

LA PROBLEMÁTICA DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA UE

Borja Fernández Burgueño
Abogado

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de territorialidad, por un lado, determina el órgano administrativo sobre el que recae la competencia para sancionar y, por otro, limita el alcance de la eventual resolución sancionadora. El objeto de este artículo se centra en esta segunda faceta del principio de territorialidad y, en particular, en la ejecución extraterritorial de multas impuestas por autoridades administrativas españolas en la UE.

Cuando la ejecución de sanciones administrativas traspasa la delimitación territorial competencial de un órgano administrativo sancionador se ha, necesariamente, de recurrir a mecanismos de cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas nacionales o, lo que resulta más problemático, de otros Estados. Las limitaciones del alcance de estos cauces conducen frecuentemente a la impunidad del sancionado.

La problemática que se aborda en el presente artículo se puede resumir con el siguiente ejemplo: una persona radicada en un Estado de la UE sin bienes ni derechos realizables en España comete una infracción administrativa. La Administración española dicta una resolución sancionadora, pero carece de medios para ejecutarla. El infractor, con total impunidad, nunca llega a satisfacer la sanción.

La falta de ejecución de las multas, además de tener evidentes implicaciones financieras, menoscaba el poder disuasorio del derecho sancionador al eliminar la finalidad punitiva que se manifiesta con la obligación del pago de la sanción, lo que, en definitiva, afecta negativamente a la confianza que en todo Estado de Derecho se ha de depositar en la aplicación de la Ley.

2. LOS LÍMITES TERRITORIALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESPAÑOL

Para identificar la raíz de esta problemática resulta necesario definir con precisión hasta dónde alcanza el Derecho Administrativo español y en qué punto es necesario que el Derecho europeo e internacional tomen el relevo.

En el ámbito nacional, la ejecución forzosa de los actos administrativos sancionadores se rige por el régimen general de ejecución de los actos administrativos, con la única, aunque notable, particularidad

relativa al aplazamiento de la ejecutividad del acto hasta el momento en el que no quepa recurso administrativo alguno contra la sanción y esta no se hubiera suspendido cautelarmente por la interposición de un recurso contencioso-administrativo (arts. 98.1.b y 90.3 de la Ley 39/2015).

Los actos administrativos han de ser cumplidos principalmente de modo voluntario por los administrados. Cuando esto no sucede, la Administración debe hallarse en capacidad de poder vencer la resistencia de los destinatarios y llevar, por vía forzosa, a término su contenido de acuerdo con el principio de autotutela ejecutiva. A tal efecto, cuatro son los medios de ejecución forzosa que el Legislador ha puesto a disposición de la Administración; a saber: el apremio sobre el patrimonio; la ejecución subsidiaria; la multa coercitiva; y la compulsión sobre las personas. De los anteriores medios, dado que el presente artículo trata sobre sanciones pecuniarias, nos centraremos en el procedimiento de apremio sobre el patrimonio, que se eleva como el medio a seguir cuando se hubiera de satisfacer una cantidad líquida.

Mediante la providencia de apremio, la Administración ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago con “la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados” (artículo 167.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria 12.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria). No obstante, como veremos a continuación, la referida fuerza ejecutiva se desvanece cuando los bienes y derechos de los obligados no se encuentran en España.

En caso de que, a pesar de las advertencias contenidas en la providencia de apremio, el infractor no proceda al pago de la deuda y esta no estuviera garantizada la Administración podrá proceder al embargo de los bienes y derechos del deudor para, en su caso, tras la debida tasación o valoración de los mismos, llevar a cabo a su enajenación mediante subasta, concurso o adjudicación directa.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando el deudor infractor no tiene bienes ni derechos embargables en territorio del ámbito competencial del órgano que ha dictado la sanción? En el ámbito nacional, esta situación se encuentra resuelta¹. No obstante, cuando los bienes y derechos del deudor infractor se encuentran fuera de España y, por tanto, la ejecución de la sanción ha de traspasar las fronteras nacionales, la solución al problema adquiere una mayor complejidad. Aquí entran en juego los

¹ Basta acudir a la distribución competencial en materia recaudatoria de recursos de naturaleza pública diseñada en la Sección 2ª, Capítulo I, Título I del RGT y a la posibilidad que en cada nivel se prevé para las distintas administraciones (salvo, por motivos evidentes, para la Administración General del Estado) de suscribir convenios de recaudación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria o con otras entidades a la luz del principio de asistencia mutua del apartado 1.d) del artículo 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y de la obligación entre administraciones de “colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales” (artículo 141.3 Ley 40/2015).

instrumentos de colaboración y asistencia mutua entre Estados Miembros de la UE y terceros Estados, entendidos estos como aquellos mecanismos por los cuales una decisión sancionadora adoptada por una autoridad administrativa de un Estado (a continuación, Estado emisor) es reconocida y/o ejecutada en el territorio de otro Estado (a continuación, Estado de ejecución), que trataremos en la siguiente sección de este artículo.

3. MECANISMOS DE LA UE PARA LA EJECUCIÓN EXTRATERRITORIAL DE MULTAS

En la UE existen determinados instrumentos que contemplan la posibilidad de solicitar a otro Estado Miembro la ejecución de una deuda por impago de una sanción por la comisión de una infracción administrativa. No obstante, como se expone en los siguientes apartados, estos instrumentos tienen un alcance limitado y resultan ineficaces para ejecutar extraterritorialmente la mayor parte de las sanciones administrativas impuestas por las autoridades administrativas españolas. Como consecuencia de las limitaciones sobre el alcance material de los diferentes instrumentos legales existentes en la UE, solo una reducida porción de las multas que impone la Administración española pueden ser objeto de una solicitud de reconocimiento mutuo y de ejecución extraterritorial.

Pasemos a analizar los instrumentos de la UE más relevantes sobre esta materia y sus límites.

3.1. Derecho primario: el artículo 299 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea

El artículo 299 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, antiguo artículo 256 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dispone que “los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos” cuya “ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo”. Este artículo, si bien resulta un instrumento efectivo para la ejecución de multas impuestas por las instituciones europeas², no abarca la ejecución de las multas impuestas por las autoridades de los distintos Estados Miembros.

Por su parte, el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea contempla en el apartado 3 una obligación de lealtad, respeto y asistencia mutua “en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados”,

² A este respecto *vid.* Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, Thomson Reuters, Tercera edición, 2016, Cizur Menor, especialmente pág. 126 sobre la Comisión Europea, en especial en materia de la competencia págs. 453 y ss. y págs. 235 y ss. sobre la potestad sancionadora del Banco Central Europeo. En relación con esta última, merece especial atención la descentralización de la potestad sancionadora llevada a cabo por el Reglamento (CE) n° 2532/98 del Consejo de 23 de noviembre de 1998 sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones, que permite a los bancos centrales nacionales realizar la incoación e instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores, si bien el Banco Central Europeo se reserva la competencia para dictar la correspondiente decisión sancionadora.

para lo cual “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”. La aplicación de esta obligación de cooperación para la ejecución extraterritorial de las multas resulta, cuanto menos, dudosa. En cualquier caso, las multas impuestas únicamente sobre la base del derecho nacional quedarían extramuros de su ámbito de aplicación y solo sería posible fundamentar que dicha obligación abarca multas administrativas cuando, atendido al caso específico, su ejecución fuera necesaria para garantizar el cumplimiento del derecho de la UE³. No obstante, no se ha encontrado ningún precedente en el que se haya acudido a este mecanismo para solicitar la ejecución extraterritorial de una multa impuesta por la Administración de un Estado miembro.

3.2. La Decisión Marco 2005/214/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias

La Decisión Marco 2005/214/JAI es el instrumento de la UE con el alcance más amplio para el reconocimiento mutuo y ejecución extraterritorial de sanciones administrativas.

El contexto en el que se aprobó la Decisión Marco 2005/214/JAI se encontraba caracterizado por dos circunstancias. Por un lado, debido a un proceso de despenalización, “varios Estados miembros de la UE [habían] decidido dejar también que las autoridades administrativas [adoptasen] determinadas resoluciones” y, por otro, “la responsabilidad de las personas jurídicas (...) [no presentaba], todavía, naturaleza penal en varios Estados miembros”⁴. En este contexto se consideró que si se excluyeran ciertas sanciones administrativas del régimen de reconocimiento mutuo este quedaría incompleto. Por tanto, al incluir las sanciones administrativas en el ámbito de aplicación de la Decisión Marco se pretendía completar su alcance allá donde los Estados miembros hubieran puesto los límites de su

³ Los autores neerlandeses METSELAAR y ADRIAANSE ponen como ejemplo las multas derivadas de la transposición nacional de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, que, en su artículo 5 dispone que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones de la prohibición establecida en el artículo 3 den lugar a la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a los empleadores.” A.J. METSELAAR y P.C. ADRIAANSE, *Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2014, Leiden, págs. 44 a 45. Siguiendo el criterio expuesto por METSELAAR y ADRIAANSE, podemos encontrar otros ámbitos del Derecho de la UE con un alto grado de armonización en materia sancionadora como en la política agraria común (vid. Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, Thomson Reuters, Tercera edición, 2016, Cizur Menor, págs. 487 a 490), en el mercado de valores (vid. Fabio Pascua Mateo, *Las sanciones en serio: hacia un derecho administrativo sancionador común europea en el mercado de valores*, Aranzadi, Thomson Reuters, primera edición, 2017, Cizur Menor) o en la protección de datos (vid. arts. 83 y 84 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos), entre otros sectores.

⁴ 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).

derecho penal formal⁵.

No obstante, a pesar de los extensos términos en los que se pronuncian los considerandos de la Decisión Marco 2005/214/JAI, en su artículo 1 se limitan las sanciones por ilícitos administrativos⁶ que pueden ser objeto de reconocimiento mutuo a aquellas que cumplan determinados requisitos y, entre ellos⁷, 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*.

Este requisito es el que resulta más problemático y el que provoca que la Decisión Marco 2005/214/JAI tenga un alcance desigual en el reconocimiento de sanciones administrativas dependiendo de cuál sea el Estado emisor y el Estado de ejecución.

La delimitación del concepto de resolución que pueda ser recurrida ante un *órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales* permite dos enfoques: (1.) acudir al derecho nacional del Estado miembro emisor de la solicitud de reconocimiento de una sanción administrativa pecuniaria para determinar si la estructura orgánica de su poder judicial permite que el asunto conflictivo lo pueda conocer un órgano nacional con competencia en materia penal o (2.) entenderlo

⁵ En esta línea, el Consejo de la UE en un documento de 2010 en el que recoge las conclusiones de las discusiones entre los Estados miembros sobre la aplicación de la Decisión Marco 2005/214 señaló que “*in principle, criminal proceeding should be the rule and the extension to administrative proceeding should remain exceptional*”. Es decir, el reconocimiento mutuo de sanciones administrativas en el ámbito de aplicación de la Decisión Marco 2005/214 no opera en una esfera diferente a la de los procedimientos de naturaleza penal, sino que constituye una extensión (excepcional) de sus efectos. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Framework decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties - Follow up of the mutual recognition instruments – outcome of the discussions based on the results of the questionnaire on implementation 17205/10 COPEN 276 EUROJUST 75 EJM 144*, Bruselas, 20 diciembre 2010, 17998/10, COPEN 295 EJM 81 EUROJUST 153. Ligado a lo anterior, tal y como pone de manifiesto YBARRA BORES, la intención del legislador comunitario era que las infracciones en el ámbito transnacional no quedaran impunes como consecuencia de su internacionalidad [Alfonso YBARRA BORES, “Derecho internacional privado: 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 extensión del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones administrativas”, *Revista española de derecho internacional*, Vol. 57, N° 2, 2005, págs. p. 1179]. El foco, por tanto, no se encontraba en la ejecución material la sanción, sino en la represión punitiva del infractor. Tanto es así, que la Decisión Marco 2005/214 finalmente previó que la eventual sanción sería abonada a las arcas del Estado de ejecución y no del de emisión. Esto evidencia la finalidad esencialmente punitiva que subyacente en la Decisión Marco 2005/214/JAI. En conclusión, del contexto en el que se aprobó la Decisión Marco 2005/214 se desprende que la razón de incluir ciertas sanciones administrativas en su ámbito de aplicación buscaba como objetivo que el sistema de reconocimiento mutuo no fuera tributario ni de los procesos de despenalización ni de la caracterización de la responsabilidad penal de las personas jurídicas particular de cada Estado Miembro y que las infracciones en el ámbito transnacional no quedaran impunes.

⁶ En relación con las infracciones penales, la Decisión Marco 2005/214 se extiende sus efectos a las resoluciones “i) de un órgano jurisdiccional del Estado de emisión respecto de una infracción penal contemplada en la legislación del Estado de emisión” y “ii) de una autoridad del Estado de emisión distinta de un órgano jurisdiccional respecto de una infracción penal contemplada en la legislación del Estado de emisión, siempre que la persona interesada tenga la oportunidad de que su caso sea juzgado por un órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales”.

⁷ En relación con el resto de requisitos, destacamos: que se trate de una resolución firme, con independencia de que haya obtenido su firmeza en sede administrativa o judicial; que sea una sanción pecuniaria; y que se trate de una infracción de normas legales con arreglo al derecho del Estado de emisión. No obstante, el Estado de ejecución podrá requerir, además, el requisito de la doble tipificación (art. 5.3 de Decisión Marco 2005/214), salvo que la infracción se encuentre incluida entre las enumeradas en el artículo 5.1 de la Decisión Marco 2005/214, en cuyo caso la sanción se habrá de reconocer de forma automática. Si bien esta lista recoge, en su mayoría, conductas delictivas propias del ámbito penal sustantivo (terrorismo, trata de seres humanos, homicidio voluntario y agresión con lesiones grave, etc.), también incluye otras conductas que pueden dar lugar a sanciones administrativas (vandalismo; conductas contrarias 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; ayuda a la entrada a la estancia irregulares; etc.).

como un concepto autónomo y homogéneo propio de la UE.

Tradicionalmente, y aún en la práctica, el concepto de *órgano jurisdiccional con competencia, en particular, en asuntos penales* se ha caracterizado por las competencias que el derecho nacional de cada Estado miembro otorga a cada uno de sus órganos judiciales.

Esta interpretación divide a la UE en dos bloques de Estados: los que pueden solicitar que sus sanciones administrativas sean reconocidas en otros Estados miembros y los que no, pero que, aun así, están obligados a ejecutar las sanciones de aquéllos⁸.

En España todos los órganos judiciales de lo contencioso, con la salvedad de los Juzgados Contencioso-administrativos y los Juzgados Central de lo Contencioso-administrativo, tienen salas con competencia en materia penal, ya sea de manera exclusiva (Salas de lo Penal de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo) o compartida con la civil (Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia). No obstante, el Legislador español, en la Ley 1/2008, de 4 de diciembre, para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones que impongan sanciones pecuniarias, por la que se transpuso de la Decisión Marco 2005/214, no consideró dichos órganos como *competentes, en particular, en asuntos penales*, excluyendo la posibilidad de que España pudiera solicitar el reconocimiento de sus sanciones administrativas en la UE⁹. Esta interpretación formalista se ha mantenido hasta nuestros días, reiterándose en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, por la que se deroga la Ley 1/2008.

Si bien la interpretación formalista nacional del concepto de *órgano jurisdiccional con competencia, en particular, en asuntos penales* ha sido mayoritariamente asumida tanto por parte de los Estados

⁸ Esta situación es expuesta con gran claridad por PÁRAMO MONTERO, quién la califica como la “gran paradoja del reconocimiento mutuo”. Pablo PÁRAMO MONTERO, “La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas, asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea: especial referencia a los supuestos del orden social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº 78, 2008, págs. 333-344.

⁹ Alfonso YBARRA BORES, “La implantación del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de las sanciones administrativas pecuniarias en la Unión Europea”, *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEDI), 11, 2006, pág. 22; MORÁN MARTÍNEZ, R. A., “El embargo preventivo y aseguramiento de bienes. La ejecución de sanciones pecuniarias y el comiso: las decisiones marco”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 13, 2004, pág. 402; Alfonso YBARRA BORES, “Derecho internacional privado: 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 extensión del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones administrativas”, *Revista española de derecho internacional*, Vol. 57, Nº 2, 2005, pág. 1180; Pablo PÁRAMO MONTERO, “La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas, asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea: especial referencia a los supuestos del orden social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº 78, 2008, pág. 333.

miembros -algunos con reticencia¹⁰-, como por la doctrina académica¹¹, una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede haber superado este enfoque fragmentado. Nos referimos a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de noviembre de 2013 en el caso *Baláz* (asunto C-60/12) (a continuación, la Sentencia *Baláz*).

Esta sentencia supuso un cambio de paradigma en el reconocimiento mutuo de sanciones administrativas pecuniarias al indicar que la expresión *órgano jurisdiccional con competencia, en particular, en asuntos penales* se trata de un concepto europeo autónomo y homogéneo que trasciende tanto de las tipologías nacionales de los conceptos de delito e infracción administrativa como de las estructuras orgánicas de los poderes judiciales de cada Estado miembro.

No obstante, a pesar de que la Sentencia *Baláz* parece que sienta las bases para poder determinar si una sanción puede, o no, ser recurrible en cada Estado miembro ante un órgano jurisdiccional tenga competencia, en particular, en asuntos penales, la realidad es que, como advierte la Comisión, “todavía parece existir una inseguridad jurídica que hace difícil para las autoridades administrativas de los Estados miembros determinar si los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros que emiten las resoluciones deben considerarse tribunales con competencia en materia penal”¹².

¹⁰ La República Checa señaló en 2010, y más tarde reiteró en 2012, ante el Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia Penal del Consejo de la Unión Europea que la Decisión Marco 2005/214 creaba una situación de desequilibrio en la que los estados cuyas sanciones administrativas se tramitan de acuerdo con procedimientos estrictamente administrativos ya que no pueden solicitar su reconocimiento a otros estados de la UE, pero están obligados a reconocer las sanciones de aquéllos, advirtiendo que: “*such imbalance is considered by the Czech Republic as unwelcome and should be subject to further discussions at the EU level*”. Council of the European Union, *Framework decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties - Follow up of the mutual recognition instruments*, Brussels, 16 December 2010, 17205/1/10 REV 1 COPEN 276 EJM 75 EUROJUST 144, pág. 31; Council of the European Union, *Framework decision 2005/214/JHA on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties - Follow up of the mutual recognition instruments*, Bruselas, 21 marzo 2012, 7941/12 COPEN 62 EJM 17 EUROJUST 22, pág. 32.

¹¹ Vid. Augusto GONZÁLEZ ALONSO, “Los principios del Derecho administrativo comunitario”, *Revista Aranzadi Unión Europea*, num.6/2011 parte Crónica, Aranzadi, Cizur Menor. 2011, Apdo. II.8; Marien AGUILERA MORALES, “El ne bis in idem: un derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Europeo*, num.20/2006 parte Estudios Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2006, nota a pie de pág. 57; Lorena BACHMAIER, “La cooperación judicial penal” en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea (Tomo VIII)*, Aranzadi, enero de 2016, apdos. 2.2. y 2.3; Katalin LIGETI, “Mutual recognition of financial penalties in the European Union” *Revue internationale de droit pénal* 77.1 (2006): 145-154, párr. 10; Andreas Bardong “Article 12 Exchange of information” in Günther HIRSCH, Frank MONTAG, Franz- Jürgen SÄCKER, *Competition Law: European Community Practice and Procedure, Article-by-article Commentary*, Sweet and Maxwell, London, 2008, apdops. 4-12-003 y 4-12-009; Francisco JIMÉNEZ-VILLAREJO, «Ejecución en la Unión Europea de las resoluciones que impongan sanciones pecuniarias: comentarios al anteproyecto de Ley» en Montserrat de Hoyos Sancho (coord.) *El proceso penal en la Unión Europea: garantías esenciales*, 1ª Ed. septiembre 2008, Valladolid: LexNova, pág. 93; y Íñigo SANZ RUBIALES, “Los efectos transfronterizos de las sanciones administrativas en la Unión Europea: El caso de las multas de tráfico”, en *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, coord.por José Carlos LAGUNA DE PAZ, Íñigo SANZ RUBIALES, Isabel DE LOS MOZOS TOUYA, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, Vol. 2, Tomo 2, 2017.

¹² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, relativo a la aplicación de la Directiva 2015/413/UE por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, Bruselas, 29.11.2016, COM(2016) 744 final, pág. 8. En el mismo sentido, en un documento de la presidencia del Consejo de la UE se advierte lo siguiente: “*In its judgment of 14 November 2013 in case C-60/12, Baláz, the Court of Justice extended the scope of the FD financial penalties in relation to administrative offences. Indeed, while the term “a court having jurisdiction in particular in criminal matters” used to be interpreted rather literally, the Court extended the interpretation of this term by deciding that “the term ‘court having jurisdiction in particular in criminal matters’, set out in Article 1(a)(iii) is an autonomous concept of Union law and must be interpreted as covering any court or tribunal which applies a procedure that satisfies the essential characteristics of criminal procedure”. Furthermore, the Court decided “that a person is to be regarded as having had the opportunity to have a case tried before a court having jurisdiction in*

En España, la Sentencia *Baláz* no ha tenido ningún efecto práctico y se sigue considerando que las autoridades nacionales no pueden activar el mecanismo de reconocimiento mutuo de multas administrativas que prevé la Decisión Marco 2005/214/JAI debido a que en este país su impugnación se realiza ante órganos de lo contencioso-administrativo.

En definitiva, la Decisión Marco 2005/214/JAI no resulta de aplicación en España porque uno de los requisitos esenciales, que la sanción pueda ser recurrida ante un *órgano jurisdiccional tenga competencia, en particular, en asuntos penales*, se considera que no se cumple.

Dicho lo cual, incluso en el hipotético caso de que la Administración española, a la luz de las garantías que nuestro ordenamiento constitucional exige en la imposición y en el enjuiciamiento de las resoluciones sancionadoras (principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción y *non bis in ídem*), cambiara su interpretación de la Decisión Marco 2005/214/JAI, resultaría precipitado concluir que, en consecuencia, toda multa impuesta por una autoridad administrativa española pudiera quedar *ipso facto* incluida dentro del ámbito de aplicación de la Decisión Marco 2005/214/JAI, ya que se tienen que dar otros requisitos adicionales difíciles de cumplir. En este sentido, teniendo en consideración el extenso catálogo de infracciones administrativas dispersas en las más variadas normas administrativa¹³, resulta especialmente difícil de cumplir el posible requisito de la doble tipificación (art. 5.3 de Decisión Marco 2005/214), salvo que la infracción se encuentre incluida entre las enumeradas en el artículo 5.1 de la Decisión Marco 2005/214/JAI. Pero es que, además, incluso si se consiguieran cumplir todos los requisitos de la Decisión Marco 2005/214/JAI, la práctica de los Estados que han venido aplicando este mecanismo ha demostrado que los obstáculos que conlleva para su activación resultan en porcentajes de éxito irrisorios¹⁴.

En conclusión, a día de hoy, en España la Decisión Marco 2005/214/JAI no resulta un instrumento efectivo para solicitar la ejecución extraterritorial de sanciones pecuniarias a otros Estados miembros

particular in criminal matters in the situation where, prior to bringing his appeal, that person was required to comply with a pre-litigation administrative procedure. Such a court must have full jurisdiction to examine the case as regards both the legal assessment and the factual circumstances". The precise practical consequences of this judgment for the application of the FD financial penalties are still unclear.". Council of the European Union, Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties - Discussion on selected issues regarding the application of the Framework Decision, Bruselas, 30 marzo 2016 (OR. en) 7222/16 JAI 220 COPEN 82 EJM 20 EUROJUST 39.

¹³ MUÑOZ MACHADO, atendiendo a una estimación de J. SANTAMARÍA, calculó que ya en 2005 el número de normas administrativas en vigor alcanzaba el cuarto de millón. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo I A-G*. 1.ª Ed., Madrid, Iustel, 2005, p. 19.

¹⁴ En un estudio elaborado en 2016 para la Comisión Europea se analizó el porcentaje de ejecución a través de la Decisión Marco 2005/214/JAI de sanciones administrativas impuestas por la conductas contrarias a la legislación de tráfico (infracción recogida en el listado del artículo 5.1 de la Decisión Marco 2005/214/JAI) en Alemania, un Estado que ha implementado correctamente la Decisión Marco 2005/214/JAI y que considera que sus sanciones administrativas pueden ser recurridas ante un *órgano jurisdiccional tenga competencia, en particular, en asuntos penales*, concluyendo que se encontraba entre el 0 y el 1%. DALILA FRISANI, ALESSANDRO ZAMBONI Y CÉLINE MONTEIRO, *Evaluation study on the application of Directive 2011/82/EU facilitating the cross-border exchange of information on road safety related traffic offences*, Grimaldi, 2016, Bruselas, Pág. 57.

de la UE.

3.3. La Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas:

En materia tributaria, la Directiva 2010/24/UE establece un marco de reconocimiento mutuo de “sanciones administrativas, multas, tasas y recargos “[...] impuestas por las autoridades administrativas competentes para la recaudación de los impuestos o derechos considerados o por las competentes para la realización de comprobaciones e investigaciones administrativas al respecto, o confirmadas por órganos administrativos o judiciales a petición de dichas autoridades administrativas”, siempre que sean conexas a los siguientes créditos “a) el conjunto de impuestos y derechos de todo tipo recaudados por un Estado miembro, sus subdivisiones territoriales o administrativas, comprendidos los entes locales, o en su nombre, o por cuenta de la Unión; b) las devoluciones, intervenciones y otras medidas que formen parte del sistema de financiación total o parcial del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (Feaga) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), incluidos los importes que hayan de recaudarse en el marco de estas acciones; c) las exacciones y otros derechos previstos en la organización común de mercado del sector del azúcar”.

Como se puede apreciar, el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/24/UE se encuentra íntimamente ligado al derecho tributario, lo que reduce significativamente su alcance y la hace inaplicable en relación con la mayor parte de sanciones administrativas de naturaleza no tributaria¹⁵.

3.4. La Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios :

En materia social, la Directiva 2014/67/UE también prevé un mecanismo de reconocimiento mutuo y ejecución transfronteriza de sanciones. No obstante, su ámbito de aplicación se encuentra circunscrito a las multas administrativas impuestas “a un prestador de servicios establecido en un Estado miembro por el incumplimiento de las normas aplicables en materia de desplazamiento de trabajadores en otro Estado miembro”. Esta limitación reduce significativamente el alcance de este mecanismo.

¹⁵ Un ejemplo en el que se ha aplicado la Directiva 2010/24/UE en relación con una multa impuesta por la comisión de una sanción administrativa en materia tributaria (aduanas) lo podemos encontrar en la Sentencia del TJUE de 26 de abril de 2018 recaída en el asunto C-34/17 *Eamonn Donnellan c. The Revenue Commissioners*, relativa a una sanción administrativa de impuesta a un ciudadano irlandés por una oficina de aduanas Griega tras el decomiso de cajetillas de cigarrillos de contrabando.

3.5. La Directiva (UE) 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 relación con la regulación del tráfico y la seguridad vial, se ha de mencionar la Directiva 2015/413¹⁶, que tiene “por objeto garantizar un elevado nivel de protección para todos los usuarios de la vía pública en la Unión, al facilitar el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial y la consiguiente aplicación de sanciones, cuando dichas infracciones se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de aquel en que se cometió la infracción” (art. 1). Dicho lo cual, más allá de la ambiciosa declaración de intenciones de su objeto, la Directiva 2015/413 se limita a establecer un procedimiento para el intercambio de datos entre Estados miembros (art. 4) y un modelo de carta de notificación de incoación de un procedimiento administrativo sancionador (art. 5) con el fin de “contribuir a potenciar el efecto disuasorio y a inducir un comportamiento más prudente” (considerando 8), confiando que cuando el conductor infractor reciba la notificación de la incoación “reaccione ante esa carta de información de un modo adecuado, concretamente (...) pagando la multa”. En caso de que el conductor infractor no pague voluntariamente la multa, la Directiva 2015/413 no ofrece solución alguna, limitándose a señalar que se deberá acudir a “los instrumentos jurídicos aplicables, incluidos los instrumentos relativos a asistencia y reconocimiento mutuos, por ejemplo, la Decisión Marco 2005/214/JAI” (considerando

¹⁶ La Directiva 2015/413 se aprobó tras la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 6 de mayo de 2014 en el asunto C-43/12 por la que se anuló la Directiva 2011/82/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, debido a una incorrecta elección de su base jurídica. La cuestión se centraba en dilucidar si la Directiva 2011/82/UE debía haberse adoptado sobre la base del artículo 91.1.c) TFUE (antiguo artículo 71.1.c del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), que forma parte del título VI, titulado «Transportes», en lugar del artículo 87.2.c) TFUE, que forma parte del capítulo 5, relativo a la «Cooperación policial», del título V, titulado «Espacio de libertad, seguridad y justicia», ambos de la tercera parte del TFUE. El Tribunal de Justicia entiende que la Directiva 2011/82/UE, por su objetivo y contenido, se debió haber adoptado sobre la base del artículo 91.1.c) TFUE.

En relación con el objetivo, la Sentencia del Asunto C-43/12 señala que la Directiva 2011/82/UE, si bien “instaura un sistema de intercambio transfronterizo de información sobre infracciones en materia de seguridad vial, no es menos cierto que este sistema se establece precisamente para que la Unión pueda perseguir el objetivo de mejorar la seguridad vial” (§34) y es precisamente dicho objetivo principal el que debería haber determinado la elección de la base jurídica en favor del artículo 91.1.c) TFUE sobre “Transportes”.

En relación con el contenido, la Sentencia del Asunto C-43/12 razona que habida cuenta de la sistemática del título V de la tercera parte del Tratado FUE, y, en concreto, al estar el artículo 87 TFUE destinado a la “la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales” (§47) y habiéndose de interpretar a la luz del artículo 67.3 TFUE, que abre el Título V estableciendo que la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad “mediante la aproximación de las legislaciones penales” (§48), resultó incorrecto elegir el artículo 87 TFUE, sobre cooperación policial como base para una Directiva sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial.

Adviértase que parte de la doctrina ha considera que el razonamiento del TJUE en el Asunto C-43/12, que considera que la base para regular el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico se ha de encontrar en el Título VI sobre “Transporte” de la tercera parte del TFUE, y la Sentencia *Baláz*, que no cuestiona que una sanción por una infracción de tráfico pueda ser objeto de reconocimiento mutuo de acuerdo con una DM adoptada sobre la base del antiguo art 31 TUE, actualmente sustituido por los artículos 82, 83 y 85 del TFUE, ubicados en el capítulo 4, titulado “Cooperación judicial en materia penal”, del título V, titulado «Espacio de libertad, seguridad y justicia», de la tercera parte del TFUE son difícilmente conciliables. En este sentido, Monika Szwarc considera ambas sentencias de una contradicción irreconciliable sosteniendo que el Tribunal de Justicia en el Asunto C-43/12 adopta implícitamente una interpretación formalista del concepto de “derecho penal”, mientras que en la Sentencia *Baláz* acude a una interpretación material autónoma de dicho concepto [vid. Monika Szwarc, “The pillars of the European Union still exist?”, *European Constitutional Law Review*, 2015, 11(2), pág. 365].

15)¹⁷.

No obstante, como acabamos de señalar, ni la Decisión Marco 2005/214/JAI ni ninguno de los anteriores instrumentos, resultan medios idóneos y efectivos para que las autoridades españolas soliciten el reconocimiento y la ejecución de sus multas en materia de tráfico. El procedimiento previsto por la Directiva 2015/413 se asemeja, pues, a una pistola de juguete: puede tener fuerza intimidatoria, pero si el amenazado no accede voluntariamente a colaborar carece de poder coercitivo alguno.

3.6. La Directiva 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior:

En materia de Derecho de la competencia, la Directiva 2019/1 permite a las autoridades nacionales de competencia de un Estado miembro (Estado emisor) solicitar a las autoridades de la competencia de otro Estado miembro (Estado de ejecución) la ejecución de decisiones que impongan multas o multas coercitivas a empresas y asociaciones de empresas cuando, de forma deliberada o por negligencia, infrinjan los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE cuando la entidad sancionada no tenga suficientes activos en el Estado emisor para permitir su cobro.

Ahora bien, este sistema de reconocimiento mutuo de sanciones administrativas previsto en la Directiva 2019/1 es aplicable únicamente a las sanciones impuestas en materia de competencia y por las autoridades de competencia, lo que, de nuevo, excluye de su ámbito de aplicación a la mayoría de las sanciones administrativas.

¹⁷ SANZ RUBIALES advierte de esta situación indicando bajo un epígrafe titulado “[la Directiva 2015/413] constituye una paradójica manifestación de confianza en el civismo de los infractores” lo siguiente: “*La Directiva regula el intercambio de información sobre la identidad de los sospechosos de haber infringido la normativa de tráfico. Como se ha señalado, carece de regulación alguna relativa a la ejecución forzosa de las sanciones. A lo más que llega es a comunicar, tras el intercambio de información, al sospechoso la infracción que pudo haber cometido, la sanción posible, el procedimiento consecuente... Y nada más. Como señala el modelo de carta (Anexo VII de la Ley española) ‘se ruega’ -al sospechoso- ‘enviar el formulario cumplimentado en un plazo de 60 días a partir de la fecha de la presente carta de información a la siguiente autoridad’(sancionadora). En definitiva, se parte de la base del civismo del infractor, que va a cumplimentar voluntariamente el formulario, lo va a enviar (a su coste) a la autoridad sancionadora de otro país miembro y queda, así, dispuesto a pagar, a la espera de que se le imponga la sanción pecuniaria que corresponda, aunque no haya posibilidad de ejecución forzosa... 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*”. Íñigo SANZ RUBIALES, “Los efectos transfronterizos de las sanciones administrativas en la Unión Europea: El caso de las multas de tráfico”, en José Carlos LAGUNA DE PAZ, Íñigo SANZ RUBIALES, Isabel DE LOS MOZOS TOUYA, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (coords.), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Vol. 2, Tomo 2, 2017, pág. 1379

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, en la actualidad existe un incipiente e intricado sistema de reconocimiento y ejecución extraterritorial de sanciones administrativas compuesto por numerosos instrumentos, que, sin embargo, no resultan de aplicación en relación con la mayor parte de sanciones que imponen las administraciones españolas. Dicho de otro forma, si la mayoría de los infractores que no tienen bienes en España no pagan voluntariamente las sanciones que se les impongan, las autoridades nacionales carecen de instrumentos legales para proceder a su ejecución por vía forzosa y, por tanto, su conducta quedará impune.

A fin de resolver esta problemática, cualquier solución que se plantee deberá tener en consideración las diferentes configuraciones en España y en la UE del concepto material de infracción¹⁸ y del escurridizo concepto material sanción¹⁹, así como la necesaria delimitación entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal de la que tantos autores han dado causa²⁰. La definición de estos conceptos será una cuestión fundamental, puesto que cualquier instrumento de reconocimiento o ejecución extraterritorial de sanciones requiere de la confianza mutua entre el Estado de solicitud y el Estado de ejecución sobre la naturaleza y alcance de la sanción administrativa que se quiera ejecutar.

Aun a riesgo de caer en un simplismo excesivo, si se adopta una perspectiva continuista de la protección de los bienes jurídicos y la concepción del *ius puniendi* como un único ente formado por el derecho penal de cuyo extremo asoma un apéndice llamado derecho administrativo sancionador que recoge las infracciones más leves y que se utiliza como alternativa a su calificación delictiva, la conclusión nos llevará a tener que caminar por la senda marcada por instrumentos como la Decisión Marco 2005/214/JAI, en la UE aprobados bajo títulos de “cooperación judicial en materia penal”²¹.

¹⁸ A la hora de definir el alcance de cada uno de estos instrumentos será necesario analizar la naturaleza material de las infracciones administrativa. Pare ello, será de especial importancia la construcción jurisprudencial del concepto material de delito y de sanción presente tanto en la citada Sentencia *Baláz* como en otras sentencias del TJUE como la Sentencia de 5 de junio de 2012, asunto C-489/10 (*Bonda*), y de 26 de febrero de 2013, asunto C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), así como en las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de junio de 1976 (Caso *Engel*), de 21 de noviembre de 1984 (Caso *Öztürk*) o de 10 de febrero de 1983 (Caso *Albert y Le Compte*), entre otras.

¹⁹ Sobre esta cuestión, recientemente, Miguel CASINO RUBIO, *El concepto constitucional de sanción administrativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.

²⁰ Por todos, A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, 5ª Edición, Madrid, 2012, en particular, págs. 560 a 561 en la que NIETO señala lo siguiente: “Por otro lado, los juristas españoles siempre han atendido con disciplina, y hasta con entusiasmo, las orientaciones del Derecho comunitario europeo; pero es el caso que cabalmente en materia administrativa sancionadora de muy poco les sirve, habida cuenta del estado casi rudimentario en que allí se encuentra y sobre todo por la heterogeneidad normativa de los distintos Estados nacionales y de la propia Unión. Mientras no se alcance una homogeneidad mínima en la repartición de ámbitos de lo que corresponde al Derecho Administrativo Sancionador y al Derecho Penal -sobre el que conocidamente no tiene (todavía) competencias claras la Unión Europea- es imposible hablar de influencias concretas puesto que para ello es imprescindible manejar elementos isomorfos: lo que no es el caso”.

²¹ La segunda consideración se centra en la base competencial sobre la que se aprobó la Decisión Marco 2005/214. La DM se aprobó sobre la base del artículo 34.2.b), que autorizaba al Consejo a adoptar decisiones marco, y del 31.1.a), en su redacción dada por el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 [Esta redacción del artículo 31 del TUE fue posteriormente sustituida por los actuales artículos 82, 83

Por el contrario, si se entiende el derecho administrativo sancionador como una potestad instrumental más al servicio de la Administración pública para la garantía del orden público y del respeto del ordenamiento jurídico administrativo, el sendero que habría que recorrer nos llevaría o bien a un escenario fragmentado con numerosos instrumentos de naturaleza sectorial como la Directiva 2014/67/UE en materia de desplazamiento de trabajadores (arts. 53.1 y 62 del TFUE), la Directiva 2019/1 en materia de competencia (arts. 103 y 114 del TFUE), la Directiva 2015/413 en materia de tráfico (art. 91.1.c del TFUE) o la Directiva 2010/24/UE (arts. 113 y 115 del TFUE); o a un panorama jurídico en el que un nuevo instrumento de carácter transversal pudiera servir de base para el reconocimiento mutuo y la ejecución extraterritorial de multas de distinta naturaleza²².

O, quizá, se haya de adoptar una postura salomónica y dar vía libre a las dos rutas y convivir con un sistema reconocimiento mutuo de sanciones bicéfalo en línea con la realidad que se vive en países como España en los que, por un lado, el entramado normativo sancionador se va volviendo cada vez más complejo y va ganando sustancia y caracteres propios²³; mientras que, por otro, el proceso de despenalización continúa sumergiéndose en el derecho administrativo sancionador²⁴.

y 85 del TFUE, que forman parte del capítulo 4, titulado “Cooperación judicial en materia penal”, del título V, titulado «Espacio de libertad, seguridad y justicia», de la tercera parte del TFUE.], que establecía que: “La acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá, entre otras: a) la facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros, también, cuando así convenga, mediante Eurojust, en relación con las causas y la ejecución de resoluciones”. Esta redacción del artículo 31 del TUE fue posteriormente sustituida por los actuales artículos 82, 83 y 85 del TFUE, que forman parte del capítulo 4, titulado “Cooperación judicial en materia penal”, del título V, titulado «Espacio de libertad, seguridad y justicia», de la tercera parte del TFUE.

²² En la UE, la base jurídica para establecer un instrumento de estas características resulta una cuestión difícil de abordar. En este sentido, METSELAAR y ADRIAANSE proponen la aprobación de un instrumento de aproximación de las legislaciones aprobado sobre la base de los artículos 114 a 116 del TFUE o sobre la base residual del art. 352.1 del TFUE. A.J. METSELAAR y P.C. ADRIAANSE, *Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Leiden, 2014.

Otra posibilidad, algo menos ambiciosa, pero no por ello menos compleja, sería la creación de mecanismos de cooperación administrativa transfronteriza de entidades territoriales entre regiones limítrofes o con las que se tenga especial relación al amparo de instrumentos como el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. No obstante, en la actualidad, no se conoce ningún mecanismo de esta naturaleza que haya permitido la ejecución extraterritorial de sanciones administrativas. Así, por ejemplo, en el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (en vigor desde el 30 de enero de 2004), se excluye expresamente del posible ámbito de aplicación de los convenios entre instancias y entidades territoriales el ejercicio de potestades sancionadoras (art. 5.3.a).

²³ Sobre la autonomía del derecho administrativo sancionador respecto del derecho penal *vid.*, por todos, A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, 5ª Edición, Madrid, 2012.

²⁴ Un claro ejemplo de esta tendencia es la reforma del código penal llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo y la coetánea aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en cuya exposición de motivos abiertamente se reconoce que el derecho administrativo sancionador se emplea como mecanismo punitivo para colmar las lagunas creadas por el proceso de despenalización y en la que se incluye una larga lista de conductas que se consideran infracciones administrativas “cuando no sea constitutivo de infracción penal”.