunitario, pudiendo haber dado una definición de lo que debería entenderse por «penal», a efectos de infracción, no ha querido hacerlo. Luego es razonable interpretar esa intencionada falta de armonización, en favor de la aplicabilidad de la norma a las infracciones administrativas de tráfico, para que estas fueran objeto de reconocimiento mutuo igual que el resto de las conductas penales recogidas en la Decisión.

Por ello, y siguiendo con la lógica del razonamiento, el hecho de que no se haya dado la armonización del término «penal» nos conduce a pensar que la expresión «órgano jurisdiccional con competencia, en particular, en asuntos penales» no puede llevar a una interpretación uniforme de lo que es un «asunto penal». Y es que, de ser así, de ser únicamente los órganos jurisdiccionales competentes en materia penal los que están incluidos, se estaría estableciendo una exclusión no solo no pretendida por la Decisión, al incluir las infracciones de tráfico en el listado del art. 5, sino contraria al espíritu y finalidad de la norma.

En esta línea de razonamiento, conviene considerar un importante extremo y es el de que la Decisión, tanto en el considerando 5 de su exposición de motivos como en su art. 3, establece que en el reconocimiento mutuo de sanciones deben siempre y en todo caso respetarse los derechos fundamentales recogidos en la Carta y especialmente en su capítulo VI, en relación con los derechos del justiciable¹¹. Luego lo que pretende el legislador comunitario no es que los órganos

¹¹ Considerando 5 EM de la decisión: «La presente Decisión marco respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en el art. 6 del Tratado y reflejados en la

jurisdiccionales tengan encomendados asuntos calificados de «penales» por los ordenamientos jurídicos internos, sino que lo que pretende es que quede garantizado el respeto a los derechos fundamentales y las garantías mínimas aplicables con arreglo a los arts. 47 a 50 de la Carta. En este sentido, el art. 52 de la Carta prevé expresamente que el alcance de los derechos previstos en la Carta será el previsto en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (en adelante, «el Convenio» o el CEDH), por lo que, en lo tocante al menos a los arts. 47 y 48, relativos al derecho a la tutela judicial efectiva, al juez imparcial, al derecho a la presunción de inocencia y a los derechos de defensa habrá que estar a lo dispuesto en el art. 6 del CEDH.

Y tiene sentido que así sea, pues el art. 6 del CEDH prevé con mayor extensión el detalle de los derechos y garantías previstos en el capítulo VI de la Carta. Así, el art. 6 CEDH establece que el órgano que conozca de los asuntos debe ser independiente e imparcial y estar predeterminado por la ley. El órgano deberá garantizar que se respeta la presunción de inocencia, que el acusado ha sido debidamente informado en una lengua que comprende debidamente y en el más breve plazo de tiempo posible, de la acusación, que dispone de los tiempos y facilidades para la preparación de su defensa, que se garantiza su derecho a defenderse por sí mismo o a ser asistido de abogado y, en su caso, a la asistencia jurídica gratuita; a ser asistido gratuitamente por un intérprete en caso de ser necesario; y a obtener el interrogatorio de los testigos que declaren contra él, así como a obtener la declaración de los testigos que declaren en favor suyo.

Pues bien, el inciso iii) letra a) del art. 1 de la Decisión debe interpretarse a la luz de esos derechos fundamentales y garantías procesales recogidos en la Carta y el CEDH. De modo que el órgano competente para enjuiciar la cuestión debe tener carácter jurisdiccional en el sentido de ser independiente e imparcial y predeterminado por la ley, y ello por exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La única herramienta a disposición del ciudadano contra el reconocimiento mutuo de sanciones y su posterior ejecución es, en efecto, la existencia misma de la posibilidad de revisión judicial de la sanción pecuniaria, que exigirá no solo la revisión de los fundamentos jurídicos, sino también un nuevo examen de los hechos.

Además, el órgano jurisdiccional que conozca de las resoluciones administrativas sancionadoras deberá asegurar las garantías propias de un procedimiento

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (4), en particular en su capítulo VI. Nada de lo dispuesto en la presente Decisión marco podrá interpretarse en el sentido de que impide la negativa a ejecutar una resolución cuando existan razones objetivas para suponer que dicha resolución ha sido dictada con fines de persecución o sanción a una persona por razón de sexo, raza, religión, origen étnico, nacionalidad, lengua, opiniones políticas u orientación sexual, o que la situación de dicha persona pueda quedar perjudicada por cualquiera de estas razones». El art. 3 establece: «La presente Decisión marco no podrá tener por efecto el de modificar la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales consagrados en el art. 6 del Tratado».

penal. Y es que esos derechos fundamentales y garantías procesales que asisten a los acusados de cometer conductas delictivas conforme al derecho penal deben también extenderse a los presuntos infractores de la normativa administrativa sancionadora de tráfico. Insisto, conviene rechazar de plano la idea de que cuando la Decisión se refiere a «un órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales» lo hace por el simple hecho de que tenga encomendadas el conocimiento de cuestiones penales sin más, y avalar, en cambio, la idea de que esa calificación «penal» conlleva la asunción de que ese órgano aplica un procedimiento que está revestido de garantías penales, tenga o no competencia también en asuntos no penales.

Por otro lado, y en la misma línea, resulta revelador el uso del término «en particular». Este inciso debe interpretarse en el sentido de que en caso de tener el órgano judicial competencia en asuntos de otra naturaleza, cuando se trate de algunas de las conductas infractoras que comprende la Decisión, entonces deberá ejercer «como un juez penal» en el sentido de extender en él las garantías procesales propias de la jurisdicción penal. Resultan, en este sentido, reveladoras las conclusiones a las que llega la abogada general en el asunto C-60/12 ante el TJUE. Considera que, en efecto, el fin último de la Decisión era alcanzar el reconocimiento mutuo de las sanciones administrativas de tráfico, siempre y cuando estas puedan ser objeto de revisión ante un órgano jurisdiccional que respete y garantice los derechos fundamentales propios del justiciable en un proceso penal¹².

2.2. *La doctrina de los conceptos autónomos en derecho comunitario y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Una vez identificada la falta de armonización del término penal y las razones que justifican esa omisión, conviene detenerse en la doctrina de los conceptos autónomos en derecho comunitario. Esta doctrina resulta también muy reveladora para el estudio de la cuestión, pues interesa aquí preguntarse si no será un concepto autónomo el de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales».

La doctrina de los conceptos autónomos es una herramienta a la que recurren con frecuencia tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en ade-

¹² Conclusiones de la abogada general Sra. Eleanor Sharpston en el asunto C-60/12 apdo. 67: «en cuanto a la mención “en particular”, teniendo en cuenta la falta de armonización de los sistemas judiciales en la Unión Europea y para dar plena eficacia a la Decisión marco, dicha mención debe interpretarse en el sentido de que si un órgano jurisdiccional tiene competencia en asuntos que no sean penales además de la competencia en la que aplica el procedimiento penal, no se excluye que esté comprendido en la definición del art. 1, letra a), inciso iii). No obstante, es esencial que, cuando revisa una sanción pecuniaria, el órgano jurisdiccional deba aplicar un procedimiento que respete las garantías mínimas establecidas en el art. 6, apdos. 1, 2 y 3, del CEDH».

lante TEDH)¹³ como el TJUE, con el fin de aportar una interpretación autónoma de los términos, cuando el derecho interno no ofrece una solución acorde al Convenio o al derecho de la Unión Europea. «La doctrina de los conceptos autónomos hace referencia a los principios de equidad, de justicia natural. No queda constreñido necesariamente por el derecho interno»¹⁴, sino que su misión es bien garantizar el respeto a los derechos fundamentales en el sentido del Convenio, bien proteger la aplicabilidad del derecho comunitario. Se trata de atender a la naturaleza intrínseca de los conceptos, independientemente de la calificación o denominación que reciban en los distintos derechos internos, huyendo de cualquier constreñimiento que pudiera acabar por vulnerar los derechos fundamentales recogidos en el Convenio o eludir la aplicación misma del derecho de la Unión Europea. Cuando se trate de un término cuyo sentido no ha sido remitido al derecho interno de los Estados, entonces habrá que estar a la interpretación autónoma que atienda a la finalidad de la norma. En este sentido destaca la Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2008, C-66/08, que en su apdo. 41 declara:

En efecto, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar¹⁵.

Una interpretación uniforme del concepto de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales» es necesaria para generar la confianza recíproca en las garantías de los presuntos infractores y en la que debe fundarse el principio de reconocimiento mutuo. Pues bien, todo apunta a que estamos ante un concepto autónomo en el sentido de que la Decisión pretende que se trate de un órgano jurisdiccional que aplique todas las garantías del derecho penal. El término debe interpretarse con perspectiva, dado que, de otra forma, para algunos Estados, como España, perdería su sentido la norma que busca la efectiva ejecución transfronteriza de las sanciones administrativas de tráfico, entre otras, en todo el territorio de la UE.

¹³ Sobre la doctrina de los conceptos autónomos destaca el trabajo de O. Bouazza Ariño (2021) «La doctrina de los conceptos autónomos en el sistema del convenio europeo de derechos humanos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 212, págs. 221-238.

¹⁴ O. Bouazza Ariño (2022), «Sanciones Administrativas y garantías del proceso penal en el sistema del convenio europeo de derechos humanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, págs. 521-545, pág. 528.

¹⁵ En la misma línea, Sentencia de 6 de noviembre de 2010, *Mantello*, 261/09, EU:C:2010:683, apdo. 38 y de 17 de julio de 2008, *Kozlowski*, 66/08, EU:C: 2008:437 apdos. 41 y 42.

En primer lugar, conviene detenerse en el análisis del término «órgano jurisdiccional» en el sentido del art. 267 TFUE. Para ello hay que estar a la doctrina del TJUE que recoge que para tener carácter jurisdiccional el órgano debe reunir los siguientes requisitos: tener origen legal, ser independiente, ser permanente, su jurisdicción debe tener carácter obligatorio, el carácter contradictorio del procedimiento y aplicar el órgano el ordenamiento jurídico vigente¹⁶. El TJUE ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión a propósito de cuestiones prejudiciales planteadas por jueces de países miembros en relación con sanciones pecuniarias impuestas por otros países miembros, pero nunca en relación con sanciones impuestas por España. En efecto, sobre la materia la sentencia de referencia sobre la cuestión es la STJUE de 14 de noviembre de 2013 (Gran Sala), *Baláz*, asunto C-60/12. En la sentencia, el TJUE, constituido en Gran Sala, resuelve tres interesantes cuestiones prejudiciales que sirven de respuesta a las cuestiones sobre si la jurisdicción contencioso-administrativa respondería al concepto de órgano recogido en el apdo. iii) de la letra a) del art. 1 de la Decisión.

Con la primera cuestión prejudicial el Tribunal de la República Checa, competente para aplicar el reconocimiento mutuo de una sanción pecuniaria a la señora Baláz, desea saber si el concepto «de órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales» del art. 1 de la Decisión, debe interpretarse como un concepto autónomo del derecho de la Unión Europea y, en caso afirmativo, cuáles son los criterios pertinentes. A continuación, en la segunda cuestión, pregunta el Tribunal checo si el *Unabhängiger Verwaltungssenat*, órgano austriaco que impone la sanción, responde a dicho concepto.

Conviene tener en cuenta, a efectos de nuestro análisis, que el *Unabhängiger Verwaltungssenat* es un órgano que, si bien está formalmente constituido como autoridad administrativa independiente, según la normativa austriaca¹⁷, tiene competencia, entre otros supuestos, para conocer de los recursos de apelación en materia de infracciones administrativas, incluidas las de tráfico. En esta vía de recurso, el órgano austriaco está investido de competencia jurisdiccional plena y aplica un procedimiento sometido a la observancia de las garantías procesales penales. Pues bien, el TJUE subraya que entre esas garantías penales se encuentran las reconocidas por la *Verwaltungsstrafgesetz* 1991 (Ley reguladora del procedimiento administrativo sancionador) (en adelante, VStG), que regula el procedimiento relativo a las infracciones administrativas y, en particular, el principio de legalidad (art. 1 de la VStG), el principio de inculpación únicamente en caso de imputabilidad o de responsabilidad penal (arts. 3 y 4 VStG), y el principio de proporcionalidad de la sanción (art. 19 VStG). Así las cosas, tras comprobar que el *Unabhängiger Verwaltungssenat* puede ser considerado auténtico órgano

¹⁶ Sentencia de 14 de junio de 2011, *Miles y otros*, C-196/09, EU:C:2011:388, apdo. 37 y la jurisprudencia en ella citada.

¹⁷ Art. 51, apdo. 1 de la *Verwaltungsstrafgesetz* 1991 (Ley reguladora del procedimiento administrativo sancionador).

jurisdiccional en el sentido del art. 267 TFUE y de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria y de que el Tribunal aplica las garantías penales previstas en la VStG, el TJUE concluye que «procede calificar el *Unabhängiger Verwaltungssenat* de “órgano jurisdiccional que [tiene] competencia, en particular, en asuntos penales”, en el sentido del art. 1, letra a), inciso iii), de la Decisión marco».

A continuación, y a la luz de las anteriores consideraciones, el TJUE responde a la primera y segunda cuestión prejudicial, afirmando que el concepto «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales» a que se refiere el art. 1, letra a), inciso iii), de la Decisión marco:

Constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión Europea y debe interpretarse en el sentido de que está comprendido en él todo órgano jurisdiccional que aplique un procedimiento en el que concurran las características esenciales de un procedimiento penal. El *Unabhängiger Verwaltungssenat* cumple tales criterios y, por consiguiente, debe considerarse comprendido en el ámbito de dicho concepto.

Pero no es este el único pronunciamiento judicial comunitario sobre la cuestión. En la misma línea, se ha pronunciado también el TJUE en la reciente Sentencia de 7 de abril de 2022, C-150/21 (Sala Séptima). El alto Tribunal viene a resolver dos cuestiones prejudiciales, y la primera de ellas se refiere precisamente a si el juez cantonal (*kantonrechtler*) competente para conocer del recurso contra la sanción impuesta por una infracción de tráfico, encaja en los requisitos del inciso iii) del apdo. a) del art. 1 de la Decisión, a efectos de reconocimiento mutuo. Pues bien, el TJUE, en el apdo. 41 de la sentencia, declara:

A este respecto, es preciso recordar que el concepto de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales», al que se refiere dicha disposición, constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión y debe interpretarse en el sentido de que está comprendido en él todo órgano jurisdiccional que aplique un procedimiento en el que concurran las características esenciales de un procedimiento penal y, en particular, tenga competencia jurisdiccional plena y aplique un procedimiento sometido a la observancia de las garantías procesales apropiadas en materia penal.

Para llegar a esa conclusión, en la misma sentencia, el TJUE subraya las garantías propias del procedimiento penal (las ya anunciadas antes) y que vienen a resumir lo previsto en el art. 6 CEDH (forma en que el asunto se notifica a los interesados, la audiencia pública a la que se cita al interesado para ser oído, la posibilidad de ser asistido o representado, el interrogatorio de testigos y peritos y el acceso a intérprete). Y, por encima de todo, el TJUE subraya el hecho de que el juez cantonal, al que se refiere la sentencia y cuya naturaleza se cuestiona en la cuestión prejudicial a efectos del reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, tiene capacidad para pronunciarse sobre las cuestiones de hecho y de derecho y también sobre la proporcionalidad de la multa impuesta a consecuencia de la

infracción cometida. Luego puede afirmarse que el TJUE está queriendo subrayar que el hecho de que pueda el tribunal cantonal pronunciarse sobre la cuestión de hecho y de derecho es una garantía «penal» suficiente que hace indiscutible la naturaleza jurisdiccional del órgano.

Por otro lado, llama la atención que el TJUE ni siquiera entra a valorar si efectivamente el *kantonrechter* tiene competencia efectiva en asuntos penales, eludiendo la cuestión, asume que es intrascendente. Luego parece que son, en efecto, irrelevantes las competencias que tenga encomendadas el órgano judicial; si conoce o no de asuntos penales, no importa en absoluto. De modo que, a efectos de la auténtica aplicación de la Decisión sobre el reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, queda claro que estamos frente a un concepto autónomo en que lo esencial no es la competencia concreta sobre los asuntos que tiene encomendados, sino la propia naturaleza del órgano, así como la naturaleza penal de las garantías y derechos.

1.3. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa: auténticos órganos jurisdiccionales «con competencia, en particular, en asuntos penales»

Llegados a este punto, procede mirar a la jurisdicción contencioso-administrativa española y a los órganos que la componen, para ver si pueden entenderse comprendidos dentro del concepto de autónomo de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales». Pues bien, tras lo expuesto, puede concluirse que la jurisdicción contencioso-administrativa encaja a la perfección en este concepto autónomo. Y es que los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que conocen de los recursos contra las sanciones de tráfico, son auténticos órganos jurisdiccionales en el sentido del art. 267 TFUE a la luz de la jurisprudencia del TJUE, en tanto en cuanto son: independientes e imparciales, predeterminados por ley, permanentes, tienen carácter obligatorio, aplican el ordenamiento jurídico vigente y los procedimientos tienen carácter contradictorio.

En cuanto a la imparcialidad de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre las sanciones procede hacer algunas precisiones. Aunque el TJUE en su jurisprudencia no ha dudado en aceptar la aplicación de la Decisión sobre el reconocimiento mutuo a sanciones que fueron enjuiciadas en procedimientos que no separaban entre las fases de instrucción y resolución, conviene, no obstante, apuntar la jurisprudencia del TEDH sobre este punto, a efectos de iluminar la cuestión o dejar planteadas las preguntas que convendrá que el TJUE conteste a su debido tiempo. En los procedimientos penales una de las garantías procesales primordiales para garantizar la imparcialidad es la separación entre las fases de instrucción y resolución. Si bien es cierto que el procedimiento administrativo sigue ese esquema, no así el procedimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pues bien, sobre la cuestión el TEDH adopta una posición abierta y casuística en los procedimientos administrativos sancionadores. Entiende el Tri-

bunal de Estrasburgo que habrá que estar a las circunstancias del caso para poder valorar si la intervención del instructor en la fase imposición de la sanción o la simple acumulación de funciones en un solo órgano amenazan o no la imparcialidad¹⁸.

Por otra parte, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son órganos con plena jurisdicción, capaces de ejercer un control completo sobre las sanciones administrativas, incluyendo la valoración de la prueba y la propia graduación de la sanción. Y es que el órgano jurisdiccional no se limita a enjuiciar la adecuación de la sanción al derecho para remitirlo a la Administración. En caso de que la norma otorgue a la Administración cierto grado de discrecionalidad, entonces la jurisdicción puede decidir sobre la proporcionalidad y adecuar la sanción a ese criterio de proporcionalidad¹⁹.

En segundo lugar, en el procedimiento contencioso-administrativo están perfectamente garantizadas lo que se conoce como garantías penales, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE. Muchas de esas garantías que se llaman penales, otras no, no son sino manifestaciones del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y encuentran, por tanto, en el art. 24 de la Constitución española (en lo sucesivo, CE) su principal protección. Pero también la legislación recoge todas esas garantías penales, dado que el TJUE ha aceptado que las garantías penales que van implícitas en el art. 1, letra a) inciso iii), son las recogidas en el CEDH y más concretamente en el art. 6²⁰.

En cuanto a la forma en que se dan a conocer los asuntos a las partes, este derecho queda en lo referente a las sanciones de tráfico garantizado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LPAC) y también en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA). Por otro lado, el derecho de defensa está plenamente garantizado en la LJCA (art. 23), así como la posibilidad de ser oído y de interrogar a los peritos y testigos (art. 60 y ss. LJCA), y a estar asistido de intérprete.

En otro orden de cosas, y en analogía con la legislación austriaca sobre el procedimiento administrativo sancionador (VStG), la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), recoge en su capítulo III (arts. 25 a 31) los principios de la potestad sancionadora de la Admi-

¹⁸ El TEDH considera en *Didier vs. Francia* (dec.), 58188/00 ECHR: 2002, que no se ha conculcado la imparcialidad, no así en *Dubus S.A. vs. Francia*, 5242/04, ECHR: 2009.

¹⁹ La jurisprudencia del TEDH es abundante, en este sentido *Albert y Le Compte vs. Bélgica*, no. 7299/75 y 7496/76, ECHR: 1983, apdo. 36; *Diennet vs. Francia*, 18160/91, ECHR: 1995; *Gubler vs. Francia* 69742/01, ECHR: 2006; *Merigaud vs. Francia*, 32976/04, ECHR: 2009.

²⁰ Este asunto lo aborda más extensa y detalladamente desde la perspectiva del TEDH J. Llop Barcelona (2020), «Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Derecho y Sociedad*, 54, págs. 205-227.

nistración. Los principios de legalidad (art. 25), de irretroactividad (art. 26), tipicidad (art. 27), responsabilidad (art. 28), proporcionalidad (art. 29), prescripción (art. 30), concurrencia de sanciones son principios del derecho penal (art. 31), son principios que se erigen como auténticas garantías penales. Y es que el derecho administrativo sancionador español no es sino una manifestación del único *ius punendi* del Estado. Es jurisprudencia asentada del Tribunal Supremo español la doctrina de la unidad sustancial de principios existentes entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador²¹. Además, la Constitución española en su art. 25 viene a materializar la doctrina del Tribunal Supremo de esa unidad sustancial existente entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, al erigir el principio de legalidad tanto para los delitos como para las infracciones administrativas.

1.4. La vía administrativa previa y la aplicabilidad de la Decisión a las sanciones de tráfico

Llegados a este punto, cabe preguntarse si el hecho de que las sanciones de tráfico sean actos administrativos y como tales estén sujetas a la vía previa de impugnación administrativa, antes de poder ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es óbice para que el derecho al recurso previsto por la Decisión se vea garantizado. Pues bien, la respuesta debe ser negativa: la vía de impugnación previa y preceptiva no es obstáculo para que el derecho al recurso previsto por la Decisión se vea garantizado. Pues, en efecto, en ningún precepto la Decisión exige que el asunto tenga que poder ser sometido directamente a un órgano jurisdiccional. Si no que simplemente exige que exista la posibilidad de que el asunto se recurra ante un órgano jurisdiccional que tenga competencia en asuntos penales. El hecho de que la Decisión se aplique no solo a penas impuestas por órganos jurisdiccionales, sino también a sanciones pecuniarias dictadas por órganos administrativos, lleva aparejada la posibilidad de que en algunos países exista una fase administrativa previa de impugnación. No obstante, el derecho a la tutela judicial efectiva y el mismo inciso iii) de la letra a) del art. 1 de la Decisión, exigen que el procedimiento administrativo previo no sea excesivamente gravoso ni dificulte sobremanera ni, por supuesto, impida el acceso a un órgano jurisdiccional con todas las garantías penales²². Ahora bien, para que quede garantizado el carácter jurisdiccional penal del órgano que enjuicia el acto, debe de poder

²¹ Sentencias del Tribunal Supremo de 2 y 25 de marzo de 1972. Sobre la unidad sustancial del *ius punendi* del Estado: T. Cano Campos (2018), *Las sanciones administrativas*, Francis Lefebvre, págs. 19-21; M. Rebollo Puig «Derecho penal y derecho administrativo sancionador», págs. 324 y ss.; L. Alarcón Sotomayor «Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador», *Revista de Administración Pública*, 195, págs. 140-145.

²² STJUE de 28 de julio de 2011, *Samba Diouf*, C69/10, apdo. 57.

examinar el asunto no solo desde los fundamentos jurídicos, sino también desde los hechos, analizando y revalorando la prueba; tal y como está configurada la ejecución en la jurisdicción contencioso-administrativa española, que no queda condicionada por lo que hayan decidido los órganos administrativos en vía de impugnación.

Finalmente, el hecho de que la sanción pueda haber adquirido firmeza en vía administrativa por no haberse recurrido en vía administrativa o no en plazo, tampoco impide el reconocimiento mutuo de sanciones a efectos del art. 1, letra a), inciso iii). Pues este precepto lo único que exige es que la persona afectada «haya tenido la oportunidad de que su caso sea juzgado por un órgano con competencia, en particular, en asuntos penales». De modo que, habiendo existido esa posibilidad real, la firmeza de la sanción resulta irrelevante a efectos de la aplicabilidad de la Decisión²³.

1.5. Los criterios Engel

Hasta aquí el análisis de la cuestión desde la perspectiva del inciso iii) de la letra a) del art. 1 de la Decisión, sobre el concepto de «órgano con competencia jurisdiccional, en particular, en asuntos penales.» Sin embargo, el tema podría también abordarse desde el art. 5 y los conceptos mismos de infracción y sanción penal.

Los conocidos como «criterios Engel», fueron formulados por el TEDH para apreciar la naturaleza penal de los procedimientos y sanciones, con independencia de la calificación que pueda otorgarles un Estado, con el fin de evitar que los Estados puedan eludir la aplicación de las garantías recogidas en el art. 6 del CEDH, con solo calificar de administrativas determinadas conductas. Estos criterios, que se formularon en la conocida sentencia de 8 de junio de 1976, *Engel y otros vs. Países Bajos*²⁴, han sido plenamente aceptados por el TJUE, aunque, bien es cierto, que el TJUE puede ofrecer precisiones adicionales para orientar a los órganos jurisdiccionales nacionales en su interpretación²⁵. Por eso se van a exponer aquí brevemente estos criterios, pero desde la jurisprudencia del TJUE y tratando de ofrecer las matizaciones que ha exigido hacer la aplicación del derecho comunitario.

Los criterios atienden, en primer lugar, a la calificación jurídica de la infracción, en segundo lugar, a la naturaleza de la infracción y, por último, a la gravedad de la sanción. El segundo y el tercer criterio no son necesariamente acumulativos, sino que son alternativos, de modo que será suficiente con que uno de ellos

²³ STJUE de 14 de noviembre de 2013 (Gran Sala), *Baláž*, asunto C-60/12, apdo. 48.

²⁴ Sentencia de 8 de junio de 1976, *Engel y otros c. Países Bajos* [recursos 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 y 5370/72 (CE: ECHR:1976:0608JUD000510071)]

²⁵ STJUE, *Menci*, de 20 de marzo de 2018, C-524/15, apdo. 27; conclusiones abogado general, M. Campos Sánchez-Bordona, de 30 de marzo de 2023, asunto C-27/22.

ofrezca una respuesta clara sobre la existencia de la acusación penal («será posible su consideración añadida si un análisis separado de cada uno no permite llegar a una conclusión clara sobre la existencia de una acusación penal») ²⁶.

Por lo que se refiere a la calificación jurídica de la infracción en el derecho interno, conviene subrayar que la infracción y la sanción nominalmente administrativas, según el derecho interno, pueden tener carácter penal a los efectos de la aplicación del Convenio ²⁷. Así pues, no puede verse limitada la aplicación de las garantías del Convenio a los procedimientos y sanciones que el derecho de un Estado califique de penal, sino que debe extenderse al procedimiento y a las sanciones que en atención a los otros dos criterios deban considerarse de carácter penal ²⁸. En cuanto al segundo criterio sobre la naturaleza de la infracción, este atiende a la necesidad de comprobar si la sanción tiene una finalidad represiva. Pues en caso de tener una finalidad punitiva o represiva, entonces la infracción podrá tener un carácter penal, con independencia de que a su vez tenga una finalidad preventiva, pues muchas veces ambas finalidades son difíciles o imposibles de separar. Ahora bien, si la sanción tuviera únicamente encomendada una finalidad reparadora, entonces no revestiría carácter penal. Finalmente, y en relación con el tercer criterio sobre gravedad de la sanción que puede imponerse, conviene señalar que la mayor o menor gravedad de la sanción puede arrojar luz sobre la naturaleza penal de la acusación. Así, no hay lugar para las dudas si la medida represiva conlleva la privación de libertad. Ahora bien, en las sanciones de otro tipo, como las pecuniarias, la gravedad de la sanción debe apreciarse en función «de sus características objetivas y no de su impacto, en concreto, sobre una específica empresa sancionada» ²⁹.

Así pues, a la luz de los criterios *Engel* puede observarse que, en efecto, las infracciones administrativas de tráfico pueden considerarse auténticas infracciones penales y fundamentalmente por el carácter represivo de la sanción que conllevan ³⁰. El TJUE ha sido categórico en este sentido afirmando que «una infrac-

²⁶ Una buena síntesis de estos criterios los encontramos en J. Barcelona Llop (2020: 207-209) O. Bouazza Ariño (2021: 315 y ss.) O. Bouazza Ariño (2022: 530), Bueno Armijo, A. (2021), «El principio *ne bis in idem* en el Derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español», en M. Rebollo Puig, G. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Aranzadi, págs. 271-307.

²⁷ T. Cano Campos (2021), «Los claroscuros del *non bis in idem* en el espacio jurídico europeo», *Revista española de derecho europeo*, 80, págs. 9-53.

²⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia, de 20 de marzo de 2018, Menci, 524/15, EU:C:2018:197, apdo. 30; de 22 de marzo de 2022, *Bpost*, 117/20, EU:C: 2022:202, apdo. 26; de 22 de marzo de 2022, *Nordzicker*, 151/20, EU: C: 2022:203, apdo. 3.

²⁹ Conclusiones del abogado general, M. Campos Sánchez-Bordona, de 30 de marzo de 2023, *Volkswagen*, 27/22, EU:C:2023:265.

³⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias del TEDH *Öztiirk vs. Alemania*, 8544/79, §§ 49 a 53, ECHR: 1984; 29 de junio de 2007; *O'Halloran y Francis vs. Reino Unido*, §§ 33 a 36, 5809/02 y 25624/02 ECHR:2007, *Rivard vs. Suiza*, §§ 23 y 24, 21563/12, ECHR:2016.

ción de tráfico constituye una infracción en materia penal»³¹. Por lo que, cuando la Decisión marco incluye en su ámbito de aplicación objetivo las conductas contrarias a la legislación de tráfico, aunque estas sean calificadas como infracciones administrativas por algunos Estados, como España, estas deben considerarse como auténticas conductas penales, a efectos de la aplicación de las garantías procesales penales.

2. LA DIRECTIVA 2015/413 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 11 DE MARZO DE 2015 POR LA QUE SE FACILITA EL INTERCAMBIO TRANSFRONTERIZO DE INFORMACIÓN SOBRE INFRACCIONES DE TRÁFICO EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL

Otro instrumento al servicio del principio de reconocimiento mutuo de las sanciones de tráfico es la Directiva 2015/413 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2015 por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (en adelante, «la Directiva»), norma que fue transpuesta por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Se trata de una norma comunitaria que pretende servir al principio de reconocimiento mutuo, pero no pretende hacer efectiva la ejecución transfronteriza de sanciones, pues no contiene ninguna regulación al respecto³².

Esta Directiva tiene como principal objetivo mejorar la seguridad vial y, más concretamente, la reducción de la mortalidad por accidentes de tráfico, mediante el intercambio de información entre Estados miembros, sobre los conductores de vehículos sospechosos de haber infringido la normativa de tráfico. Se trata, eso sí, de un objetivo meramente informativo, sin que la obtención de esa información incoe ni obligue a incoar el subsiguiente procedimiento sancionador.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021 (sala primera), 338/20, EU:C:2021:805, apdo. 29.

Y es que, como dice J. Llop Barcelona (2020, págs. 211), «aunque hay excepciones, gran parte de las sanciones que imponen las Administraciones públicas de los Estados parte del Convenio Europeo quedan bajo la órbita del art. 6». Entre esas excepciones no se encuentran las sanciones de tráfico, que tienen un carácter indiscutiblemente penal, a la luz de los criterios Engel y porque ha sido afirmado categóricamente no solo por el TEDH, sino también y, sobre todo, por el TJUE.

³² I. Sanz Rubiales (2017) «Los efectos transfronterizos de las sanciones administrativas en la Unión Europea. El caso de las multas de tráfico», en J. C. Laguna de Paz, I. Sanz Rubiales, I. M. de los Mozos y Touya (coords.), *Derecho Administrativo e Integración Europea, Estudio en homenaje al Profesor José Luis Martínez López Muñoz, El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad*, II, Madrid: Reus Editorial, págs. 1367-1385.

Se trata de una herramienta a disposición de los Estados para mejorar los medios de que disponen en la investigación de las infracciones de tráfico, permitiéndoles obtener la necesaria información para la identificación del autor³³. La Directiva prevé que tras el intercambio de datos y la identificación del presunto infractor puedan darse una serie de trámites que podrían formar parte del procedimiento administrativo sancionador. Así pues, en su art. 5 prevé que el Estado miembro de la infracción, en caso de decidir la incorporación del procedimiento sancionador, remita al presunto infractor una «carta de información» por la que:

Al enviar la carta de información al propietario, al titular del vehículo o a cualquier otra persona identificada como presunto autor de la infracción de tráfico en materia de seguridad vial, el Estado miembro de la infracción incluirá, con arreglo a su Derecho, toda información pertinente, en particular la naturaleza de dicha infracción de tráfico en materia de seguridad vial, el lugar, la fecha y la hora en que se cometió, el título de las normas de la legislación nacional que se hayan infringido, así como la sanción y, si procede, los datos relativos al dispositivo empleado para detectar la infracción. A tal efecto, el Estado miembro de la infracción podrá utilizar la plantilla que figura en el anexo II. (art. 5.2 de la Directiva).

Aunque la carta de información no obliga a que el procedimiento administrativo sancionador sea necesariamente incoado, podría identificarse esa carta de información con el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador. Y es que el contenido que el precepto no menciona expresamente podría entenderse comprendido en la frase «toda la información pertinente» y ello puede deducirse de lo previsto en el apdo. 3 del art. 5 que establece que «en caso de que el Estado miembro de la infracción decida incoar procedimientos derivados de las infracciones de tráfico... enviará la carta de información...».

No obstante, a pesar de ello, ni la normativa española ni la ley de transposición ni el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por el Real Decreto 6/2015, de 30 de octubre (en adelante, también, *TRLTSV*) especifican si la «carta de información» puede entenderse como un trámite propio del procedimiento sancionador. El *TRLTSV*

³³ Conclusiones del Abogado General Yves Bot, de 10 de septiembre de 2013, Comisión/Parlamento y Consejo, 43/12, EU:C: 2013:534, apdo. 34, a propósito del recurso interpuesto por la Comisión contra la anterior Directiva 2011/82, de 25 de octubre, a la que vino a suplir la Directiva 2015/413. Y que eran iguales en lo esencial, pero no en su fundamento jurídico. La anterior Directiva se fundamentaba en el art. 87.2 TFUE, que forma parte del capítulo 5 relativo a la «Cooperación policial», del título V «Espacio de libertad, seguridad y justicia» y fue recurrida por la Comisión que alegaba que el fundamento correcto era el del art. 71.1 c), actual 91.1 c) TFUE, relativo a la política de transportes. El TJUE, en sentencia de 6 de mayo de 2014 (asunto *c-43/12*, resuelve atendiendo a las pretensiones de la comisión: «el objetivo principal o preponderante de la Directiva 2011/82 es la mejora de la seguridad vial, lo que, como expone el primer considerando de esta Directiva, constituye un objetivo central de la política de transporte de la Unión»).

prevé en su anexo VII un modelo de carta de información, y en el mismo anexo un modelo de formulario de respuesta que deberá remitir el presunto infractor voluntariamente a la Administración en respuesta a la carta de información. Es sorprendente la confianza que con esta previsión manifiesta el legislador en el civismo de los presuntos infractores. En palabras de Sanz Rubiales, «si este tipo de actuaciones logra que un importante porcentaje de transgresores pague voluntariamente y sin amenazas de ejecución forzosa las multas correspondientes, significará que la responsabilidad cívica de los ciudadanos europeos supera, positivamente, los negativos augurios sobre la ineficacia de esta Directiva»³⁴. Y es que resulta ilusorio pensar que los presuntos infractores van a rellenar voluntariamente el formulario, o van a enviarlo a su coste a la autoridad administrativa de otro Estado miembro, quedando así a la espera de que se le imponga una sanción, que como se ha visto hasta la fecha, por una errónea interpretación del legislador español de la Decisión marco, no tenía posibilidad de ser ejecutada forzosamente.

3. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL, APROBADA POR EL REAL DECRETO 6/2015, DE 30 DE OCTUBRE

El hecho de que España ni siquiera haya intentado el reconocimiento mutuo de las sanciones pecuniarias de tráfico, por entender que no entraban estas dentro del ámbito de aplicación de la Decisión marco, ha dejado a la Administración española un único y limitado recurso para ejecutar las sanciones de tráfico impuestas a extranjeros en territorio español. Así, hasta la fecha, las únicas multas de tráfico que se han venido ejecutando, al menos cautelarmente, cuando el infractor era un extranjero sin bienes ni residencia en territorio español, era las que se imponían en las condiciones que prevé el art. 87.5 del TRLTSV:

Quando el infractor no acredite su residencia legal en territorio español, el agente denunciante fijará provisionalmente la cuantía de la multa y, de no depositarse su importe, el conductor deberá trasladar el vehículo e inmovilizarlo en el lugar indicado por el agente denunciante. El depósito podrá efectuarse mediante tarjeta de crédito, o en metálico en euros y, en todo caso, se tendrá en cuenta lo previsto en el art. 94 respecto a la posibilidad de reducción del 50 por ciento de la multa inicialmente fijada.

El problema se plantea cuando la infracción no ha sido detectada por un agente de la autoridad y, en consecuencia, no puede ser por él denunciada ni determinar el importe de la multa y, en caso de no proceder el presunto infractor al pago de la misma, proceder a la inmovilización del vehículo. En efecto, si la infracción ha sido detectada por fotografía o vídeo, sin estar presente un

³⁴ Sanz Rubiales (2017, pág. 1379)

agente de la autoridad, la sanción se queda sin ejecutar, lo cual lleva a una situación de impunidad prácticamente absoluta e inaceptable de los infractores de tráfico extranjeros en territorio español.

IV. CONCLUSIÓN

En este trabajo ha quedado demostrado que la Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, aplica también al sistema español, en contra de lo que han venido interpretando el legislador español y la propia Administración. Esta interpretación ha dejado a España en una situación de inferioridad respecto al resto de Estados miembros, quedando señalada como territorio de impunidad en materia de sanciones de tráfico. Si no hay un pronunciamiento expreso del TJUE sobre la cuestión española, es porque la autoexclusión del legislador español del ámbito de aplicación de la Decisión, ha llevado a que las autoridades españolas no solicitaran el reconocimiento mutuo de las sanciones de tráfico y, en consecuencia, los estados de ejecución, a través de sus jueces, no hayan podido plantear las oportunas cuestiones prejudiciales al Tribunal, para que se pronunciara sobre el significado de «órgano jurisdiccional con competencia, en particular, en asuntos penales».

Sin embargo, tal y como se ha expuesto, el TJUE ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la cuestión en *Baláž*, asunto C-60/12. El Tribunal llegó a la conclusión de que el término «órgano jurisdiccional con competencia, en particular, en asuntos penales» debía entenderse como un auténtico concepto autónomo, cuyo significado no podía quedar a la interpretación de cada Estado, en base a su derecho interno. Así, el término debe comprender todo órgano jurisdiccional, en tanto que independiente e imparcial, determinado por la ley, con plena jurisdicción, que aplique el derecho y un procedimiento con todas las garantías procesales penales. De modo que, tras este pronunciamiento, debe entenderse que la Decisión marco para el reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, aplica también a las sanciones de tráfico impuestas por las autoridades españolas.

Esta interpretación se deduce también por el sentido mismo de la norma e incluso de la propia Directiva sobre el intercambio transfronterizo de información. En efecto, resulta revelador el hecho de que el legislador comunitario haya querido incluir las sanciones de tráfico dentro del elenco de conductas infractoras del art. 5 de la Decisión, en que la mayoría son conductas típicamente penales, a sabiendas de que algunos países miembros las califican de administrativas y de que tienen sistemas de control jurisdiccional que no reciben una denominación penal. Así las cosas, conviene revertir esta situación y que las autoridades españolas comiencen a solicitar el reconocimiento mutuo de las sanciones tráfico impuestas por las autoridades administrativas españolas a extranjeros. Para ello, haría falta modificar la propia Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales o, quizás, derogarla con la aprobación de

una nueva ley que incluyera al detalle las especificidades propias de las sanciones administrativas pecuniarias.

Sea como fuere, y para concluir, conviene abordar con rigor una estrategia armonizadora de la normativa sobre seguridad vial. Los principios de libertad de establecimiento y libre circulación de personas hacen más necesaria que nunca la armonización de la normativa de tráfico en la UE. La política comunitaria en seguridad vial debe estar dirigida a alcanzar un alto grado de protección de los usuarios de la red de carreteras de la Unión Europea y ello debe conllevar una regulación homogénea no solo de las normas de tráfico, sino también de los regímenes y procedimientos sancionadores.