



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.7.2000  
COM(2000) 495 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO  
Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## Reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal

### INTRODUCCIÓN

La letra a) del artículo 31 TUE establece que la acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá "la facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros en relación con [...] la ejecución de resoluciones". La cooperación judicial tradicional en materia penal está basada en una variedad de instrumentos jurídicos internacionales, que se caracterizan mayoritariamente por lo que se podría llamar el principio de "petición": un Estado soberano formula una petición a otro Estado soberano, el cual determinará si le da curso. A veces, las normas de cumplimiento son bastante estrictas y no dejan mucha opción; otras, el Estado requerido tiene gran libertad de decisión. En casi todos los casos, el Estado solicitante debe aguardar la respuesta a su petición antes de obtener lo que sus autoridades necesitan para enjuiciar un asunto criminal.

Este sistema tradicional no sólo es lento, sino también complicado, y a veces es bastante incierto el resultado que el juez o el fiscal solicitantes vayan a obtener. Así pues, utilizando conceptos que han funcionado muy bien en la creación del mercado único, surgió la idea de que la cooperación judicial también podría beneficiarse del concepto de reconocimiento mutuo, que, simplificando, significa que una vez adoptada una medida, como una resolución dictada por un juez en el ejercicio de sus facultades oficiales en un Estado miembro, en la medida en que tenga implicaciones extranacionales, será automáticamente aceptada en todos los demás Estados miembros, y surtirá allí los mismos efectos o, al menos, similares. La Comisión es plenamente consciente de que lo que puede parecer sencillo es efectivamente muy difícil cuando se entra en detalles, y es el principal propósito de esta Comunicación mostrar cómo considera la Comisión que la Unión Europea podría superar estas dificultades.

Procede recordar que el Consejo Europeo de Tampere declaró que "un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitaría la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales". Por tanto, el reconocimiento mutuo debe asegurar no sólo la ejecución de las condenas, sino también que se cumplen de manera que protejan los derechos individuales. Por ejemplo, también debería solicitarse la ejecución en otro Estado miembro cuando permita una mejor reintegración social del delincuente.

El principio de reconocimiento mutuo vale tanto para las resoluciones adoptadas antes de adoptar la resolución firme, en especial una sentencia, como para las resoluciones firmes propiamente dichas. Esta Comunicación se centra en el reconocimiento mutuo de las resoluciones firmes.

La presente Comunicación expone la idea de la Comisión a propósito del reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal. Es un tema nuevo y complejo. En muchos casos, la Comunicación no se propone responder de manera definitiva a las cuestiones que suscita, sino que intenta definir posibles vías.

El segundo principal propósito de la Comunicación es contribuir al programa de medidas para aplicar el principio del reconocimiento mutuo exigido por el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 sobre Justicia y Asuntos de Interior.

La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que tomen nota de esta Comunicación y le transmitan sus respectivas opiniones sobre los extremos presentados.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los días 15 y 16 de junio de 1998 el Consejo Europeo de **Cardiff** solicitó al Consejo que determinara el alcance de un mayor reconocimiento mutuo de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.<sup>1</sup>

El **Plan de Acción** del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>2</sup> también trata del reconocimiento mutuo de las resoluciones penales. La letra f) del punto 45 pide el inicio de un proceso destinado a facilitar el reconocimiento de resoluciones y la ejecución de sentencias en asuntos penales en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

El trabajo sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal se inició en diversos subgrupos del Consejo en 1999, y el Consejo Europeo especial sobre Justicia y Asuntos de Interior celebrado en **Tampere** los días 15 y 16 de octubre pidió que el principio de reconocimiento mutuo se convirtiera en la piedra angular de la cooperación judicial comunitaria, tanto en asuntos civiles como penales.<sup>3</sup> Más específicamente, se pidió al Consejo y a la Comisión que adoptaran, a más tardar, en diciembre de 2000, un programa de medidas para aplicar el principio del reconocimiento mutuo. En este programa, también deberían abordarse los aspectos procesales en los que se considere necesario tener normas mínimas comunes para facilitar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, respetando los principios jurídicos fundamentales de los Estados miembros.<sup>4</sup>

Durante los últimos meses, el trabajo en los subgrupos del Consejo se ha centrado en dos aspectos del reconocimiento mutuo: 1) un programa de medidas a adoptar en relación con el reconocimiento mutuo, y) el reconocimiento mutuo de las resoluciones sobre congelación de activos. Dado que muchos tipos de activos en general y, en particular, el dinero en cuentas bancarias puede circular con gran rapidez, a nivel nacional, comunitario e incluso mundial, en el campo de la congelación de activos la celeridad resulta primordial si los órganos que aplican la ley quieren tener una posibilidad de éxito. Por consiguiente, la necesidad de un régimen internacional que posibilite tal rapidez es grande, y el principio de reconocimiento mutuo promete contribuir en gran medida a la satisfacción de esta necesidad.

---

<sup>1</sup> Conclusión de la Presidencia n° 39.

<sup>2</sup> DO C 19, de 23 de enero de 1999, p. 1.

<sup>3</sup> Conclusión de la Presidencia n° 33.

<sup>4</sup> Conclusión de la Presidencia n° 37.

## **2. PLANTEAMIENTO DE LA COMISIÓN**

La Comisión se congratula de que el trabajo sobre los problemas antes mencionados ya esté en curso. Sin embargo, el reconocimiento mutuo de resoluciones sobre congelación de activos no es más que un aspecto del reconocimiento mutuo. El trabajo en curso no sólo debería complementarse estableciendo normas sobre el reconocimiento de las resoluciones firmes que tratan sobre si los activos congelados deben liberarse o decomisarse, sino que también debería establecerse de manera general el principio de reconocimiento mutuo en relación tanto con las resoluciones procesales como sobre el fondo. La presente Comunicación se propone cubrir la parte del espectro que trata del reconocimiento mutuo de las resoluciones firmes sobre el fondo.

Esta Comunicación no pretende abarcar el ámbito de la extradición como tal. A largo plazo, la extradición entre los Estados miembros podría devenir innecesaria si las resoluciones adoptadas en un Estado miembro simplemente se reconocen en los demás Estados miembros. Hasta que esto ocurra, puede ser necesario realizar un esfuerzo separado. En cualquier caso, de acuerdo con la conclusión n° 35 de Tampere, la extradición tendrá que recibir especial atención en un esfuerzo separado.

Para elaborar esta Comunicación, los servicios de la Comisión han celebrado dos reuniones sobre el tema, con la asistencia de expertos independientes y gubernamentales los días 10 y 31 de mayo de 2000, respectivamente. El propósito de estas reuniones era recabar observaciones sobre un documento general que se había preparado al respecto. Esta Comunicación está basada en las respuestas proporcionadas por los expertos y las ideas desarrolladas en la propia Comisión.

## **3. LA EXPRESIÓN "RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES FIRMES EN MATERIA PENAL"**

### **3.1. "Reconocimiento mutuo"**

El reconocimiento mutuo es un principio que se suele entender basado en la idea de que mientras un Estado puede no tratar cierta materia de igual o similar modo que otro Estado, los resultados serán tales que se aceptarán como equivalentes a las decisiones del propio Estado. La confianza mutua es un elemento importante; no sólo confianza en la adecuación de las normas de los socios, sino también en que dichas normas se aplican correctamente.

Sobre la base de esta idea de equivalencia y de la confianza en que se funda, los resultados alcanzados en el otro Estado pueden surtir efecto en la propia esfera de influencia jurídica. Sobre esta base, una resolución adoptada por una autoridad en un Estado podría aceptarse como tal en otro Estado, aunque en éste ni siquiera exista una autoridad comparable, o no pueda tomar tales resoluciones, o hubiera tomado una resolución enteramente diferente en un caso comparable.

El reconocimiento de una resolución extranjera en materia penal puede comprenderse en el sentido de que surte efectos fuera del Estado en que se ha dictado, bien atribuyéndole los efectos jurídicos previstos por el Derecho penal extranjero, bien tomándola en consideración para que surta los efectos previstos por el Derecho penal del Estado de reconocimiento.

No siempre, aunque a menudo, el concepto de reconocimiento mutuo viene acompañado de cierto grado de normalización de la manera en que los Estados actúan. Es un hecho que tal normalización suele facilitar la aceptación de los resultados obtenidos en otro Estado. Por otra parte, el reconocimiento mutuo puede hacer innecesaria la normalización hasta cierto punto.

### 3.2. “Resoluciones firmes”

La definición de este término, especialmente de "firmes", ha resultado difícil. Las resoluciones de que aquí se trata son actos vinculantes por los que se resuelven ciertas cuestiones. Como definición de trabajo de una resolución firme, se sugiere incluir todas las resoluciones que resuelven sobre el fondo de un asunto penal, y contra las que no cabe recurso ordinario o que, en caso de haber, carece de efectos suspensivos.<sup>5</sup>

Esta definición de trabajo pretende cubrir no sólo las resoluciones judiciales, sino también cualquier otra resolución que cumpla los criterios establecidos. Por ejemplo, si es posible con arreglo al Derecho de un Estado miembro, se incluirían también los resultados de la mediación entre el delincuente y la víctima, o los acuerdos entre un sospechoso y los servicios de instrucción, si tienen por efecto no poder formular más cargos por el mismo acto.

Una cuestión importante que debe tratarse a este respecto, es si las decisiones adoptadas por autoridades administrativas también deberían someterse al reconocimiento mutuo. Por ejemplo, el artículo 25 del Convenio de Bruselas de 1968 limita el ámbito de sus disposiciones de reconocimiento y ejecución a las resoluciones dictadas por un tribunal. Sin embargo, en cuanto a los "asuntos penales", según se definen *infra*, varios Estados miembros de la UE han decidido dejar también que las autoridades administrativas adopten determinadas resoluciones. Por lo tanto, el régimen de reconocimiento mutuo no estaría completo si no incluyeran tales resoluciones. Esto es coherente tanto con el Convenio de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales (letra b) del artículo 1) como con el Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras (artículo letra a) del apartado 1 del artículo 1). Consideraciones de carácter operativo apoyan también este planteamiento: la responsabilidad de las personas jurídicas en cuyo nombre o beneficio se comete un delito, por ejemplo, no presenta, todavía, naturaleza penal en varios Estados miembros. Una distinción basada en la autoridad competente para resolver podría tener efectos distorsionadores.

### 3.3. “Asuntos penales”

El Derecho penal (sustantivo) se comprende tradicionalmente como el conjunto de normas por las que un Estado prevé sanciones como reacción ante un comportamiento que considera incompatible con sus normas sociales, con el fin de disuadir al delincuente de repetir el delito y disuadir a otros de cometer actos similares.

---

<sup>5</sup> Tal definición es coherente con disposiciones ya en vigor por lo que se refiere al reconocimiento mutuo de resoluciones **civiles y mercantiles**, del Convenio relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil (Convenio de Bruselas de 1968) (versión consolidada en DO C 27, de 26 de enero de 1998).

Recientemente, este concepto se ha ampliado para incluir elementos de rehabilitación (por ejemplo, tratamientos obligatorios de desintoxicación).

Además, se han tomado medidas, especialmente a nivel de la Unión Europea, que prevén la responsabilidad de las personas jurídicas por actos penales<sup>6</sup>. Esta responsabilidad puede tener naturaleza penal. Se sugiere que también se considere que las medidas de naturaleza no penal tratan de "asuntos penales" en la medida necesaria para garantizar que las personas jurídicas puedan considerarse responsables por los delitos cometidos en su beneficio por personas físicas que ocupan puestos directivos en dichas personas jurídicas.

#### **4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES EXISTENTES**

En cuanto al reconocimiento de resoluciones firmes, ya existen varios instrumentos. El Convenio de La Haya de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales se preparó en el Consejo de Europa, y se dispuso para la firma. Y los Estados miembros de la CE aprobaron en Bruselas, el 13 de noviembre de 1991, el Convenio sobre la ejecución de condenas penales extranjeras. Ambos instrumentos han sido objeto de escasas ratificaciones. Un tercer ejemplo, el Convenio de la UE de 1998 sobre las decisiones de privación del derecho de conducir, adoptado de conformidad con el Tratado de Maastricht, aún no ha sido ratificado por ningún Estado miembro. El Convenio por el que se aplica el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Schengen, 19 de junio de 1990) contiene en el Capítulo 3 de su Título III normas sobre la aplicación del principio *ne bis in idem* (artículos 54 a 58). En el marco de Schengen también se adoptó el Acuerdo sobre la cooperación en procedimientos por infracciones de tráfico y la aplicación de sanciones pecuniarias impuestas al respecto.<sup>7 8</sup>

De momento ninguno de estos instrumentos existentes está vigente en todos los Estados miembros. Además, parece que su contenido no sería suficiente para establecer un régimen pleno de reconocimiento mutuo.

#### **5. CONOCIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS PENDIENTES Y RESOLUCIONES DICTADAS EN OTROS ESTADOS MIEMBROS**

Para poder reconocer una resolución dictada en otro Estado miembro, en primer lugar hay que conocer la existencia de tal resolución y su contenido. En algunas situaciones, es de esperar

---

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 3 del Segundo Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO C 221, de 19 de julio de 1997), el artículo 3 de la Acción común de 21 de diciembre de 1998 relativa a la tipificación penal de la participación en un organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 351, de 29 de diciembre de 1998), y el artículo 8 de la Decisión marco, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro (DO L 140, de 14 de junio de 2000).

<sup>7</sup> Decisión de 28 de abril de 1999 (SCH/Com-ex (99) 11 Rev 2).

<sup>8</sup> En asuntos civiles y mercantiles, por ejemplo, el Convenio de Bruselas de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, crea un mecanismo que, implicando al mismo tiempo un procedimiento de exequátur antes de que una resolución pueda ejecutarse en otro Estado miembro, pero establece que la propia resolución no puede revisarse en cuanto al fondo (artículo 29) y se reconoce automáticamente (artículo 26).

que el acusado informe a las autoridades de la existencia de tal resolución, en particular cuando ésta le beneficia, como en los casos en que se aplica el *ne bis in idem*. Pero en otros casos, no puede esperarse tal información. Aunque la persona afectada informe a las autoridades, éstas necesitan comprobar la información. En este contexto, puesto que muchas resoluciones procedentes de otro Estado miembro no estarán redactadas en la lengua de trabajo de la autoridad concernida, también será necesaria la traducción.

No parece que haya ningún registro europeo de condenas que pudiera utilizarse a tal efecto.<sup>9</sup> Sería muy útil crear dicho registro europeo de condenas penales impuestas, y también de procedimientos pendientes ante autoridades que conocen del fondo del asunto.<sup>10</sup> Podría preverse un planteamiento en dos fases: la primera estaría limitada a la preparación de formularios multilingües europeos comunes que podrían utilizarse para pedir información sobre los antecedentes penales existentes. Utilizando tales formularios, los profesionales podrían enviar una solicitud de información a las autoridades competentes (deseablemente centrales) de los demás Estados miembros de la UE para saber si la persona con quien tratan tiene allí antecedentes penales.

En una segunda fase, debería crearse un verdadero registro penal central europeo. Esto no sólo permitiría reaccionar de manera apropiada ante la reincidencia, sino que también permitiría a los servicios de instrucción comprobar rápida y fácilmente si ya se ha incoado algún procedimiento contra alguien determinado. Esto, a su vez, no sólo les permitiría evitar formular cargos que se enfrentarían al *ne bis in idem*, sino que también les aportaría información valiosa para las investigaciones de delitos en que la persona afectada pudiera verse implicada. Un registro central también contribuiría enormemente a la ejecución a escala comunitaria de resoluciones de inhabilitación. El establecimiento de tal registro europeo de condenas impuestas y procedimientos pendientes requiere abordar varios problemas prácticos y jurídicos entre los que destaca la cuestión de la responsabilidad de inscribir y mantener al día la información contenida en los registros. Habría que asegurar la protección de los datos, lo que requiere adoptar disposiciones sobre cuestiones como el acceso a los datos, el derecho a rectificarlos, etc. Además, habría que disponer de fondos para cubrir el coste de funcionamiento del sistema. El registro europeo debería ser accesible por enlaces electrónicos para aumentar la rapidez y facilidad de empleo. El registro centralizado no requeriría

---

<sup>9</sup> En el contexto de la Estrategia de la UE sobre prevención y control de la delincuencia organizada para el comienzo del nuevo milenio (DO C 124, de 3 de mayo de 2000), se ha previsto recomendar la creación de una única base de datos, con las personas que hayan cometido delitos relacionados con la delincuencia organizada, siempre teniendo plenamente en cuenta los requisitos de la protección de datos. Esta propuesta se elaboró a partir de recomendaciones anteriores del Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada, adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997 (DO C 251, de 15 de agosto de 1997), que exige la exclusión de las personas que hayan cometido tales delitos de la participación en procedimientos de contratación pública, recepción de subsidios o licencias gubernamentales (recomendación n.º 7). Del mismo modo, la Comunicación de la Comisión de 1997 sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción solicitaba el establecimiento de algún tipo de listas negras globales, aplicables en los ámbitos en los que las finanzas comunitarias estén en peligro. Sin embargo, la idea de una base de datos suscitó fuertes reservas de parte de algunos Estados miembros, de modo que el término se reemplazó por una referencia a un "mecanismo efectivo que permita una identificación temprana" de los delincuentes.

<sup>10</sup> Véase también la letra e) de la recomendación 49 del Plan de Acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de Viena el 3 de diciembre de 1998 (DO C 19 de 23 de enero de 1999).

necesariamente un ordenador central con todos los datos pertinentes, sino que podría bastar crear enlaces con los registros nacionales.<sup>11</sup>

Es de esperar que las leyes nacionales sobre antecedentes penales varíen considerablemente. Por ejemplo, diversos Estados miembros pueden tener diversas normas en cuanto a qué clase de condenas se inscriben en el registro, cuánto tiempo se conserva el asiento, quién tiene acceso al registro, etc. No parece necesario armonizar plenamente estas normas. Sin embargo, pueden tener que establecerse ciertas normas mínimas, especialmente en lo que se refiere a los datos que hay que inscribir en el sistema. Además, habría que asegurar que quienes solicitan información a otro Estado miembro tengan los mismos derechos de acceso que quienes la solicitan desde el Estado miembro afectado. Es evidente que también habría que asegurar la compatibilidad electrónica de los registros nacionales con el sistema de registro europeo.

## **6. DIVERSOS ASPECTOS DEL RECONOCIMIENTO MUTUO**

### **6.1. Ejecución de resoluciones**

Reconocer una resolución significa antes que nada cumplir lo que en ella se ordena: ejecutarla.

Algunos instrumentos jurídicos internacionales existentes prevén que esto se haga indirectamente, convirtiendo la resolución judicial extranjera en una nueva resolución nacional, que, a su vez, puede ser una resolución formal, que reproduce íntegramente la original, o una resolución "que asimile," por así decirlo, la resolución extranjera, por ejemplo, adoptando la resolución que las autoridades podrían haber tomado si hubieran tratado originalmente el caso.

Tanto el Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras como el Convenio de la UE de 1998 sobre las decisiones de privación del derecho de conducir ofrecen algunas opciones a este respecto.

Sin embargo, del contexto se desprende claramente que las conclusiones de Tampere muestran una preferencia por la ejecución directa ya que, efectivamente, el apartado 34 (sobre materia civil) aboga por la supresión de los procedimientos intermedios y el apartado 35 (relativo a las extradiciones) pide sustituir la extradición por el mero traslado de las personas condenadas por sentencia firme que eluden la justicia.

Se puede, pues, concluir razonablemente que, en la medida de lo posible, el objetivo general del reconocimiento mutuo debería ser dar eficacia plena y directa a las resoluciones firmes en todo el territorio de la Unión.

Desde un punto de vista práctico, se propone distinguir entre, por un lado, sanciones que pueden ejecutarse en otro Estado miembro sobre la base de una solicitud bilateral (como privación de libertad, sanciones pecuniarias o sanciones sustitutivas) y, por otro, inhabilitaciones (véase en el capítulo 9 el análisis detallado de las cuestiones pertinentes para la ejecución de varios tipos de sanciones).

---

<sup>11</sup> La reciente iniciativa de Alemania sobre la creación de una unidad para facilitar la adecuada coordinación de las autoridades nacionales de instrucción y apoyar las investigaciones penales (EUROJUST) asigna un papel a EUROJUST en relación con el registro penal europeo (artículo 6 del proyecto).

## 6.2. Ne bis in idem

El reconocimiento de una resolución significa también tomarla en consideración. Un aspecto de esto es el llamado principio *ne bis in idem*<sup>12</sup>, que implica que una vez que determinadas personas han sido objeto de una resolución sobre determinados hechos y normas jurídicas aplicables, no pueden ser objeto de más resoluciones sobre el mismo asunto.

La legislación actual en los Estados miembros parece ajustarse a una de las dos modalidades de este principio: en algunos casos, cuando ha habido una condena previa por el mismo hecho en otro país, debe tenerse en cuenta la condena impuesta de manera que se reduzca la segunda condena ("Anrechnungsprinzip", principio de toma en consideración)<sup>13</sup>. El "Erledigungsprinzip" (principio de agotamiento del procedimiento) prohíbe terminantemente una segunda resolución sobre el mismo asunto (y referente a la misma persona).

El pleno reconocimiento mutuo que se desea lograr entre los Estados miembros de la UE debería basarse en el principio de que una resolución dictada por cualquier autoridad de la UE resuelve completamente el asunto y que en absoluto necesita dictarse ninguna otra resolución, es decir, el principio de agotamiento.

Es decir, alguien condenado o absuelto<sup>14</sup> por un delito cometido en el Estado miembro A no debería ser procesado por el mismo hecho en el Estado miembro B, aun cuando el Estado miembro B tenga jurisdicción sobre los hechos (porque, por ejemplo, la persona en cuestión sea nacional del Estado miembro B) o en el Estado miembro B hubiera podido pronunciarse una sentencia diferente (por ejemplo, porque dicho delito pueda ser castigado con una pena de privación de libertad más larga).

Aunque el *ne bis in idem* en principio puede parecer sencillo, los detalles suscitan numerosos problemas. Estas cuestiones se centran en la definición de lo que se comprende por "idem": "los mismos hechos" o "el mismo delito". Por lo que se refiere a las relaciones entre Estados miembros de la UE, los instrumentos jurídicos

---

<sup>12</sup> Este principio es el tema del Convenio de 1987 relativo a la aplicación del principio *ne bis in idem* firmado en Bruselas en el contexto de la cooperación política europea. Sin embargo, este Convenio solo ha sido ratificado por nueve Estados miembros. Los Convenios del Consejo de Europa de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales y de 1972 sobre transmisión de procedimientos en materia penal también contienen normas sobre *ne bis in idem*. Hay igualmente instrumentos de la UE que contienen el principio *ne bis in idem*, como el Convenio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y el Convenio de 1997 relativo a la lucha contra los actos de corrupción. El Convenio por el que se aplica el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1990 también contiene disposiciones sobre *ne bis in idem* en los artículos 54 a 58 del Capítulo 3 de su Título III, prohibiendo la condena e incluso el procesamiento cuando ya se haya dictado una resolución.

<sup>13</sup> Por ejemplo, una persona ha sido condenada por un determinado delito en el país A a una pena de dos años de prisión. El país B también es competente sobre el asunto y la pena que impondría sería de 5 años. Si el país B sigue el principio de toma en consideración, la condena efectiva allí sería de cinco años menos dos, es decir, tres años de cárcel.

<sup>14</sup> Ni los ordenamientos nacionales actuales ni los instrumentos jurídicos internacionales prevén siempre el efecto *ne bis in idem* también para las resoluciones absolutorias. A veces se traza una distinción entre la absolución por falta de pruebas (en ese caso, normalmente se acepta el *ne bis in idem*) y los casos en que el hecho cometido no se considera delito en el Estado que dictó la resolución (en estos casos, el principio *ne bis in idem* no suele aceptarse).

internacionales existentes pueden tener que complementarse o posiblemente reemplazarse por un instrumento que regule más claramente el *ne bis in idem*.

En cualquier caso, cabe esperar que surgirán muchas menos dificultades asociadas al *ne bis in idem* cuando un registro europeo de asuntos penales pendientes y resoluciones penales permita coordinar mucho mejor los procesamientos entre los Estados miembros de la UE. Por otra parte, un sistema de jurisdicción de alcance comunitario casi haría innecesario el *ne bis in idem* a nivel comunitario, ya que, en cada caso, sólo un Estado miembro sería competente para resolver.

### **6.3. Otros efectos sobre futuras resoluciones**

Otra manera de tomar en consideración una resolución firme, cuando posteriormente se dicta una nueva resolución sobre otro delito, es tener en cuenta el hecho de que alguien ha sido condenado previamente, es decir, considerar que la persona es reincidente, por lo que debe ser condenada a una pena más severa por esta circunstancia agravante. No hay convenio alguno que trate de este aspecto, y quizá no haya ninguna necesidad de normas jurídicas internacionales al respecto, puesto que los ordenamientos jurídicos nacionales suelen dar libertad al juez para considerar no sólo las circunstancias que rodean los hechos, sino también los antecedentes penales del procesado. Sin embargo, es necesario asegurar que las autoridades tengan noticia de anteriores condenas. No es de esperar que sea el propio delincuente quien llame su atención sobre anteriores condenas (véase el capítulo 5).

La “toma en consideración” no sólo debe actuar en detrimento del delincuente: muchos sistemas penales nacionales prevén mecanismos para asegurar que las penas no se acumulen estrictamente para los delincuentes reincidentes. Por ejemplo, a un ladrón profesional de coches que ha robado 15 vehículos en un Estado miembro, siendo la pena por cada robo individual de tres años de cárcel, no se le condenaría a 45 años. Casi todos o todos los ordenamientos de los Estados miembros contienen mecanismos que podrían imponer una pena más severa que para quien haya cometido un solo delito, pero no tendría lugar la acumulación estricta.

Puede imaginarse el mismo número de delitos cometidos, no todos en el mismo Estado miembro, sino en 15 Estados miembros diferentes. Todos estos Estados miembros podrían enjuiciar, al mismo tiempo pero independientemente, "su" delito e imponer cada uno de ellos una condena de tres años. Aun bajo el sistema actual, esto podría originar la siguiente situación: una vez el delincuente ha cumplido su condena en el Estado miembro donde se le encarceló por primera vez, podría ser extraditado a otro Estado miembro para cumplir en él su condena. Hecho esto, se le trasladaría a otro Estado miembro, etc. Solo la flexibilidad en los instrumentos de extradición existentes haría posible evitar que la duración real del encarcelamiento llegara a 45 años. Sin embargo, en el sistema de reconocimiento mutuo, todas estas condenas deberían ser reconocidas en todos los demás Estados miembros, incluido aquel donde el delincuente fue encarcelado por primera vez. La pena global que el Estado miembro debería hacer cumplir al ladrón de coches sería entonces de 45 años.

Por tanto, parece necesario considerar un mecanismo para evitar tales resultados, que son incompatibles con un espacio de libertad, seguridad y justicia. Una posibilidad podría ser la coordinación de procesamientos, no diferente a como podría hacerse con arreglo al Derecho nacional. En cuanto un Estado miembro ponga en marcha un procesamiento, este hecho se haría constar en el registro penal europeo. Así, todos

los demás Estados miembros tendrían conocimiento de ello. Entonces podrían renunciar a la jurisdicción sobre "sus" partes del asunto en favor de otro Estado miembro. Ni siquiera debería ser el Estado miembro que incoó en primer lugar el procedimiento. Para que los Estados miembros puedan hacer esto, las normas sobre jurisdicción tendrían que prever la posibilidad de tal transferencia. Así, podría tratarse el asunto entero en la sentencia del órgano jurisdiccional del Estado miembro que, de esta manera, se ha convertido en el único responsable. Este órgano jurisdiccional podría aplicar también mecanismos para evitar la acumulación estricta.

## **7. ALCANCE DEL RECONOCIMIENTO MUTUO EN RELACIÓN CON EL DELINCUENTE**

Las normas sobre el trato penal a menores e incapacitados mentales varían mucho entre los Estados miembros. Dada la situación, las resoluciones que afecten a tales personas serían muy difíciles de reconocer, por lo que podría considerarse excluir tales resoluciones del alcance del reconocimiento mutuo, al menos de momento.

En cuanto a la cuestión de quién debe considerarse menor, parece poco realista esperar que los Estados miembros acepten una solución simplista como definir al menor como toda persona de menos de 18 años. Parece más prometedor prever una solución flexible, como reservar el derecho de que los Estados miembros no reconozcan las resoluciones que afecten a menores, dejando así al Estado miembro afectado la definición de menor. Sin embargo tendría que introducirse una edad máxima.

## **8. ALCANCE DEL RECONOCIMIENTO MUTUO EN RELACIÓN CON EL DELITO**

No debería haber problemas con el reconocimiento de las resoluciones firmes adoptadas en las áreas donde el Derecho penal sustantivo ha sido armonizado o aproximado, como la corrupción, la trata de seres humanos o la participación en una organización delictiva. Incluso en otros ámbitos, a priori no hay razón para no aplicar el reconocimiento mutuo. Las conclusiones de Tampere no excluyen que pueda resultar necesario establecer normas mínimas comunes, si bien únicamente con referencia a los aspectos del Derecho procesal, no sustantivo.<sup>15</sup> La tendencia es mejorar la cooperación judicial en forma de asistencia judicial o de procedimientos de extradición de una manera horizontal. Los mecanismos de facilitación de la cooperación que a veces se han establecido en instrumentos sectoriales se han percibido como una anticipación de un planteamiento más global.

Los actuales instrumentos jurídicos internacionales sobre reconocimiento de resoluciones extranjeras a menudo establecen que cuando no hay doble tipificación, puede rechazarse el reconocimiento.<sup>16</sup> Si se mantiene este requisito para el reconocimiento mutuo, cada procedimiento de validación efectuado tendría que demostrar su cumplimiento. Esto no solo supondría un trámite adicional para cada procedimiento de validación, sino que también alargaría considerablemente los procedimientos de validación en determinados casos. Por ejemplo, tendría que volver a demostrarse lo que el delincuente realmente cometió. Algunos elementos de hecho pueden no haber sido pertinentes con arreglo al Derecho penal del Estado

---

<sup>15</sup> Conclusión de la Presidencia n° 37.

<sup>16</sup> Véase la letra b) del artículo 5 del Convenio de Bruselas entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas sobre la ejecución de condenas penales extranjeras, y el apartado 1 del artículo 4 del Convenio del Consejo de Europa [sobre el valor internacional de las sentencias penales \(ETS 70\)](#).

miembro que impuso la condena y, por tanto, no se investigan. Pero con arreglo al Derecho del Estado miembro de ejecución pueden ser esenciales. En estos casos, podrían ser necesarios una serie de trámites que vendrían a equivaler a la reapertura del procedimiento, con el examen de otras pruebas, etc. Un modo de superar esta dificultad podría ser excluir del ámbito del reconocimiento mutuo determinados comportamientos, que, tipificados como delito en ciertos Estados miembros, no lo están en otros. Los ejemplos son probablemente muy escasos y se refieren a áreas particularmente sensibles (aborto, eutanasia, delitos de prensa, delitos de drogas blandas). Sin embargo, este enfoque podría causar dificultades considerables cuando sea necesario determinar si un asunto determinado está comprendido en una excepción o no.

Por otro lado, si se prescindiera del requisito de la doble tipificación y no se creara un sistema de jurisdicción que designara a un Estado miembro exclusivamente competente, podría suscitarse una de las dos situaciones siguientes: un Estado miembro sanciona un comportamiento que en otro Estado miembro no es delito. Este último Estado miembro se vería obligado a reconocer la resolución del Estado miembro anterior, y en ciertas circunstancias, tendría que ejecutar una condena impuesta por un acto que no es delito conforme a su Derecho. En principio también podría surgir la situación opuesta, si un Estado miembro que tipifica cierto acto como delito tuviera que reconocer una resolución absolutoria de un Estado miembro donde tales actos son lícitos.<sup>17</sup>

Por tanto, del examen de los delitos que deberían someterse al reconocimiento mutuo se desprenden más argumentos de peso en favor de un sistema comunitario de jurisdicción (véase el punto 13 *infra*).

Otra cuestión es si el reconocimiento mutuo debe reservarse a formas más graves de delincuencia. No obstante, la definición de delito grave no es enteramente homogénea en varios instrumentos<sup>18</sup>. Habida cuenta del propósito doble del reconocimiento mutuo, no hay, sin embargo, ninguna razón para limitar la aplicación del principio a los delitos graves (al menos, por lo que se refiere al reconocimiento de resoluciones firmes). Al contrario, personas condenadas por delitos que no se definen como graves deben ciertamente poder optar a la ejecución en su Estado miembro de origen, del mismo modo que los delincuentes "graves". Esto podía aumentar significativamente sus posibilidades de reintegración en la sociedad. Tampoco hay ninguna razón aparente por la que las resoluciones relativas a formas menos graves de delitos no deban tomarse en consideración cuando se dicta otra resolución, ya sea para agravar, *ne bis in idem*, u otros fines.

---

<sup>17</sup> Esto podría tener consecuencias difícilmente aceptables para algunos. Por ejemplo, en el Estado miembro A la eutanasia es un delito, mientras que en el Estado miembro B es legal si la persona que desea morir da su consentimiento por escrito. Ambos Estados miembros, con arreglo a sus normas nacionales y no coordinadas, tienen jurisdicción sobre el asunto. Una persona que haya llevado a cabo una eutanasia al amparo de una declaración escrita, que desee obtener inmunidad por este acto en el Estado miembro A, podría asegurarse el procesamiento en el Estado miembro B ocultando el hecho de que ha obtenido el consentimiento escrito. Una vez iniciado el proceso, podría presentar la declaración y estar seguro de ser absuelto, lo que entonces tendría que ser reconocido en el Estado miembro A.

<sup>18</sup> Compárese el artículo 2 del Convenio de la UE de 1996 relativo a la extradición; la letra b) del artículo 1 de la Acción Común de 1998 relativa al blanqueo de capitales, y el apartado 1 del artículo 2 del Convenio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

## 9. TIPOS VARIOS DE SANCIONES

Más espinosa es la cuestión de si el reconocimiento mutuo debe aplicarse con independencia de la sanción impuesta, lo que constituye uno de los temas clave<sup>19</sup>.

### 9.1. Penas de privación de libertad

En este campo, deben conciliarse dos tipos de intereses: el interés del Estado miembro donde se impuso la condena para su ejecución, y el interés de la persona condenada de que exista una posibilidad realista de reintegración social<sup>20</sup>.

Esta última consideración lleva a la conclusión de que las penas de privación de libertad por regla general deberían ser ejecutadas lo más cerca posible del entorno social en el cual se debe reintegrar al delincuente. En la mayoría de los casos, será el Estado miembro de residencia del delincuente.

Cuando una condena impuesta en otro Estado miembro se ejecuta en un Estado miembro, se plantea la cuestión de qué Estado miembro es competente para adoptar decisiones que afectan a su ejecución, como por ejemplo, la excarcelación anticipada.<sup>21</sup> Aparentemente, la confianza mutua debería funcionar en ambos sentidos: mientras que el Estado miembro de ejecución confía en que el Estado miembro que impuso la condena haya adoptado una decisión correcta, el Estado miembro que impuso la condena debe confiar en que el Estado miembro de ejecución la efectúa correctamente. Así, parece que las decisiones relativas a la ejecución, que están basadas en el comportamiento del preso, competirían al Estado miembro de ejecución. También abogan por esta solución razones prácticas: son las autoridades del Estado miembro ejecutante las que están en contacto directo con el preso y, por tanto, están en mejor situación para formarse una opinión sobre su comportamiento. No debe excluirse la consulta a las autoridades del Estado miembro que impuso la condena, que, al menos, debe ser informado antes de adoptar una medida. Otra opción podría ser que el Estado miembro que impuso la condena pudiera fijar ciertos límites o condiciones en el momento de la transferencia (por ejemplo, para proteger o informar a la víctima).

---

<sup>19</sup> El Convenio de La Haya de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales abarca las sanciones privativas de libertad, las multas o las confiscaciones y las inhabilitaciones (artículo 2), pero el Estado miembro requerido puede rechazar la ejecución de una inhabilitación. El Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras solamente cubre las sanciones privativas de libertad o pecuniarias. El Convenio de 1998 sobre las decisiones de privación del derecho de conducir por definición solamente trata de la tercera categoría.

<sup>20</sup> Esta es la razón por la que tanto el Convenio de La Haya de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales como el Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras limitan la posibilidad de ejecutar una condena en otro país a los casos en que la persona sea un nacional, o residente, o ya esté cumpliendo una condena en ese otro país. Por otra parte, el Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras permite al propio Estado miembro de residencia o nacionalidad solicitar la transmisión de la ejecución. Es sorprendente que ninguno de estos instrumentos prevea oír a la persona sobre el lugar de cumplimiento de la condena.

<sup>21</sup> El Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras no difiere fundamentalmente del Convenio de La Haya de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales por lo que se refiere a la responsabilidad sobre la ejecución después del traslado. Vale la pena señalar que ambos instrumentos confieren al Estado en donde se cumple la condena competencia para decidir acerca de los procedimientos y las medidas relacionadas. Pero únicamente el Convenio de La Haya incluye explícitamente la libertad condicional entre estas medidas.

Por otra parte, el perdón, la amnistía u otras medidas que no estén ligadas al comportamiento de la persona condenada mientras esté detenida obviamente seguirá siendo responsabilidad del Estado que impuso la condena.

Otra cuestión que puede tener que abordarse es el coste de la detención,<sup>22</sup> que puede ser considerable. Aquí, cabría basarse en el principio de que el interesado en la adopción de una determinada medida, debería también soportar la carga económica. Cuando un Estado miembro dicta una resolución que condena a una persona a la cárcel, lo hace en aplicación de su Derecho penal. Puede asumirse con seguridad que, por tanto, esta medida es en interés de ese Estado miembro. Ciertamente, puede haber un interés de otros Estados miembros o, más bien, del conjunto de la sociedad en que determinados delincuentes estén en la cárcel durante cierto período, en particular, por razones de prevención, pero parece difícil cobrar los costes del encarcelamiento a la sociedad en su conjunto. Así pues, la norma básica podría ser que sea el Estado miembro que impuso la condena el que soporte el coste del encarcelamiento.

Sin embargo, el sistema actual parece basarse en el principio de que cuando un Estado acuerda ejecutar una pena de privación de libertad para otro Estado, no solicita el reembolso del coste en que se haya incurrido. Mantener tal sistema parece menos complicado en la práctica, pues evitaría el esfuerzo administrativo de desembolsar y percibir los pagos.

## **9.2. Sanciones pecuniarias**

En general, el reconocimiento mutuo de resoluciones firmes que imponen multas debería aplicarse a todas esas resoluciones, ya sea para multas muy elevadas o relativamente modestas.

Es, en particular, en lo referente al último caso, cuando se sancionan infracciones menores como los pequeños delitos contra la seguridad del tráfico, cuando un régimen de reconocimiento mutuo simple y rápido muestra sus ventajas. La ejecución internacional convencional ocasionaría costes que en muchos casos serían superiores a las multas impuestas. Sin embargo, no ejecutar las multas menores en otros Estados miembros enviaría una señal equivocada: podría dar la impresión de que mientras los delitos se cometan al otro lado de la frontera, las multas no se ejecutarán, lo que no parece coherente con el concepto de una zona de libertad, seguridad y justicia. Por otra parte, parece difícil que un ciudadano que ha cometido una infracción menor acepte que sólo porque el delito se cometió en otro Estado miembro tenga que pagar costas procesales muy superiores al importe de la multa. Un sistema de recaudación basado en el reconocimiento mutuo podría ser sencillo y, por tanto, cabría esperar que ocasionara costas procesales reducidas.

Se suscitan tres cuestiones clave. En primer lugar, la multa impuesta algunas veces excede del máximo fijado por el mismo delito en el Estado de ejecución, lo que nos lleva a la opción fundamental entre ejecución plena y directa o conversión en una nueva resolución en el Estado miembro de ejecución. En la mayoría de los casos, ello

---

<sup>22</sup>

El problema de los costes que supone mantener a una persona privada de libertad no se aborda en los convenios, ni la carga económica constituye motivo de denegación de la ejecución de la condena pronunciada en el otro Estado.

equivale a tener que decidir si prevalece o no la igualdad de trato<sup>23</sup> de los delincuentes que han delinuido en un mismo Estado miembro sobre la igualdad de trato de los de la misma nacionalidad o residentes en un mismo Estado miembro.

En segundo lugar, hay una dificultad ligada a la posible diferencia de naturaleza de las resoluciones que imponen una multa. En ocasiones puede resultar necesario incoar procedimientos administrativos o civiles para cobrar la cantidad debida. El Convenio de 1991 sobre la ejecución de condenas penales extranjeras intenta solucionar esta cuestión cuando se impone la pena a una persona jurídica, ofreciendo al Estado miembro requerido la posibilidad de indicar su voluntad de cobrar de conformidad con lo dispuesto en su Ley de enjuiciamiento civil en materia de ejecución (apartado 2 del artículo 9).

En tercer lugar, está la cuestión de cómo dividir las multas cobradas entre los dos Estados implicados. Hay tres opciones: o el Estado miembro de ejecución conserva el dinero cobrado, o lo transfiere al Estado miembro condenador, o ambos Estados miembros lo comparten. La primera opción implica el menor esfuerzo administrativo, el segundo bastante más, y el tercero es el más complicado de gestionar en la práctica. Un argumento en favor de la segunda alternativa sería que la resolución original en la mayoría de los casos prevé que se pague la multa al Estado cuyas autoridades hayan adoptado las decisiones. Si se desea reconocer también este aspecto de la decisión, entonces el dinero debe ponerse a disposición del Estado miembro donde se impuso la condena. Independientemente de la opción que se elija, hay que encontrar un mecanismo para compensar al Estado miembro de ejecución por el coste de recaudar la multa, y una solución podría ser que el Estado miembro de ejecución adquiriera el derecho de cobrar a la persona multada, igual que cuando se recauda una multa impuesta en un procedimiento nacional.

### **9.3. Decomiso**

En cuanto al decomiso, deberían también aplicarse los principios establecidos para el reconocimiento y ejecución de sanciones pecuniarias, por lo menos, por lo que respecta al decomiso de fondos, ya se trate de dinero en efectivo o en cuentas bancarias. Para el decomiso de otros activos, puede que convenga adaptar los principios, aunque deberían mantenerse las líneas básicas.

Un aspecto que podría requerir particular atención en relación con el decomiso es la protección de los derechos de las víctimas de los delitos y las terceras partes de buena fe.

### **9.4. Sanciones sustitutivas**

Algunos ordenamientos jurídicos han adoptado sanciones no "clásicas", como la obligación de prestar un servicio a la Comunidad.

Esto puede suscitar dos tipos de dificultades: la primera está ligada al hecho de que las sanciones sustitutivas se caracterizan a menudo por un elemento restaurativo. Por ejemplo, el delincuente está obligado a actuar en beneficio de la comunidad en su

---

<sup>23</sup>

El uso de la expresión "igualdad de trato" en este contexto no excluye en absoluto la posibilidad de individualizar la resolución, por ejemplo, con arreglo a los recursos económicos del delincuente, sus obligaciones para con otras personas, como alimentos, etc.

conjunto o a hacer algo en beneficio de la víctima o víctimas del delito. Para ello es necesario equilibrar el potencial beneficio para la víctima o comunidad contra quien se cometió el delito con el beneficio de permitir al delincuente prestar el servicio en el Estado miembro donde está socialmente integrado. La ejecución de un servicio a la comunidad en otro Estado miembro no ayudaría a la comunidad cuyos valores transgredió el delito. Por otra parte, tener que llevar a cabo el servicio a la comunidad lejos de casa, endurecería mucho la pena.

En segundo lugar, algunos Estados miembros han desarrollado dichas medidas sustitutivas en menor grado y carecen del entorno social y de los organismos sociales de control apropiados: trasladar la ejecución de las medidas a dichos Estados podría no producir el efecto educativo deseado. Dada esta potencial dificultad, podría ser preferible iniciar un análisis comparativo, posiblemente en una fase ulterior, e con vistas a establecer un mecanismo de cooperación, que pudiera facilitar un acuerdo entre los Estados miembros concernidos.

Por tanto, mientras que, en principio, el reconocimiento mutuo de sanciones sustitutivas debería seguir los mismos criterios que las penas de privación de libertad o pecuniarias, parece legítimo, vista la amplia gama de tipos y modalidades de normas que podrían comprenderse en esta categoría, dejar un mayor margen de discrecionalidad a los Estados miembros afectados. Cada uno de ellos podría solicitar el traslado pero el Estado miembro así requerido no estaría obligado a acceder.

## **9.5. Inhabilitaciones**

Si, después de haber sido objeto de una decisión de las previstas en el punto 3.2, una persona inhabilitada para desempeñar un cargo o ejercer una profesión, incapacitada para contratar con la Administración pública o a la que se le prohíba ejercer actividades que impliquen contacto con niños o se le prive de cualquier otro derecho cruza la frontera y desempeña dicha función, participa en una contratación pública o recibe una subvención en el Estado miembro vecino, el efecto de la sanción queda ampliamente neutralizado. La Comisión es plenamente consciente de que extender el efecto de las inhabilitaciones más allá del Estado miembro donde se pronunciaron podría verse como una agravación de la situación de la persona condenada, pero esta medida es necesaria para evitar los efectos antes descritos, que serían incompatibles con un espacio de libertad, seguridad y justicia. Por consiguiente, será preciso esforzarse particularmente por superar los obstáculos existentes al reconocimiento mutuo de las inhabilitaciones .

El reconocimiento mutuo de las inhabilitaciones (y de medidas similares como la prohibición de ejercer algunas actividades) plantea cuestiones prácticas completamente distintas a las anteriores sanciones. Muchas inhabilitaciones y sanciones similares, como las pronunciadas en relación con el derecho a ejercer determinadas actividades profesionales, para ser efectivas en el contexto del mercado interior, deben reconocerse y ejecutarse en toda la Unión. El reconocimiento mutuo debe ser aquí multilateral, de hecho, a escala comunitaria, y la observancia de la resolución debe controlarse hasta su expiración. Para ello, no parece haber ningún otro medio que no sea la creación de registros, en los que se incorporen las resoluciones tan pronto como se dicten (o sean firmes), con un formato determinado, en el que se indique, como mínimo, los datos de identificación de la persona o entidad privada de derechos, las actividades prohibidas y la duración de la sanción. Es una tarea considerable que implica las mismas dificultades que la base de datos

sobre personas que han cometido delitos vinculados a la delincuencia organizada, que se incluyó en la estrategia recientemente desarrollada de la UE contra la delincuencia organizada.<sup>24</sup> En particular, los problemas de protección de datos son la esencia del trabajo y el acceso a tal registro es un problema complejo, por ejemplo, cómo informar a los organismos reguladores responsables de supervisar las actividades (por ejemplo, en el sector financiero o en el mundo educativo, dependiendo de la naturaleza de la inhabilitación).

## **10. PROTECCIÓN DE DERECHOS INDIVIDUALES**

En la conclusión nº 33, el Consejo Europeo de Tampere expresa la opinión de que un reconocimiento mutuo mejorado también facilitaría la protección judicial de los derechos individuales. Debe, por lo tanto, garantizarse que no solamente el trato de sospechosos y los derechos de defensa no se resientan de la aplicación del principio, sino que las salvaguardias incluso mejorarán a lo largo del proceso. Si bien la piedra angular de cualquier consideración en este campo sigue siendo el Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y, en particular, sus artículos 5, 6 y 7, algunos aspectos concretos podrían especificarse con mayor detalle, por ejemplo, las condiciones en las que se llevan a cabo la asistencia de letrado y la interpretación. Los procedimientos particulares merecen especial atención pero no deberían excluirse, como, por ejemplo, los procedimientos sobre delincuentes sorprendidos en flagrante delito o los procedimientos en rebeldía<sup>25</sup>.

## **11. ASPECTOS DE DERECHO PROCESAL QUE REQUIEREN NORMAS MÍNIMAS COMUNES**

La conclusión nº 37 del Consejo Europeo especial de Tampere pide que se inicie el trabajo sobre los aspectos del Derecho procesal que requieren normas mínimas comunes para facilitar la aplicación del principio del reconocimiento mutuo, respetando los principios jurídicos fundamentales de los Estados miembros. El Consejo Europeo admite de esta manera que el reconocimiento mutuo no puede reemplazar enteramente la aproximación de ordenamientos, sino que los dos deberían ir juntos.

Por tanto, será necesario determinar en qué ámbitos son necesarias tales normas mínimas comunes para asegurar la indispensable confianza mutua que hace posible el reconocimiento mutuo, y en un segundo momento establecer estas normas.

Áreas en que las normas comunes podrían considerarse necesarias:

- La protección del acusado en el procedimiento, por lo que se refiere a los derechos de la defensa como el acceso al asesoramiento jurídico y a la representación, a la interpretación y a la traducción cuando el acusado no conozca bien la lengua de procedimiento, el acceso al órgano jurisdiccional (en caso de procedimientos administrativos a nivel de recurso).
- La protección de la víctima del delito, por lo que se refiere a la posibilidad de ser oído en el procedimiento penal, la posibilidad de presentar pruebas, etc.

---

<sup>24</sup> Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio (DO C 124, de 3 de mayo de 2000). Véase también el punto 5 *supra*.

<sup>25</sup> El Convenio de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales contiene una sección entera dedicada a las sentencias dictadas en rebeldía.

## 12. EL PROCEDIMIENTO DE VALIDACIÓN (“EXEQUÁTUR”)

Idealmente, no debería haber necesidad alguna de tal procedimiento: el reconocimiento mutuo funcionaría directa y automáticamente, sin ningún otro trámite procesal. En la práctica, esto parece imposible en la mayoría de los casos. Cuando la resolución esté en una lengua que la persona y las autoridades concernidas no comprendan, al menos habrá que traducir el texto. Además, sería necesario controlar si la resolución realmente es una resolución con arreglo a lo definido bajo punto 3.2 y proviene de una autoridad que es competente para adoptar tales resoluciones.

Si se decide limitar el alcance del reconocimiento mutuo de algún modo, el procedimiento de validación (autenticación) tendría que incluir un trámite que asegure que la decisión adoptada está dentro del ámbito. Si se exige el respeto de ciertas salvaguardias procesales como una condición para el reconocimiento, habrá que introducir los correspondientes controles. Efectivamente, con cada extremo adicional que deba controlarse antes de que reconocer una decisión en el Estado miembro de ejecución, el procedimiento de validación se complica y se alarga, neutralizando así las principales ventajas del reconocimiento mutuo: la rapidez y la sencillez. Un procedimiento de validación demasiado pesado tendría el efecto de permitir sólo un régimen de reconocimiento mutuo que en la práctica funcionaría casi como el tradicional régimen de "solicitud".

Las consideraciones prácticas hechas con relación a los diversos tipos de sanciones indican que podría ser necesario prever procedimientos de validación diferentes para diversas resoluciones. Por ejemplo, donde no exista el tipo de sanción impuesto en el Estado miembro de ejecución, podría ser necesario un procedimiento de conversión más elaborado.

## 13. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN ENTRE ESTADOS MIEMBROS

La letra d) del art. 31 del TUE establece que la acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá la prevención de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros.

La situación actual es que muchos Derechos penales establecen varios criterios de jurisdicción, lo que se refleja en varios instrumentos comunitarios.<sup>26</sup> El problema es particularmente prominente cuando se aplica la jurisdicción universal, como establecen varios instrumentos jurídicos<sup>27</sup>. Por consiguiente, no es inusual que sean competentes varios Estados. No hay ni una norma de litispendencia ni ninguna prelación entre los criterios de jurisdicción,

---

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, la Acción común de 24 de febrero de 1997 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños, Título II/A/f (DO L 63, de 4 de marzo de 1997); el Convenio de 26 de mayo de 1997 relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, artículo 7 (DO C 195, de 25 de junio de 1997); la Acción común de 21 de diciembre de 1998 relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea, artículo 4 (DO L 351, de 29 de diciembre de 1998); la Acción común de 22 de diciembre de 1998 sobre la corrupción en el sector privado, artículo 7 (DO L 358, de 31 de diciembre de 1998).

<sup>27</sup> Por ejemplo, la Acción común de 1997 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.

sólo a veces un incentivo para coordinar y, en la medida de lo posible, centralizar los procesos.<sup>28</sup>

Entre las tareas de los puntos de contacto en la red judicial europea ya figura facilitar la coordinación en caso de solicitudes múltiples de las autoridades locales judiciales.<sup>29</sup> Además, el Plan de Acción de Viena de 1998, adoptado por el Consejo y la Comisión,<sup>30</sup> prevé el examen, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, de la posibilidad de crear un registro de asuntos pendientes, precisamente como manera de prevenir los conflictos de jurisdicción. A falta de prelación de las competencias, no se podría sino prever una excepción al reconocimiento mutuo cuando el Estado miembro de reconocimiento tenga jurisdicción e incoe el procedimiento o tenga jurisdicción pero decida no hacerlo.<sup>31</sup> Pero esto constituiría una enervación grave del principio de reconocimiento mutuo.

### **13.1 Coordinación**

Una manera de resolver conflictos de jurisdicción entre Estados miembros y los consiguientes procesamientos múltiples podría ser establecer criterios de prelación de competencias y encargar a un organismo existente o de nueva creación decidir si un Estado miembro es competente caso por caso con arreglo a dichos criterios. Esta tarea podría ser encargada a Eurojust, el Tribunal de Justicia u otro órgano.

Sin embargo, si este conjunto de criterios dejara un margen de apreciación al órgano decisorio, éste podría encontrarse en situaciones extremadamente delicadas al tratar asuntos muy politizados. Si hace uso de su margen de discrecionalidad, cabe esperar intensas críticas, decida lo que decida. Si el órgano pudiera demostrar que su decisión se basa en normas establecidas, aún cabría esperar críticas, en particular de quienes piensen que la interpretación de esas normas debería ser diferente, pero sería más llevadero que en el caso anterior.

### **13.2 Normas comunitarias sobre la jurisdicción exclusiva**

Con la introducción de reconocimiento mutuo, parece haber llegado el momento de que el sistema existente, en el cual varios Estados miembros pueden ser competentes sobre el mismo delito, se complemente por normas que designen claramente a un solo Estado miembro. Las normas sobre jurisdicción deberían prevenir no sólo conflictos de jurisdicción positivos (dos o más Estados miembros quieren conocer de un asunto), sino también los conflictos de jurisdicción negativos (ningún Estado miembro quiere conocer del asunto).

Cuando esté claro, según las normas comúnmente establecidas, que las autoridades de un solo Estado miembro son competentes para pronunciarse sobre un determinado asunto, será mucho

---

<sup>28</sup> Como en el artículo 6 del Convenio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas o en el artículo 4 de la Acción Común de 1998 relativa a la participación en una organización delictiva.

<sup>29</sup> Véase el apartado 3 del artículo 4 de la Acción común por la que se crea una red judicial europea (DO L 191, de 7 de julio de 1998). [La mejora de la capacidad operativa de la red es actualmente objeto de discusión.](#)

<sup>30</sup> [Plan de Acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia \(DO C 19 de 23 de enero de 1999\). Véase la letra e\) del apartado 49.](#)

<sup>31</sup> Las letras e) y f) del artículo 6 del Convenio de 1970 sobre el valor internacional de las sentencias penales establecen estos motivos de denegación de la ejecución.

más fácil que los otros Estados miembros reconozcan y, por tanto, acepten la resolución que en una situación en la que sus propias autoridades también hubieran podido ser competentes para decidir. Esto es cierto tanto para las diferencias en Derecho penal sustantivo como en Derecho procesal penal: incluso cuando no haya doble tipificación, el Estado miembro requerido para ejecutar una resolución sobre un acto que no es delito con arreglo a su propio Derecho debería encontrarlo más fácil de aceptar dado que está basado en normas comúnmente acordadas que regulan quién es responsable en un caso particular. Por lo que se refiere al Derecho procesal, hay diferencias, por ejemplo, en cuanto al "principe d'opportunité des poursuites" (principio de oportunidad). Los Estados miembros que se adhieren a este principio dejan a los servicios de instrucción, cuando se han reunido las pruebas de la comisión de un delito, la decisión de iniciar las diligencias de instrucción. Otros Estados miembros tienen un sistema bajo el cual ello es obligatorio en tales circunstancias. Una vez más, cuando un Estado miembro cuyo sistema de enjuiciamiento está basado en el principio de oportunidad tiene jurisdicción con arreglo a las normas comúnmente establecidas, y sus servicios de instrucción han decidido no presentar cargos, los otros Estados miembros, que carecerían de jurisdicción, deberían encontrar más fácil aceptar tal decisión, y no poder presentar cargos a su vez.

Podría alegarse que creando tal sistema de reconocimiento mutuo ligado a normas sobre jurisdicción, se compensaría a los Estados miembros por la pérdida de soberanía que tienen que aceptar cuando reconocen las resoluciones de otros Estados miembros al recibir una esfera de competencia en la que les corresponde a ellos fijar las normas de Derecho penal. Esta esfera de competencia sería ampliada por el hecho de que los demás Estados miembros reconocerían las decisiones adoptadas con arreglo a estas normas. Podría decirse que la territorialidad como criterio de soberanía sería reemplazada por otros criterios, que en muchos casos aún cabría esperar basados en la territorialidad. Por ejemplo, uno de los criterios principales de jurisdicción podría ser el lugar de comisión del delito.

Otro argumento en favor de un conjunto de normas claras sobre jurisdicción es la necesidad de evitar el "forum-shopping". Esto debería ser imposible para cualquier parte que lo intente, ya sea el ministerio fiscal o la defensa.

En la mayoría de los casos, las autoridades competentes de los Estados miembros (potencialmente) implicadas podrían determinar si corresponde actuar a su Estado miembro o no interpretando ellas mismas las normas de jurisdicción. Sólo cuando las normas no sean claras en relación con un caso específico o cuando los Estados miembros, por cualquier razón, insistieran en su competencia podría ser necesario remitir el asunto a un organismo europeo para que se pronunciara sobre las cuestiones de jurisdicción. Esta tarea podría confiarse al Tribunal de Justicia,<sup>32</sup> a EUROJUST, o a un organismo similar. Con independencia de la solución elegida, la capacidad de resolver rápidamente las cuestiones de jurisdicción es crucial.

Una desventaja del establecimiento de un cuerpo de normas sobre la asignación de la jurisdicción entre los Estados miembros de la UE es que, para acordarlo, podría ser necesario un considerable esfuerzo de negociación. Nuevamente, podría considerarse un esfuerzo definitivo, ya que eliminaría la necesidad de tratar la cuestión de la jurisdicción en todos y cada uno de los casos en que se vean implicadas las jurisdicciones de dos o más Estados

---

<sup>32</sup> Posiblemente de manera similar a la prevista en el Protocolo relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia del Convenio de Bruselas de 1968, firmado en Luxemburgo el 3 de junio de 1971 (DO L 204, de 2 de agosto de 1975. Versión consolidada en DO C 27, de 26 de enero de 1998).

miembros. Sin embargo, cada procedimiento de validación debería controlar si el Estado miembro que impuso la pena era de hecho competente para adoptar la resolución que debe reconocerse. En la mayoría de los casos, no debería ser un trámite pesado, especialmente si las normas sobre jurisdicción están claras y bien redactadas, aunque quizá algunos casos complejos requieran un esfuerzo considerable.<sup>33</sup>

Puede haber casos en que los Estados miembros siempre quieran tener jurisdicción, con independencia del lugar donde se hayan cometido los actos pertinentes, por ejemplo, por lo que se refiere a delitos contra su interés nacional, como ataques contra sus funcionarios, o violación de secretos oficiales o de la legislación sobre seguridad nacional. Cuando se hagan tales excepciones al principio de territorialidad, deberían corresponder a una pérdida de jurisdicción para el Estado miembro en cuyo territorio se cometiera el acto, para evitar los problemas surgidos de la combinación de la jurisdicción múltiple y el reconocimiento mutuo, anteriormente descritos. Si no puede establecerse una jurisdicción única, habría que considerar eximir estas cuestiones del reconocimiento mutuo.

---

<sup>33</sup> Establecer un sistema por el que se atribuye jurisdicción sobre cierto asunto a un determinado Estado miembro excluyendo así la jurisdicción de todos los demás Estados miembros también podría tener consecuencias sobre las obligaciones internacionales que los Estados miembros hayan podido asumir. Los Estados miembros de la UE pueden haber acordado con terceros países u organizaciones internacionales jurisdicción para determinados asuntos. Bajo un sistema comunitario de jurisdicción exclusiva, podría ser que ésta corresponda a otro Estado miembro, quedando el primer Estado miembro sin jurisdicción efectiva. La necesidad de modificar instrumentos existentes que crean obligaciones para los Estados miembros frente a terceros países u organizaciones internacionales depende en gran medida de cómo regulen su relación con otros instrumentos.

## CONTRIBUCIÓN DE LA COMISIÓN AL TRABAJO SOBRE EL PROGRAMA DE LAS MEDIDAS PARA APLICAR EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO

El trabajo sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal podría emprenderse en paquetes de asuntos que necesiten respuestas a las mismas o similares preguntas. De cada paquete podrían surgir uno o varios instrumentos jurídicos. Al debatir sobre los paquetes, habrá que tener en cuenta una serie de cuestiones básicas relativas al reconocimiento mutuo, en particular en relación con la doble tipificación, el reconocimiento total o solamente parcial, el procedimiento de validación, y los requisitos procesales que hay que cumplir en el Estado miembro que impone la condena para que la resolución sea reconocible en el Estado miembro de reconocimiento.

Los paquetes son:

- Reconocimiento mutuo de decisiones que imponen multas pecuniarias en general (además de las infracciones de tráfico).
- Medidas que tratan de los antecedentes penales de una persona. En una primera etapa, deberían crearse formularios europeos que permitan a órganos jurisdiccionales y servicios de instrucción enviar fácilmente una solicitud a las autoridades competentes (deseablemente centrales) de los demás Estados miembros de la UE para averiguar si la persona con quien están tratando tiene antecedentes penales allí. En una segunda etapa, debería crearse un registro penal europeo central.
- Normas comunitarias sobre jurisdicción exclusiva para resoluciones firmes en asuntos penales.  
Alternativamente, si se prefiriera no tener que definir normas europeas comunes sobre jurisdicción, deberían abordarse las cuestiones relativas a clarificar el principio *ne bis in idem*, así como la coordinación de los procesamientos. Esto debería hacerse en paralelo (con el trabajo en curso sobre EUROJUST, para el que el Consejo Europeo de Tampere fijó el plazo de finales de 2001).
- Inhabilitaciones, sanciones sustitutivas, control judicial de individuos.  
Puede tener que establecerse un inventario de sanciones existentes. Podría buscarse la cooperación con el futuro Foro Europeo sobre la Prevención del Delito.
- Decomiso tras la congelación de activos.  
Habrá que tener en cuenta el resultado del trabajo sobre la congelación de activos para asegurarse de que las dos etapas sean compatibles.
- Ejecución de penas de privación de libertad dictadas en otros Estados miembros. Esto debería tratarse en el contexto de las medidas relativas al traslado de personas (en vez de la extradición formal). Podría requerirse una evaluación de la situación actual de extradición entre los Estados miembros de la UE, incluidos los instrumentos jurídicos existentes.

Como esta Comunicación solamente trata de una parte del ámbito del reconocimiento mutuo, la Comisión no cree necesario fijar plazos para las medidas definidas anteriormente. Solo será significativo establecer plazos para medidas individuales en la preparación del programa, que cubrirá todas las medidas que deban tomarse en relación con el reconocimiento mutuo.

La Comisión invita a todas las partes interesadas a formular sus observaciones (por escrito) sobre la presente Comunicación a más tardar el 31 de octubre de 2000 al:

**Director General**

**Dirección General de Justicia e Interior**

**Comisión Europea**

**Rue de la Loi 200**

**B-1049 Bruselas**

**Fax: (+32 2) 296.74.81**

**E-mail: [Adrian.Fortescue@cec.eu.int](mailto:Adrian.Fortescue@cec.eu.int)**