

YBARRA BORES, Alfonso, *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, 280 pp.

Recientemente se ha publicado en España la obra titulada *La ejecución de las sanciones administrativas en el ámbito de la Unión Europea*, de la cual es autor el profesor Alfonso Ybarra Bores, especialista en la rama del derecho internacional privado, quien actualmente trabaja en la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla. En la misma se analiza con profundidad la posibilidad de atribución de efectos jurídicos extraterritoriales a los actos sancionadores adoptados por la administración pública en el ejercicio de la potestad sancionadora.

El trabajo goza de una indudable naturaleza interdisciplinar, lo cual resulta verdaderamente loable en toda investigación rigurosa de nuestro tiempo, pues se incardina una cuestión material de la rama del derecho administrativo (la de los actos sancionadores) en el ámbito internacional y bajo el marco de los mecanismos propios del derecho internacional privado: los utilizados para el reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras, en el pleno convencimiento para el autor de que esta disciplina constituye un “derecho por y para la cooperación”. Pero también han sido tenidos en cuenta aspectos propios del derecho penal, del derecho internacional público o del derecho constitucional. Todo ello ha dado lugar al manejo de una bibliografía profunda y variada, relacionada con estos diversos campos del derecho, lo que aporta un valor añadido a este espléndido trabajo.

Además, ante la casi carencia de regulación —ni doctrina— sobre el particular, la obra ahora reseñada constituye un trabajo de clara naturaleza proyectiva, realizándose una fundamentada defensa en torno a la “necesidad” de otorgar eficacia extraterritorial a los actos administrativos sancionadores. Para ello se ofrecen los instrumentos y mecanismos adecuados, aprovechando para tal fin recientes instrumentos que han visto la luz en la Unión Europea al hilo de la implantación del principio de reconocimiento mutuo dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Existiendo hoy una aceptación casi unánime en torno al reconocimiento y ejecución en el extranjero de las resoluciones judiciales civiles (y cada día más, también penales), el autor da un paso cualitativo y aborda las dificultades que en la práctica se presentan ante la pretensión de conceder efectos extraterritoriales a las sanciones administrativas de carácter pecuniario. Dificultades que no han de constituirse en un obstáculo ante el hecho de la indudable internacionalización de las situaciones jurídicas, lo que ha dado lugar a que cada día sea más frecuente la imposición de sanciones a personas que probablemente tienen situado el grueso de su patrimonio en un país distinto al sancionador. El resultado es el de una obra audaz, brillante e imprescindible a partir de este momento para el estudio de este campo científico.

A pesar de las clásicas dificultades existentes en este ámbito para aceptarse la extraterritorialidad (por encontrarnos ante una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado y operar el “principio de territorialidad”), en el capítulo primero se analiza cómo la situación ha evolucionado, y partiendo de la base de encontrarnos con unos actos sancionadores “garantizados” en lo que respecta a sus procedimientos de conformación (actos *constitucionalizados*), se expone la conveniencia de regular algún mecanismo que posibilite que los mismos puedan desplegar efectos ejecutivos en el extranjero. El autor defiende que con ello se evitaría que quedasen impunes actuaciones graves de particulares contra el orden jurídico (y, por lo tanto, que se creen ámbitos internacionales de impunidad), satisfacer los intereses de los Estados y los propios fines de la sanción y, en definitiva, dar continuidad transfronteriza a las situaciones y actos jurídicos con elemento internacional.

En un trabajo de esta naturaleza se hacía necesario alcanzar un concepto “homologable” de acto administrativo —como concepto que englobe a la categoría más especial de acto sancionador—. Para tal fin se realiza en el capítulo segundo un detenido análisis de la conceptualización del acto administrativo en distintos Estados de la Unión Europea, ello en la búsqueda de un concepto flexible del mismo con el objetivo final de obviar cualquier problema calificadorio. Así, para el profesor Ybarra Bores el acto administrativo destacaría por su carácter unilateral, vinculante, por su producción de efectos externos, y

por su procedencia de una administración pública que lo ha dictado en el ejercicio de una potestad de derecho público. Dentro de este marco, se analizan como notas del acto administrativo sancionador su ejecutividad y ejecutoriedad, características ampliamente compartidas en el ámbito de los sistemas de los Estados europeos. Ello facilita la extraterritorialidad, debido a que, *a priori*, nos encontraremos ante un escenario al margen de situaciones que pudieran considerarse exorbitantes.

Pieza fundamental para tratar de aspirar a un escenario de extraterritorialidad de los actos administrativos sancionadores es que hayan sido dictados en el marco de unos procedimientos respetuosos con los derechos fundamentales de las personas. En estos procedimientos, en los cuales el elemento extranjero va a tener una trascendental importancia, por efectos principalmente de un debido respeto al derecho de defensa y de la futura posible eficacia extraterritorial del acto, habrán de ser adoptadas determinadas precauciones, fundamentalmente en materia de notificaciones y de prueba. El autor trata sobre el particular en el capítulo tercero, donde se constata la escasa y poco adecuada regulación en relación a estos dos aspectos, tanto en el plano interno como en el internacional.

Pues bien, dictado un acto sancionador tras tramitarse debidamente el procedimiento adecuado con las garantías suficientes, en el capítulo cuarto se analiza cómo podría desplegar efectos en el extranjero. Para ello nos encontramos con la clásica institución del reconocimiento, típica del derecho internacional privado. Pero, sin embargo, no está previsto un sistema de reconocimiento de actos sancionadores extranjeros parecido al procedimiento de exequátur que opera en relación al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales. Y es en este punto y con la carencia de instrumentos donde se entra de lleno en la vertiente jurídico proyectiva del trabajo. Para ello se destaca la importancia de alcanzar una regulación a través de instrumentos internacionales, especialmente entre Estados donde exista un alto grado de confianza en los respectivos sistemas jurídicos. Ello se traduciría en el control en el Estado de origen del respeto a los principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador, lo que es profundamente tratado en el capítulo quinto, al integrar el núcleo duro del orden público internacional en este ámbito.

En plena elaboración de la obra, comenta, estalló en la Unión Europea el proceso de implantación del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito judicial civil y penal, lo cual ha supuesto el contar con un mecanismo atractivo para acoger en su ámbito la regulación de la extraterritorialidad del acto administrativo sancionador. La puesta en acción del principio de reconocimiento mutuo implica la aceptación automática en un Estado de una resolución administrativa sancionadora dictada en otro. Aunque la aplicación del principio de reconocimiento mutuo esté prevista en el ámbito judicial civil y penal, mantiene el autor que la indudable aplicación en este último ha abierto el camino para facilitar su extensión también al ámbito administrativo sancionador sobre la base de considerar al derecho penal administrativo como un auténtico y pleno derecho penal (concepto de derecho penal en sentido amplio).

En todo este proceso, constituye un auténtico hito en la Unión Europea la reciente Decisión Marco 2005/214, sobre aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las sanciones pecuniarias que se deberá aplicar en marzo de 2007, en cuyo considerando segundo se indica que “el principio de reconocimiento mutuo debe aplicarse a las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales y administrativas”, lo cual es muy importante, pues para el autor supone la introducción de la cuestión en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Esta Decisión Marco, que es analizada minuciosamente en el capítulo sexto, ha confirmado la necesidad del tratamiento de la cuestión que abordamos en el ámbito de la cooperación internacional, idea plausiblemente defendida por el autor (en este caso, la institucionalizada de la Unión Europea). Además, de su articulado destaca el exhaustivo tratamiento de cuestiones tan interesantes como el procedimiento y medios de transmisión de resoluciones entre autoridades competentes, el sistema de lista cerrada (aunque dejando puertas abiertas a la ejecución de otras sanciones al margen de las incluidas en la lista), la espinosa cuestión de las lenguas utilizables, el procedimiento material de ejecución (determinado por el Estado de ejecución) o las causas de denegación de la ejecución.

En conclusión, el análisis acometido, superando los obstáculos que han ido apareciendo en el arduo camino propuesto, ha permitido fi-

nalmente al autor ofrecer una novedosa y brillante propuesta de regulación, a modo de cierre, de aquellos aspectos que considera más necesarios de ser tratados en un escenario de eficacia extraterritorial de los actos sancionadores, sobre los cuales no vamos a entrar ahora, para que sea el propio lector quien lo descubra. En definitiva, la obra del doctor Ybarra Bores —de cuya excelsa calidad es muestra la mención especial obtenida en la IX edición de los premios Blas Infante otorgados por la Junta de Andalucía, España—, deja claro que nos hallamos a las puertas de contar con instrumentos jurídicos válidos para la instauración con garantías del principio de reconocimiento mutuo en relación a las sanciones administrativas, algo que pronto se va a convertir en una realidad en la Unión Europea (y esperamos que algún día en el continente americano). Para cruzar esas puertas, cualquier operador jurídico deberá, en lo sucesivo, tomar como punto de referencia esta magnífica obra.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN*

* Doctora en derecho. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.