

# **La ejecución de sanciones por infracciones de tráfico a escala europea**

*Resumen de la investigación jurídica Eurosparks*

**Publicado por el Programa SPARKS, enero de 2008**

## **Introducción: El Programa Sparks y el Proyecto Eurosparks**

El programa SPARKS tiene como finalidad incrementar el número de vehículos matriculados en el extranjero que respeten las normas de circulación del Reino Unido (que han sido objeto de un proceso de despenalización), abordando a tales efectos aquellas cuestiones que en la actualidad limitan la eficacia del proceso de ejecución de dichas normas. En el Reino Unido la mayor parte de la ejecución de la normativa de tráfico se lleva a cabo por las autoridades locales, en vez de por la policía, usando un procedimiento de derecho civil para el cobro de multas impagadas.

Eurospark, que es un proyecto que se inscribe en el marco del programa SPARKS, ha llevado a cabo una investigación sobre el marco jurídico existente, tanto en la Unión Europea como en una serie de Estados miembros, en relación con la ejecución transfronteriza de las sanciones de tráfico. También ha adoptado un conjunto de recomendaciones acerca de cómo se podría modificar la legislación para alcanzar los objetivos del programa SPARKS.

Durante el curso de la investigación se ha puesto de manifiesto que diversos países, incluyendo Bélgica, Países Bajos y Malta, tienen regímenes de gestión de las sanciones de tráfico similares al del Reino Unido. Otros Estados están considerando adoptarlo, particularmente en el área de la “gestión de la demanda” (*demand management*) –mediante la creación de tasas para inhibir las aglomeraciones de tráfico en ciertas zonas (“congestion charging”), o de zonas de reducción de la contaminación-.

El informe se basa en la investigación realizada en el Reino Unido, República de Irlanda, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y Bélgica.

Las autoridades locales de Londres se enfrentan a notables desafíos en relación con la ejecución transfronteriza de las sanciones impuestas por infracciones de aparcamiento, uso ilegal del carril para autobuses, o infracciones de circulación tales como bloquear una “box junction” (n.d.t. por “box junction” se entiende el área cuadrada de un cruce que aparece delimitada por una serie de líneas pintadas en el asfalto y que los vehículos deben dejar libre en todo momento, de forma que no deben quedar parados en la misma obstaculizando el cruce), hacer giros prohibidos o conducir por dirección contraria, exceder las restricciones de peso, no pagar las tasas de circulación (“congestion charges”), desde febrero de 2008 no pagar las tasas impuestas en las zonas en las que se limitan las emisiones contaminantes (Low Emission Zone charge), y (a partir de 2012) infringir las normas sobre la red de carreteras “Olympic Route” (n.d.t. la Olympic Route es un proyecto que implica la designación de una serie de vías y carreteras en Inglaterra para facilitar el desplazamiento desde y hacia los lugares donde tendrán lugar los juegos olímpicos de 2012).

Hay un creciente problema de incumpliendo generalizado de las normas de tráfico en Europa por parte de conductores y propietarios con vehículos

matriculados en el extranjero (es decir, de personas que conducen su propios vehículos en el extranjero) y que ignoran el código y las normas de circulación, así como las sanciones, del país por el que transitan, dejando sin pagar a las autoridades las multas que se les impone. Ello es así porque dichas personas saben que el país en el que ellos infringen la regulación es incapaz de imponer el cumplimiento de las normas o de recaudar las multas si los vehículos están matriculados en otros Estados. Esta falta de ejecución da lugar a desigualdades de tratamiento entre los nacionales que cumplen la normativa en su propio Estado y los infractores que son visitantes del extranjero.

Si se adoptan las modificaciones legales propuestas por Eurosparks, muchas autoridades públicas se beneficiarán del hecho de ser capaces de llevar a cabo una ejecución más efectiva de las normas de tráfico. Se calcula que al menos 150 autoridades locales se beneficiarían en el Reino Unido de ponerse fin a las lagunas jurídicas que se han detectado. En los Países Bajos el número se estima en 85 y en Bélgica aproximadamente en 50.

Los resultados de Eurospark se publican en un momento muy oportuno para Europa por, al menos, tres razones:

En primer lugar porque tras un periodo de preparación de varios años, la Comisión Europea parece estar en posición de anunciar una propuesta de Directiva sobre ejecución transfronteriza en el ámbito de la seguridad en carretera. El programa Sparks respondió a las consultas que la Unidad de Seguridad en Carretera de la DG de Transportes realizó al respecto en Enero de 2007, y los resultados de las mismas serán presentados en breve. El equipo del Programa Eurospark considera que sus conclusiones deberían ser consideradas cuidadosamente por la Comisión, así como por el Parlamento Europeo y el Consejo si la propuesta finalmente va en la dirección de adoptar legislación.

En segundo lugar porque la Comisión Europea ha abierto un proceso de consulta en relación con el Libro Verde sobre transporte urbano sostenible. La consulta plantea cuestiones sobre la necesidad de medidas de ejecución transfronteriza, particularmente en el contexto de la protección del medio ambiente urbano. La consulta finaliza en marzo de 2008, y el equipo del Proyecto Eurosparks cree que sus conclusiones constituyen una contribución útil para la reflexión de la Comisión sobre este tema.

Y, en tercer lugar, dado que el uso de sistemas nacionales de peaje aumenta y la Comisión Europea está considerando la posibilidad de establecer un sistema europeo de telepeaje para interconectar los sistemas nacionales, es un buen momento para llamar la atención sobre las cuestiones de ejecución transfronterizas que pueden suscitarse en relación con el impago de peajes por parte de vehículos con matrícula extranjera. La experiencia de *Transport for London* con el cobro del “congestion charge”, que es uno de los principales ejemplos de tasa por circulación en carretera, ha puesto de relieve como este problema puede afectar tales esquemas.

Creemos que la Comisión europea tiene un importante papel que desempeñar

facilitando un enfoque común en el establecimiento de un marco legal efectivo para que la ejecución transfronteriza funcione en cada una de estas tres áreas. Sería una oportunidad perdida si, por ejemplo, la Dirección de Seguridad en Carretera adoptara un régimen de ejecución transfronterizo que fuera incompatible con las necesidades de otras facetas del transporte como la protección de medio ambiente en las ciudades de Europa o la interoperabilidad de las autopistas de peaje en Europa.

---

El Proyecto Eurosparks está co-financiado por el Programa Marco de Justicia Civil de la Comisión Europea (DG de Justicia, Libertad y Seguridad) y por el *London's Enforcement Task Force*, un grupo de autoridades públicas con un interés en la ejecución de las normas de circulación. También han contribuido a financiar los costes del proyecto diversos socios y sponsors entre los que se encuentran los siguientes: Association of London Councils, Regione Lazio, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, EITCO GmbH, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, International Bar Association, Association of Maltese Local Councils, el Institut d'Études Politiques de Paris ("Sciences Po"), Euro Parking Collection plc, y Eversheds LLP.

## **Resumen ejecutivo del informe resultante de la investigación**

El equipo jurídico del proyecto de investigación Eurospark ha elaborado su informe sobre la ejecución transfronteriza de las sanciones de tráfico. El informe aborda un problema particularmente serio: la despenalización de las infracciones de tráfico y la falta de ejecución de las infracciones y sanciones en este ámbito frente a los extranjeros, lo que origina una notable situación de ilegalidad.

En principio cada ordenamiento jurídico nacional ha establecido sus propias vías para ejecutar las sanciones derivadas de violaciones de la normativa de circulación por carretera. No hay un enfoque común a la hora de abordar esta cuestión, y ello plantea problemas en el ámbito de las infracciones y sanciones en tanto en cuanto, dependiendo del Estado, pueden quedar sujetas bien a la jurisdicción civil, bien a la penal o bien a la administrativa. Cada país establece sus propias prioridades en relación con las infracciones de tráfico, lo que conlleva la existencia de un amplio espectro de niveles de sanción pecuniaria y una multiplicidad de mecanismos de protección procesal en el marco de los procedimientos por infracciones de tráfico.

Existe una clara dificultad en relación con la transferencia de datos entre las autoridades de transporte de los Estados miembros. Dicha transferencia, que puede formar parte de un proceso de ejecución o ser una forma de asistencia mutua, se contempla en varios instrumentos jurídicos entre los que se incluye el Convenio de Prüm relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, y el Convenio sobre infracciones contra la normativa de tráfico dentro del sistema Schengen.

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, adoptada en el marco del Tercer Pilar de la Unión Europea sólo se aplica a sanciones pecuniarias impuestas contra ilícitos de naturaleza penal y a supuestos en los que hay alguna posibilidad de personarse ante un tribunal con jurisdicción penal. Ámbito en el que no se prevé autorización alguna para transmisión de datos y que tiene dificultades en relación con su ejecución.

Las resoluciones judiciales en materia civil dictada en un Estado miembro pueden ser ejecutadas en otro (Reglamento 44/2001/CE) pero la definición de "civil y mercantil" excluye el ámbito administrativo; el procedimiento de ejecución de la orden de detención europea está igualmente limitado.

La Comunidad Europea no tiene competencia en materia de Derecho penal (aunque puede establecer sanciones cuando regula en el ámbito de otras competencias) pero hay una serie de convenios y acuerdos entre países europeos (por ejemplo el Convenio Europeo sobre sanciones de infracciones de tráfico, adoptado en 1964 bajo los auspicios de Consejo de Europa, y que ha tenido un apoyo muy limitado, el Convenio sobre ejecución de las condenas

penales extranjeras adoptado en 1991, el Convenio relativo a asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, y los demás instrumentos relevantes en esta materia de Schengen). Estos convenios e instrumentos están limitados, sin embargo, al ámbito penal.

Hay un vacío, por consiguiente, en relación con los asuntos que son clasificados como “administrativos” en el estado del origen o en el de ejecución, o en ambos; y allí donde las categorizaciones son diferentes en los Estados afectados. Existen algunos instrumentos limitados que abordan la cooperación administrativa, incluso en relación con algunos asuntos fiscales, pero no afrontan el problema del tráfico por carretera.

Nuestro informe examina si, conforme al actual Tratado, la Comunidad Europea tiene competencia para regular este tema por reglamento o por directiva. El artículo 65 TCE se limita en la práctica a asuntos civiles y mercantiles, y el título más general sobre “el mercado interior” del artículo 95 parece inadecuado a tales efectos. La cooperación reforzada entre algunos Estados miembros prevista en artículo 11 CE parece igualmente poco prometedora. Sugerimos que, por el contrario, el artículo 71 CE sobre la política de transporte proporciona una base jurídica adecuada, en cuyo marco existe ya el precedente de la Directiva 2004/52/EC relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad. El artículo 71 sería un vehículo adecuado para el reconocimiento, la ejecución y la transferencia de datos en los términos previstos en la Directiva 95/46/EC de Protección de Datos.

Conforme al artículo 71(1) CE, que establece las bases jurídicas de la política de transportes:

“Para la aplicación del artículo 71, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerá:

- a. Normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;
- b. Condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;
- c. Medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;
- d. Cualesquiera otras disposiciones oportunas”.

Hay indicios de que el artículo 71 podría ser usado como base jurídica para la adopción de nuevos instrumentos jurídicos en esta materia en la resolución del Tribunal de Justicia de las comunidades Europeas en los asuntos C-211/01 *Comisión c. Consejo*, C-336/03 *Easycar* y C-440/05 *Comisión c. Consejo*.

Se han investigado otras posibilidades y examinados ejemplos en otras áreas del Derecho comunitario. Así, podemos encontrar disposiciones sobre

asistencia mutua, intercambio de información y cobro de deudas en los ámbitos de protección del consumidor, libre competencia y fiscalidad.

Por tanto, si se da la voluntad política, existen ejemplos de la mayor parte de los elementos necesarios para la construcción de futuros instrumentos. Será necesario un cierto grado de flexibilidad, lo que aboga, asumiendo la adopción de legislación europea, a favor de una directiva en vez de un reglamento. A continuación se examina cuál podría ser su contenido y se hacen una serie de recomendaciones.

Si nuestra opción preferente no fuera aceptada, recomendamos como alternativa el uso de la Decisión marco del Consejo relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias (COPEN 24). Sin embargo, se deberían introducir en sus disposiciones algunas modificaciones importantes para hacerla operativa en las áreas a las que se refiere este informe.

Las dos últimas posibilidades examinadas son: un convenio específico sobre asuntos de tráfico por carretera con el mismo alcance que la directiva propuesta y un convenio general sobre la ejecución de la normativa o las sanciones administrativas de tráfico, aunque esto puede ser demasiado ambicioso. Una alternativa a estos convenios de carácter bilateral sería el desarrollo de un modelo de acuerdo bilateral que podría adaptarse para adecuarse en cada caso a las circunstancias particulares e los Estados miembros, acompañado quizás por un acuerdo adoptado de forma más general sobre la transferencia de información.

## **Recomendaciones**

Sobre las bases de nuestro estudio e investigación, hacemos las siguientes recomendaciones alternativas que se exponemos por orden de preferencia:

### **Nuestra primera recomendación – Una nueva directiva adoptada sobre la base del artículo 71 CE.**

Recomendamos que se adopte una nueva directiva sobre la base del artículo 71 CE
---

La Directiva seguiría el procedimiento establecido en el actual artículo 251 CE y regularía la ejecución extrajudicial de infracciones, multas, sanciones y el cobro de cantidades pecuniarias debidas como consecuencia de violaciones de las leyes y reglamentos de tráfico en los que incurren los ciudadanos pertenecientes a otro Estado distinto de aquel en el que se comete la infracción, cuya dirección en el país en la que tiene lugar no puede ser identificada y donde la infracción se castiga con una sanción pecuniaria.

La Directiva:

- No trataría de armonizar disposiciones sustantivas relacionadas con infracciones de tráfico en la jurisdicción de los Estados miembros.
- Regularía la ejecución de sanciones impuestas en otro Estado miembro.
- Debería ser redactada de forma apropiada para permitir cierto grado de variación con el fin de facilitar su adecuación a la realidad local y que fuera aceptable para los Estados miembros.
- Abordaría los asuntos relacionados con las infracciones de tráfico que en la actualidad, y de forma diversa, están definidas en los Estados miembros como de naturaleza criminal, civil (despenalizado), administrativo, regulatoria o criminal/administrativo/regulatoria.
- Establecería que Estado ejecutor (EE) no pueda hacer objeciones derivadas de una clasificación diferente de la infracción que en el Estado en la que esta tiene lugar (EL).
- El EE permitirá la ejecución de la sanción mediante los procedimientos que él mismo usa para sus propias infracciones de tráfico en áreas similares.
- Se considerará correcta la notificación de una sanción cuando se realice en el domicilio del propietario del vehículo. Los plazos pertinentes empezarán a correr desde ese momento.
- La Directiva establecerá disposiciones sobre la forma de ejecución, plazos y medios de transferir el pago a las autoridades que imponen la sanción. La Orden de Ejecución Europea podría servir de ejemplo como mecanismo sencillo de ejecución.
- Como la ejecución será llevada a cabo por el acreedor judicialmente reconocido como tal (esto es, la persona a cuyo favor una sentencia haya reconocido que se debe realizar el pago de una cuantía pecuniaria o sanción), este último deberá guardar las facturas pertinentes. Conforme a la Orden de Ejecución Europea, los procedimientos de ejecución a seguir son los del Estado que debe ejecutar la sentencia.
- Si el artículo 71 CE fundamenta la competencia, será aplicable la Directiva de protección de datos.
- La transferencia de información conforme a los términos previstos en la Directiva de Protección de Datos, tal y como ha sido transpuesta por los Estados miembros, se autorizará específicamente a los efectos de ejecutar sanciones/deudas/multas en otra jurisdicción de forma que las agencias o autoridades competentes en materia de tráfico, y sus homólogos en otros Estados miembros, estarán habilitadas para transferir dicha información a la autoridad solicitante. Objetivo que debería alcanzarse a través de una disposición directamente prevista a tales efectos.

- La Directiva debería garantizar el respecto de los niveles europeos de protección de los derechos fundamentales, el Estado de derecho, las garantías procedimentales a favor del infractor, y la proporcionalidad de las sanciones en cada Estado miembro.

### **Nuestra segunda recomendación – La extensión de la Directiva marco del Consejo 2005/214/JHA (COPEN 24) OJ L 76/16 22.03.05**

Si la tesis de acudir al artículo 71 CE resultara no ser suficientemente sólida, nuestra segunda opción sería impulsar una expansión de COPEN 24 para abarcar los supuestos que son objeto de análisis en el marco de este proyecto.

Las siguientes cuestiones deberían ser expresamente abordadas y clarificadas:

- Las infracciones despenalizadas tendrían que ser consideradas como delitos o faltas penales para la operatividad de COPE 24.
- Sus mecanismos deberían extenderse, sin duda, para abarcar las infracciones objeto de este informe.
- Debería haber disposiciones sobre la ejecución de sentencias en otros Estados por órganos que no sean propiamente judiciales, tales como las administraciones locales en Inglaterra.
- En la ausencia de dichas disposiciones deberían haberlas para el reparto de las sanciones entre el Estado que impone la sanción y el que la ejecuta (EE). Dado que entra dentro del margen de discrecionalidad de las partes establecer mecanismos alternativos a los ya previstos en las disposiciones existentes (actualmente van al EE), se puede argumentar por parte de otros Estados miembros que no hay necesidad de tales disposiciones de reparto. Cualquier nueva disposición adicional deberá ser aceptable para los gobiernos de los Estados miembros.

Sería necesario que la implementación de COPEN 24 fuera efectiva.

### **Nuestra tercera recomendación – Acuerdos internacionales fuera del marco UE**

Si ninguna de las dos primeras recomendaciones fuera aceptada, la única alternativa sería que los Estados promovieran convenios bilaterales o multilaterales. Un plan menos ambicioso implicaría el uso de modelos de acuerdos a modo de herramienta que podría ser usada adaptándose por otros Estados para adecuarse a sus circunstancias particulares, aunque algunos aspectos podrían adoptar una forma o común como el intercambio de información.

Los convenios bilaterales (o acuerdos sujetos a modificación, tal y como se ha explicado) deberían:

1. Establecer un marco para la ejecución mutua de sanciones incumplidas impuestas por tribunales u órganos administrativos del Estado en el que el infractor reside permanentemente.
2. Habilitar un nivel de protección procedimental para infractores que sea consistente con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.
3. Prever el intercambio y transferencia de datos personales, incluida la protección de los datos sobre propiedad de vehículos de motor, dentro de los términos del Convenio Europeo para la protección de las personas en relación con el tratamiento informático de datos personales.

#### **Autores del Informe.**

Miembros del equipo:	Institución:	Función en el Equipo:
Profesor Patrick Birkinshaw	Hull University	Director del Equipo Jurídico del Proyecto
Professor Dr Jens-Peter Schneider	Institut für Europäische Rechtswissenschaft Abteilung Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung Universität Osnabrück Fachbereich Rechtswissenschaften (Germany).	Colaborador alemán
Professor Andrea Biondi	King's College London (Italy);	Colaborador italiano
Professor Jean Bernard Auby	Sciences Po Paris (France)	Colaborador francés
Dr Mirjam Freudenthal	Utrecht University (Netherlands);	Colaborador del Países Bajos
Dr Mike Varney	Hull University	Miembro del equipo jurídico de Hull
Dr Martina Kunnecke	Hull University	Miembro del equipo jurídico de Hull
Dr Christian Twigg-Flesner	Hull University	Miembro del equipo jurídico de Hull

Ms Anne Bonnie Hull University

Miembro del  
equipo jurídico de  
Hull