

**CRISTINA FERNÁNDEZ-PACHECO ESTRADA***Profesora Ayudante de Derecho Penal  
Universidad de Alicante*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Joaquín BORRELL MESTRES, don Joaquín FERRER JACAS, don Tomás FONT LLOVET, don Alfredo GALÁN GALÁN, doña María Jesús MONTORO CHINER y don Joaquín TORNOS MAS.

**Extracto:**

EN un panorama legal en el que es frecuente la regulación de conductas muy similares como infracción administrativa e ilícito penal, resulta especialmente importante la correcta configuración de aquellos mecanismos que permitan hacer efectivo el derecho de todo ciudadano a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos (el llamado principio ne bis in idem, sin dejar de lado el necesario respeto de la primacía de la jurisdicción penal sobre la administrativa.

En este contexto, las Sentencias 177/1999 y 2/2003 del Tribunal Constitucional ofrecen dos alternativas de actuación ante situaciones de hecho análogas. El análisis de estas sentencias, así como de la reacción doctrinal que han suscitado, equivale, por tanto, a plantear cómo debe resolverse el conflicto suscitado entre la regla de prevalencia y el principio ne bis in idem, en casos donde media sanción administrativa pero existen indicios de delito o, incluso, se ha dado trámite al procedimiento ante las autoridades penales. En el fondo, esta problemática viene a evidenciar toda una serie de deficiencias en la coordinación de la esferas administrativa y penal del ordenamiento especialmente frecuente en materia medioambiental o de seguridad del tráfico.

---

## *Sumario:*

---

- I. Introducción.
- II. Planteamiento del problema.
  1. Los hechos en las Sentencias 177/1999 y 2/2003.
    - 1.1. Los hechos en las sentencias.
    - 1.2. Similitudes y diferencias entre ambos supuestos.
  2. Definición del principio ne bis in idem.
    - 2.1. La vertiente material.
    - 2.2. La vertiente procesal.
  3. Las cuestiones a resolver.
- III. ¿Debe el Tribunal Constitucional entrar a conocer de la triple identidad?
  1. Sentencia 177/1999.
  2. Sentencia 2/2003.
- IV. ¿Existe una efectiva vulneración del principio ne bis in idem?
  1. En la Sentencia 177/1999.
    - 1.1. Acerca de la vertiente material del principio ne bis in idem.
    - 1.2. Acerca de la vertiente procesal del principio ne bis in idem.

2. En la Sentencia 2/2003.
  - 2.1. Acerca de la vertiente material del principio ne bis in idem.
  - 2.2. Acerca de la vertiente procesal del principio ne bis in idem.
- V. De las posibles soluciones al conflicto suscitado entre la regla de prevalencia y el principio ne bis in idem.
  1. Soluciones adoptadas por las Sentencias 177/1999 y 2/2003.
    - 1.1. Sentencia 177/1999.
    - 1.2. Sentencia 2/2003.
  2. Otras posibles soluciones.
- VI. Conclusión.
- VII. Bibliografía.
- VIII. Anexo: los hechos en las Sentencias 177/1999 y 2/2003.

## I. INTRODUCCIÓN

El principio *ne bis in idem* o *non bis in idem*<sup>1</sup> es considerado como uno de los pilares básicos de nuestro sistema de Derecho. Sin embargo, a pesar del acuerdo generalizado en cuanto a su importancia, son muchos los motivos por los que aún hoy sigue siendo objeto de controversias en lo que respecta a su naturaleza, su aplicación o la configuración de sus vertientes. La vaguedad de su inicial formulación, así como el hecho de que en España no se encuentre expresamente recogido en la Constitución de 1978 son factores que han propiciado que, efectivamente, esté sometido a un constante desarrollo en manos de doctrina y jurisprudencia.

Pero si la propia definición del principio *ne bis in idem* ya suscita desavenencias, su consideración en el concreto ámbito de las, de por sí complicadas, relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador resulta aún más problemática. En realidad, los conflictos surgidos en lo referente al *ne bis in idem* en este terreno podrían considerarse manifestación de problemas mayores anteriores a ellos, como la defectuosa coordinación existente entre las dos esferas o la controversia existente acerca de la diversidad de naturaleza entre pena y sanción administrativa<sup>2</sup>.

En cuanto a las sentencias objeto de estudio, son especialmente relevantes en la materia por muchas razones. La Sentencia 177/1999 fue, en su momento, un motivo para retomar la reflexión a propósito de la naturaleza y manifestaciones del principio *ne bis in idem* a raíz de la singular resolución ofrecida por el Tribunal Constitucional. Además, esta sentencia refleja los problemas de configuración que presenta el delito medioambiental en cuanto a su aplicabilidad<sup>3</sup>. La Sentencia 2/2003

<sup>1</sup> Ambas expresiones son correctas, si bien *ne bis in idem* se utiliza especialmente en la doctrina alemana e italiana y *non bis in idem* ha sido tradicionalmente empleada en España y en Hispanoamérica, en GARCÍA ALBERO, R., *Non bis in idem material y concurso de Leyes Penales*, Barcelona, Cedecs Derecho Penal, 1995, pág. 23.

<sup>2</sup> Ampliamente, acerca de las relaciones entre sanciones administrativas y penales en el derecho comparado, véase PÉREZ MANZANO, M., *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, Valencia, Tirant lo Blanch «colección los delitos», 2002, pág. 18.

<sup>3</sup> Acerca de estos problemas de configuración y su aplicabilidad resultan interesantes las reflexiones de BAUCELLADOS, J., «El delito ecológico. Análisis de algunos de sus problemas de aplicación», *Iuris*. Núm. 69, febrero 2003, págs. 44 y ss.

impone una revisión de la doctrina constitucional precedente, respondiendo, en muchos aspectos, a las reivindicaciones que se formularon por parte de la doctrina en este tiempo <sup>4</sup>.

Siendo el objetivo de este trabajo realizar un estudio relativamente superficial de algunas de las cuestiones suscitadas en el estudio comparado de las sentencias mencionadas, su estructura vendrá determinada por este propósito. En la primera parte se establecerán los términos a tratar; términos de las sentencias, pero también de los aspectos doctrinales implicados. En la segunda parte, procederé a contestar los problemas surgidos: en cuanto a la oportunidad de que el Tribunal Constitucional entre a valorar la identidad de elementos, acerca de la efectiva existencia de vulneración del principio y sobre las posibles soluciones para el caso.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Este primer apartado está dedicado a establecer los límites en los que se enmarca la discusión: por una parte, realizaré un análisis preliminar de los antecedentes expuestos en las sentencias. Sistematizados cronológicamente, la sucesión de hechos permiten distinguir similitudes y diferencias fácticas entre los dos supuestos. Estos contrastes cobran una gran relevancia de cara al estudio comparativo que se pretende, ya que aportan importantes matices a tomar en consideración. En un segundo apartado abordaré la definición del principio *ne bis in idem* y las vertientes que se le han venido atribuyendo. El consenso respecto a estos conceptos permite concretar el problema y alcanzar conclusiones claras. Por último, señalaré aquellas cuestiones concretas que han sido objeto del cambio de doctrina del Tribunal Constitucional.

### 1. Los hechos en las Sentencias 177/1999 y 2/2003.

#### 1.1. *Los hechos en las sentencias.*

##### 1.1.1. Sentencia 177/1999, de 11 de octubre.

Véase anexo.

##### 1.1.2. Sentencia 2/2003, de 16 de enero.

Véase anexo.

---

<sup>4</sup> Otra sentencia intermedia de interés es la STC 152/2001, con detalle en BOIX REIG, J., *La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem*, Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, págs. 138 y ss.

## 1.2. Similitudes y diferencias entre ambos supuestos.

### 1.2.1. Similitudes

- En ambas sentencias la Administración omite paralizar las actuaciones a la espera de verificar si existe delito y sanciona directamente.
- En ambos casos se hace referencia a figuras limítrofes reguladas en el Derecho Administrativo sancionador y en el Código Penal que comparten un elemento en sus conductas; es por este motivo que la posible identidad de fundamento suscita problemas.

	<b>Hechos correspondientes a la Sentencia 177/1999</b>	<b>Hechos correspondientes a la Sentencia 2/2003</b>
Derecho Administrativo sancionador	<p><b>Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985</b>  <b>Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986</b></p> <p>Realizar vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados in contar con la autorización correspondiente atendiendo a su repercusión en el orden y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como al deterioro producido en la calidad del recurso.</p>	<p><b>Art. 12.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990</b></p> <p>No podrá circular por las vías objeto de esta ley el conductor de vehículos o bicicletas con tasas superiores a las que reglamentariamente se establezcan de bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas.</p> <p><b>Art. 20.1 Reglamento General de Circulación</b></p> <p>Tasa: 0,4 mg por litro de aire espirado.</p>
Código Penal	<p><b>Art. 347 bis.</b> Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 175.000 a 5.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.</p>	<p><b>Art. 379.</b> El que condujere un vehículo a motor o un ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas será castigado con la pena de arresto de ocho a doce fines de semana o multa de tres a ocho meses y, en cualquier caso, privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, respectivamente, por tiempo superior a uno y hasta cuatro años.</p>

- En los dos casos, los Tribunales Penales optan por computar la sanción administrativa en la penal a fin de evitar la doble sanción.

### 1.2.2. Diferencias.

- A propósito de la actuación del recurrente respecto a las actuaciones de Derecho Administrativo sancionador: en la Sentencia 177/1999 el afectado no recurre la sanción, la cual deviene firme, siendo la multa abonada. En la Sentencia 2/2003 el sancionado presenta recurso ordinario ante la Dirección General de Tráfico alegando, entre otros motivos, la existencia de diligencias previas transformadas en procedimiento abreviado sobre los mismos hechos. Interpuso también recurso contencioso-administrativo aunque desistió de éste con posterioridad.
- A propósito de la actuación de la Administración: en la Sentencia 177/1999 la Junta de Aguas impuso la multa antes de poner en conocimiento los hechos a la policía judicial, aun a sabiendas de que los hechos podían constituir delito previsto en el artículo 347 bis. En la Sentencia 2/2003 la Administración tenía en su poder desde el primer momento el Auto de las diligencias previas incoadas por el Juzgado de Instrucción competente. La resolución administrativa en virtud de la cual se impone la multa al recurrente es posterior al Auto por el cual se acordaba la apertura de juicio oral. En la resolución del recurso por la Dirección General de Tráfico se desestima el recurso interpuesto por el sancionado por entender erróneamente que «obra en el expediente resolución absolutoria dictada por el Juzgado competente, al no haber quedado acreditada la comisión del delito o falta penal», cuando el juicio oral ya había sido acordado.
- A propósito del sujeto: en la Sentencia 177/1999 se impone la multa administrativa a la empresa «IRM Lloreda S.A.» y la penal recae sobre el recurrente en su condición de consejero delegado y director de la empresa.

## 2. Definición del principio *ne bis in idem*.

La fuente de referencia ante el cometido de definir el principio *ne bis in idem* debe ser, necesariamente, el propio Tribunal Constitucional. Esto es así porque, a pesar de ser reconocido como uno de los pilares básicos en nuestro sistema de Derecho, no goza de un reconocimiento expreso en la Constitución <sup>5</sup>. Partiendo de la sencillez inicial del concepto, el Tribunal Constitucional ha ido desarrollando paulatinamente dos vertientes, material y procesal <sup>6</sup>, a fin de facilitar su aplicación a los casos suscitados.

<sup>5</sup> La omisión del principio *ne bis in idem* no fue deliberada. En el proyecto de Constitución debatido en la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas del Congreso aparecieron diversas formulaciones del principio, ubicado originariamente en el actual artículo 9. A pesar del acuerdo existente al respecto, se señalaron posibles dificultades en lo concerniente a las relaciones de especial sujeción. El tema se postergó al actual artículo 25, cosa que inexplicablemente no se hizo, en GARCÍA ALBERO, R., *Non bis in idem material y concurso de Leyes Penales*, *op. cit.*, págs. 53 a 56.

<sup>6</sup> Aunque generalmente vengán diferenciándose estas dos vertientes del principio, se trata, en realidad, de facetas inescindibles, en BOIX REIG, J., *La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem*, *op. cit.*, pág. 149.

### 2.1. *La vertiente material.*

Fue en la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero (la segunda sentencia emitida desde su fundación) donde se llevó a cabo su definición. «El principio general del Derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones –administrativa y penal– en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración (...) que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración». Es decir, que la vertiente material suele identificarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con aquella que impide sancionar a un mismo sujeto por el mismo hecho con el mismo fundamento, en más de una ocasión. En principio, según lo establecido por la Sentencia 2/1983, esta prohibición se dirigía especialmente a proscribir la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores de naturaleza penal y administrativa; posteriormente se amplió a la concurrencia de sanciones penales, así como a la duplicidad de sanciones administrativas <sup>7</sup>.

Tradicionalmente, se vincula el principio *ne bis in idem* a los principios de tipicidad y legalidad de las infracciones cuya base se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Española <sup>8</sup>. Su finalidad es la de «evitar una reacción punitiva desproporcionada en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente» <sup>9</sup>.

Resulta interesante apuntar apenas –ya que no pertenece estrictamente al tema objeto de estudio– la relación existente entre principio *ne bis in idem* y concurso de delitos. En general, se entiende que es la relación propia de un principio y su manifestación; es el principio *ne bis in idem* en su vertiente material el que determina la solución a aplicar en el concurso aparente de leyes penales, impidiendo que, por un mismo contenido de injusto, puedan imponerse dos penas criminales <sup>10</sup>.

### 2.2. *La vertiente procesal.*

La llamada vertiente procesal presenta más dificultades a la hora de su definición. El fundamento de la vertiente procesal suele situarse en el artículo 25 de la Constitución Española. Sin embargo, algunos autores creen que sería más acertado ubicar su fundamento en el artículo 24 <sup>11</sup>. Atendiendo a su naturaleza de medio idóneo para impedir la vulneración del *ne bis in idem* material, realizaré una

<sup>7</sup> DE LEÓN VILLALBA, F., *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, Barcelona, Bosch, 1998, pág. 530.

<sup>8</sup> Véase BUSTOS RAMÍREZ, J.J./ HORMAZÁBAL MALARÉE, H., «Principio de legalidad y *ne bis in idem*», *Estudios penales en homenaje al Profesor Cobo del Rosal*, Madrid, Dykinson, págs. 163 a 170.

<sup>9</sup> STC núm. 2/2003, de 16 de enero, FJ 3.

<sup>10</sup> Sobre este tema, GARCÍA ALBERO, R., *Non bis in idem material y concurso de Leyes Penales*, op. cit.

<sup>11</sup> Véase COBO DEL ROSAL, M./ VIVES ANTÓN, T.S., *Derecho penal parte general.*, 5.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanc, 1999, pág. 92.

sistematización de las acepciones atribuidas a esta vertiente a fin de dotarla de un tratamiento unitario de cara a la posterior aplicación de las acepciones a las sentencias que nos ocupan.

El significado básico, del que se derivan las demás interpretaciones, es el que «imposibilita dos procesos y dos resoluciones iguales o diferentes, sobre el propio tema o el mismo objeto procesal, en atención a los indeclinables derechos de todo ser humano de ser juzgado únicamente una vez por una actuación presuntamente delictiva, y a la importante defensa de los valores de seguridad y justicia que dominan el ámbito del proceso criminal»<sup>12</sup>. Esta definición tiene su reconocimiento en la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1987, donde se alude a «derecho a no ser sometido a un doble procedimiento».

Sin embargo, su formulación abre algunas incertidumbres. Por ejemplo, la extensión que se atribuya al término «proceso». DE LEÓN VILLALBA, atendiendo a la interpretación histórica del funcionamiento y finalidad del principio, conviene la aplicabilidad del principio al ámbito propio de cada sector sancionador. El Tribunal Constitucional lo reconoce al ámbito penal en la Sentencia 66/1986 y a la duplicidad de procedimientos administrativos en las Sentencias 159/1985 y 94/1986; en realidad, en el caso de solapamiento de proceso penal y administrativo, la efectividad del principio se reduce a impedir una actuación previa a la de los órganos judiciales y la vinculación de la Administración respecto de los hechos probados en la decisión judicial<sup>13</sup>.

De esta restricción se extraen algunas de las derivaciones de la acepción principal señalada de la vertiente procesal. Los restantes mecanismos procedimentales vinculados con frecuencia por doctrina y jurisprudencia a la vertiente procesal del *ne bis in idem* se derivan, en mayor o menor medida, de la acepción señalada aquí como principal.

En primer lugar, una de estas concreciones, especialmente relevante para el caso que nos ocupa, viene identificándose, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, con la regla de la preferencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal. De este principio, que a su vez se deriva del artículo 25.1 de la Constitución Española, se extraen una serie de limitaciones al poder sancionador de la Administración, que son:

1. El necesario control *a posteriori* por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.
2. La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos, debiendo en estos casos abstenerse inmediatamente de actuar hasta que no haya resuelto esta situación la actuación judicial, tal y como

<sup>12</sup> Véase NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, pág. 400.

<sup>13</sup> Véase DE LEÓN VILLALBA, F., *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, op. cit., pág. 542.

lo preceptúa actualmente el artículo 133 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común;

3. El respeto a la cosa juzgada material, esto es, la actuación de la Administración deberá mantener cuando actúe *a posteriori* el planteamiento fáctico realizado por la actuación jurisdiccional penal <sup>14</sup>.

En segundo lugar, otra faceta del principio la refiere la propia Sentencia 177/1999, que menciona la función de «no tan sólo impedir el proscrito resultado de la doble incriminación y castigo por unos mismos hechos, sino también evitar que recaigan eventuales pronunciamientos de signo contradictorio, en caso de permitir la prosecución paralela o simultánea de dos procedimientos –penal y administrativo sancionador– atribuidos a autoridades de diverso orden» <sup>15</sup>.

En tercer y último lugar, la consideración de esta vertiente supone abrir la puerta a la polémica de la posible subordinación de la vertiente procesal a la material. BENLLOCH PETIT afirma al respecto que: «si el carácter adjetivo del Derecho procesal frente al Derecho sustantivo ya sugieren esta conclusión, basta, para confirmarla, con considerar que, lo que en último término preocupa al ordenamiento al establecer la prohibición de duplicidad de procesos no es la seguridad jurídica, ni un afán por evitar al sujeto la multiplicidad de procedimientos (...) sino el peligro que el doble proceso entraña de que, o bien se produzcan dos valoraciones distintas del mismo supuesto de hecho, o bien, cuando se trata de imponer una consecuencia jurídica gravosa, se dé una duplicidad de consecuencias jurídicas por el mismo hecho. En resumidas cuentas, se quiere con la prohibición del doble proceso descartar de entrada la posibilidad de una doble valoración del mismo hecho o de una doble reacción sancionadora frente al mismo» <sup>16</sup>.

De este razonamiento extrae el autor dos conclusiones: la primera y principal, que la vertiente procesal se configura como un medio para evitar la infracción de la vertiente material; y, en segundo lugar, que en realidad la función de la vertiente procesal puede lograrse acudiendo a otros remedios procesales como la excepción de cosa juzgada. Este tema, que podría parecer trivial, cobra una especial relevancia en los casos a analizar ya que la posible subsidiariedad de la vertiente procesal respecto de la material será utilizada en ambas sentencias (y en sus respectivos votos particulares) como clave para estimar o desestimar el caso.

Tomando otra de las acepciones señaladas, PÉREZ MANZANO se refiere a que, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, FJ 4, se ha plasmado la idea de que la vertiente procesal del principio, que implica la necesaria subordinación de la Administración a la Jurisdicción y la prioridad de ésta, no puede prevalecer frente a la vertiente material o sustantiva del derecho, de modo que si la Administración infringe la legalidad y no paraliza el procedimiento sancionador en espera de la

<sup>14</sup> STC 77/1983, FJ 3, STC 222/1997, FJ 4 y ATC 365/1997, FJ 2.

<sup>15</sup> STC 177/1999, FJ 4.

<sup>16</sup> BENLLOT PETIT, G. «El principio de *non bis in idem* en las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario», *Poder Judicial*, núm. 51, 1998, pág. 307.

resolución del procedimiento penal, ello no puede conducir a negar la lesión del derecho fundamental a no ser sancionado dos veces por el mismo hecho <sup>17</sup>.

En estrecha relación con esta cuestión está la naturaleza de la vinculación que une el principio *ne bis in idem* procesal a la cosa juzgada. Aunque no es un asunto estrictamente incluido en el objeto de análisis, dado que en ambas sentencias la defensa de los recurrentes acude a esta institución para evitar ulterior enjuiciamiento y sanción, no está de más señalar apenas algunas opiniones al respecto. COBO DEL ROSAL y VIVES ANTÓN la consideran una concreción del principio *ne bis in idem* <sup>18</sup>, es decir, como una consecuencia del propio principio <sup>19</sup>. PÉREZ MANZANO señala, como cláusula de cierre del primer argumento enunciado, que «la no estimación de la excepción de cosa juzgada, cuando concurren los requisitos necesarios para que se opere, podría concluir a la vulneración del citado principio» <sup>20</sup>. La Sentencia 2/2003 recuerda, citando otras sentencias constitucionales, que «la falta de reconocimiento del efecto de cosa juzgada puede ser el vehículo a través del cual se ocasiona [la vulneración del *ne bis in idem*] pero no es requisito necesario para su producción».

### 3. Las cuestiones a resolver.

Una vez establecidos los hechos que se plantearon en las Sentencias 177/1999 y 2/2003 y los parámetros respecto a los cuales se valorará la pertinencia de las apreciaciones expuestas en las dichas sentencias, resta, en vista de que son muchos los argumentos que se suscitan, establecer qué asuntos concretos se analizarán en lo que concierne a la prohibición de incurrir en *bis in idem*.

El *primero* de ellos, a modo de cuestión preliminar, se refiere a la oportunidad de que el Tribunal Constitucional entre a conocer de la determinación de la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento. Una vez establecida ésta y ya de lleno en el análisis propiamente dicho, se estudiará, en *segundo lugar*, la existencia de vulneración del principio *ne bis in idem* en los casos objeto de las Sentencias 177/1999 y 2/2003.

Por último, expondré las distintas soluciones aplicables al problema realmente planteado en las sentencias. En principio, no se cuestiona en ningún momento la preferencia de las instancias judiciales sobre las administrativas en las materias objeto de análisis y, sin embargo, la Administración, a sabiendas de que los hechos podían incurrir en delito (177/1999) o bien por error (2/2003), procedió a sancionar omitiendo su deber de paralización hasta ulterior pronunciamiento de los Tribunales Penales. La cuestión que se plantea entonces es clara y se concreta en si los Tribunales Penales, al tener constancia de la existencia de sanción administrativa por los mismos hechos que estaban

<sup>17</sup> PÉREZ MANZANO, M., *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, *op. cit.*, pág. 30.

<sup>18</sup> COBO DEL ROSAL, M./ VIVES ANTÓN, T.S., *Derecho penal parte general*, *op. cit.*, pág. 93.

<sup>19</sup> De la misma opinión, BENLLOCH PETIT, G., «El principio de *non bis in idem* en las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario», *op. cit.*, pág. 307.

<sup>20</sup> PÉREZ MANZANO, M., *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, *op. cit.*, pág. 29.

enjuiciando, debieron absolver al acusado para no incurrir en *ne bis in idem* o, entendiendo que su primacía judicial no podía ser conculcada, condenar. Esto es, ¿qué soluciones existen para resolver el conflicto suscitado entre principio de prevalencia y principio *ne bis in idem*?

### III. ¿DEBE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ENTRAR A CONOCER DE LA TRIPLE IDENTIDAD?

A continuación se aborda la cuestión de si el Tribunal Constitucional debía entrar a conocer de la posible existencia de la triple identidad o, por el contrario, recibir como definitivas las conclusiones a las que llegaron las instancias judiciales precedentes. Es un tema crucial ya que la negación de esta posibilidad implica asumir la identidad reconocida por Juzgado de lo Penal y Audiencia Provincial y, por tanto, limitar de forma extrema la discusión.

La decisión del Tribunal Constitucional de entrar a valorar la identidad existente respecto de sujeto, hechos y fundamento de la conducta que había sido administrativamente sancionada en relación con la sometida a juicio penal genera grandes diferencias en las sentencias a analizar, así como en sus respectivos votos particulares. En la Sentencia 177/1999, el alto Tribunal decide omitir la comprobación al entender que no es de su competencia la determinación de hechos. Sin embargo, el voto particular a esta sentencia cuestiona la naturaleza de «hechos» asignada a la triple identidad y se decanta por entrar a valorar su existencia. Esta decisión determina sobremanera el resultado alcanzado. En la Sentencia 2/2003 ocurre lo mismo aunque la posición de la sentencia mayoritaria y la del voto particular se intercambian <sup>21</sup>.

Dado que en las dos sentencias se maneja una única serie de argumentos, el análisis comparativo se estructurará sobre la base de los argumentos expuestos por éstas, para después rebatirlos mediante sus propios votos particulares finalizando con una visión personal de la problemática suscitada.

#### 1. Sentencia 177/1999.

En esta sentencia se afirma que la verificación judicial de la triple identidad realizada por el Juzgado de lo Penal, y confirmada por la Audiencia, no puede ser cuestionada por el Tribunal Constitucional, «constituyendo un obligado punto de partida para el examen de la alegada vulneración del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 CE» <sup>22</sup>. Así, la Sentencia 177/1999 desarrolla

<sup>21</sup> Resulta especialmente llamativo el hecho de que, así como las posturas de la posición mayoritaria y el voto particular se intercambian en las sentencias, también lo hacen quienes las firman: en la STC 177/1999 es ponente D. Pablo García Manzano y suscribe el voto particular Dña. María Emilia Casas Bahamonde; en la STC 2/2003 actúa como ponente Dña. María Emilia Casas Bahamonde, mientras el voto particular lo firma D. Pablo García Manzano.

<sup>22</sup> STC 177/1999, FJ 2.

esta línea argumental y, en consecuencia, no entra a valorar de la posible identidad entre los supuestos. Por lo tanto, como los Tribunales inferiores «parten, como premisa inicial, de que concurren los mencionados elementos identificadores del principio que se alega como vulnerado, es decir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento (...)»<sup>23</sup>, el Tribunal Constitucional arranca de este mismo razonamiento por entender que ulteriores verificaciones no pertenecen en sentido estricto a su ámbito competencial.

Sin embargo, el voto particular objeta con acierto que «la apreciación de si las sanciones administrativas y penales comparten identidad de sujeto, objeto y fundamento no es de carácter fáctico, sino jurídico: se trata de calificar y valorar jurídicamente los hechos, a la luz de la Constitución (cuando prohíbe el *bis in idem* en su art. 25.1), y por ende de interpretar y aplicar el Texto Fundamental»<sup>24</sup>. Para los firmantes del voto particular, la actitud de la sentencia mayoritaria excede, por una parte, el alcance del artículo 44 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y reduce, de otra, la jurisdicción de amparo, cosa que resulta inaceptable al referirse al principio de legalidad punitiva. Resulta interesante analizar el último fragmento de la objeción planteada por el voto particular. Éste indica que «sostener lo contrario [es decir, que el Tribunal no deba entrar a conocer de la triple identidad] (...) reduce la jurisdicción de amparo en términos que quizá sean procedentes cuando se trata de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pero nunca un derecho fundamental sustantivo, como es el principio de legalidad punitiva (art. 25.1 CE)».

Dado que algunos autores consideran que la vertiente procesal del principio *ne bis in idem* tiene su fundamento en el artículo 24 y no en el 25<sup>25</sup> (como proclama la mayor parte de la doctrina y la jurisprudencia), la afirmación del voto particular adquiere una enorme relevancia. Admitiendo que el sustento constitucional de la vertiente procesal del principio sea efectivamente el artículo 24, la afirmación del voto particular vendría a significar que si existe vulneración de esta vertiente en el caso que nos ocupa, la eventual negativa del alto Tribunal a entrar a conocer estaría plenamente justificada en virtud del respeto de la tutela judicial efectiva. Si sólo la vertiente material estuviera lesionada, la negativa sería inadmisibles en función de estos mismos criterios.

Este razonamiento enlaza con la discutida relación de subordinación planteada entre vertientes. Asumir las anteriores cláusulas (que el art. 24 es la base de la vertiente procesal y que el respeto a dicho artículo justifica la incompetencia del tribunal a conocer del sustrato del principio) implica admitir la independencia de las vertientes.

## 2. Sentencia 2/2003.

Esta sentencia reconoce la competencia del Tribunal para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de identidad como presupuesto de aplicación de la interdicción

<sup>23</sup> STC 177/1999, FJ 2.

<sup>24</sup> Voto particular a la STC 177/1999, FJ 1.

<sup>25</sup> COBO DEL ROSAL, M./ VIVES ANTÓN, T.S., *Derecho penal parte general*, op. cit., pág. 93.

constitucional de incurrir en *bis in idem* en la lista de asuntos sobre los que se va a ejercer la facultad de revisión de doctrina constitucional precedente. Para este cambio de actitud, que supone mostrarse a favor de la competencia ya mencionada, el Tribunal retoma el argumento ya empleado en el voto particular de la Sentencia 177/1999 de que «la triple identidad constituye el presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*, sea éste sustantivo o procesal, y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 25.1 CE (...)». Pero impone, también, un límite a la competencia: el respeto de «la delimitación procesal de los hechos» y de «su calificación jurídica conforme a la legalidad aplicable»<sup>26</sup>.

El voto particular comparte la afirmación pero cuestiona si no sería también «calificación jurídica» la labor de, en el transcurso del análisis del tipo penal, examinar si su estructura y el bien jurídico protegido por el precepto punitivo coinciden o no con los que inspiran la infracción administrativa. Se sugiere, entonces, que la verificación de la triple identidad no se considere presupuesto de aplicación del derecho fundamental protegido como lo hace la sentencia mayoritaria, sino calificación jurídica.

En conclusión, me parece aconsejable para el esclarecimiento del problema la admisión de competencia del Tribunal Constitucional ya que, si no es así, el ulterior análisis se limita a las manifestaciones más superficiales.

#### IV. ¿EXISTE UNA EFECTIVA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO NE BIS IN IDEM?

En este apartado, una vez aclarada la cuestión preliminar de si el Tribunal Constitucional debe entrar a conocer de la posible vulneración del *ne bis in idem*, se pasará a verificar si dicha lesión existe en las Sentencias 177/1999 y 2/2003, tomando como referencia las definiciones adoptadas del *ne bis in idem* y sus vertientes. Se contestará, por tanto, a la segunda de las cuestiones anticipadas en el epígrafe II.3: ¿existe una verdadera vulneración del principio *ne bis in idem* en las sentencias analizadas?

##### 1. Sentencia 177/1999.

Aunque en principio la sentencia decide no entrar a valorar la existencia de identidad de sujeto, hechos y fundamento, lo cierto es que existe alguna tímida referencia al respecto en el propio texto, además de las que constan en el voto particular. A fin de facilitar el análisis diferenciaré entre la vertiente material y la procesal, asumiendo, por tanto, la tesis de su autonomía, para después realizar una valoración global.

<sup>26</sup> STC 2/2003, FJ 5.

### 1.1. Acerca de la vertiente material del principio *ne bis in idem*.

El texto de la sentencia toma como «punto de partida» la identidad de sujeto, hechos y fundamento de la conducta que había sido administrativamente sancionada en relación con la sometida a enjuiciamiento penal porque entiende que no es competencia del Tribunal Constitucional entrar a conocer de esta verificación judicial ya esclarecida por el Juzgado de lo Penal y confirmada por la Audiencia en Apelación.

Sin embargo, aun sin entrar de lleno en este complejo problema se permite realizar una pequeña observación del tema que podría considerarse más polémico: la identidad de fundamento entre la norma administrativa y el tipo penal. Afirma, en el FJ 2, que «concorre identidad de fundamentación, no negada por la Jurisdicción Penal, dado que el potencial peligro para la salud pública ya concurría en la infracción administrativa, al haber evidenciado el análisis de las aguas un alto índice de cianuros y de níquel».

Más allá de la veracidad de esta afirmación se pueden realizar algunas observaciones en cuanto al argumento en sí. La primera observación debe estar destinada necesariamente al hecho de que las instancias judiciales asumieran la triple identidad. Aunque la sentencia afirma que «los órganos judiciales (aquí tanto el Juzgado de lo Penal como, en Apelación, la Audiencia Provincial de Barcelona) parten, como premisa inicial, de que concurren los mencionados elementos identificadores del principio que se alega como vulnerado, es decir, la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento», el voto particular cuestiona la rotundidad de la afirmación: «ni esa identidad resulta afirmada, ni se deduce del FJ 1 de la Sentencia del Juzgado de lo Penal de 1 de marzo de 1991, confirmada por la Audiencia en Apelación, cuando declara que los hechos por los que fue incoado el expediente administrativo fueron los mismos que dieron lugar a la imposición de la pena y que el mismo fue el sujeto activo». Sin embargo, en mi opinión, la solución adoptada de compensar la sanción administrativa en la penal no admite más interpretación. Aplicar la compensación implica, necesariamente, un reconocimiento tácito de la triple identidad.

La segunda observación se centra en los efectos de la postura dimanante de la sentencia mayoritaria. Afirmar que no corresponde al Tribunal Constitucional entrar a verificar la identidad supone, a su vez, desplazar todo el peso de la sentencia a la cuestión de la posible resolución del conflicto que se suscita entre principio de primacía judicial y vulneración del *ne bis in idem* (que será analizada en el epígrafe V). La clave, como el Ministerio Fiscal afirma, reside en «determinar si los Tribunales Penales, al tener constancia de la sanción administrativa por los mismos hechos que estaban enjuiciando, debieron absolver al acusado para no incurrir en el *ne bis in idem*, o entendiendo que su primacía judicial no podía ser cedida, actuar de (...) manera condenatoria».

En conclusión, la posición mayoritaria reflejada en la sentencia parte de la efectiva vulneración del *ne bis in idem* material como presupuesto de salida, centrando, entonces, la resolución en la subsanación del conflicto suscitado.

En el voto particular, formulado conjuntamente por los magistrados Pedro CRUZ VILLALÓN y Emilia CASAS BAAMONDE, se opta por reconocer competencia al Tribunal Constitucional para conocer

de los hechos de la causa. Esto cambia el contenido de su razonamiento, que se concentrará en dilucidar la existencia de la triple identidad. A través de la argumentación sobre la inexistencia de identidad de fundamento, sujeto y hechos llegan a la conclusión de que no hubo vulneración de *ne bis in idem*.

### 1.1.1. Sobre la identidad de fundamento.

Defienden, los magistrados, que la infracción administrativa y el tipo penal eran normativamente distintos. Son dos los diferentes argumentos esgrimidos para alcanzar la mencionada conclusión.

En primer lugar, en lo que concierne a la infracción administrativa y al tipo penal en sí, se aprecia que efectivamente existen elementos limítrofes entre ambos (lo que se denomina en el voto «concomitancias»). Pero estos rasgos no son suficientes para afirmar la identidad de fundamento. La legislación de aguas tiene en cuenta el carácter contaminador del vertido carente de la preceptiva autorización para graduar la gravedad de la infracción y la sanción correspondiente; la legislación penal se centra en el grave peligro que supone para la salud pública. El hecho de que exista una relación legal entre ambas, esto es, que la infracción administrativa sea el medio necesario para cometer el delito contra el medio ambiente, no debe confundirnos sobre su verdadero fundamento.

Un segundo argumento estrictamente referido a la identidad de fundamento empleado, se centra en la tutela reforzada del Medio Ambiente. Partiendo de la singular importancia que la Constitución ha concedido al derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45, Sentencias constitucionales como la 127/1990 ó 199/1996, entre otras) resulta verosímil que se hayan establecido dos grados de protección: «sanciones penales o, en su caso, administrativas» (art. 45.3 CE).

Cabe añadir un argumento crucial que, aunque no se menciona expresamente en el voto, es el sustrato último de los demás razonamientos. CORCOY BIDASOLO y GALLEGOS SOLER afirman con gran acierto que «si afirmásemos la identidad de fundamento jurídico entre el ilícito administrativo y el penal la consecuencia lógica e inevitable sería la necesaria derogación del delito medioambiental puesto que ya no se trataría de un problema *bis in idem* material o procesal, en el caso concreto, sino un problema de *bis in idem* general, que infringiría los principios de subsidiariedad y exclusiva protección de bienes jurídicos propios del Derecho Penal»<sup>27</sup>.

### 1.1.2. Sobre la identidad de hechos<sup>28</sup>.

El voto particular, centrándose ya en el caso concreto, menciona un argumento que en principio pertenecería al cuestionamiento de la identidad de fundamento y que, sin embargo, interpretándolo con-

<sup>27</sup> CORCOY BIDASOLO, M./ GALLEGOS SOLER, J.I., «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», *Actualidad Penal*, núm. 8, M159, pág. 176.

<sup>28</sup> Sobre el significado de «hecho», su diferenciación respecto al concepto crimen o el concepto de la identidad fáctica, son interesantes las apreciaciones de PÉREZ MANZANO, M., *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, *op. cit.*, pág. 87 y ss.

forme al fin al que se dirige, podría emplearse para rebatir la identidad de hechos asumida en la sentencia mayoritaria. En el fondo, no es más que la aplicación de las conclusiones alcanzadas acerca del fundamento último de ambas figuras al caso del que conoce la sentencia. Así, dado que la naturaleza de infracción y tipo no son iguales, nuevos hechos fueron necesariamente tenidos en cuenta a fin de alcanzar el grado de injusto suficiente para incurrir en el delito medioambiental. Es decir, aunque en rigor los acontecimientos enjuiciados son los mismos (los vertidos contaminantes) una parte de los hechos acaecidos no se tomaron en cuenta para sancionar conforme a la infracción administrativa, porque ésta no lo requería.

Sin embargo, para incurrir en delito medioambiental, no bastó con aquellos elementos que fueron tomados en consideración en las instancias administrativas. Este argumento se emplea en el voto particular para reforzar la teoría de que los fundamentos difieren: «las sentencias (...) declaran probados nuevos hechos, que no fueron objeto de la sanción administrativa (...), que son los hechos que les permiten afirmar que se produjo un grave peligro para los bienes jurídicos protegidos por la Ley Penal. No puede, por ello, sostenerse que existiera una absoluta identidad de fundamento entre la sanción administrativa y la penal. Aquélla sirvió para sancionar el vertido de aguas contaminantes carentes de la preceptiva autorización administrativa; la condena penal, en cambio, se debió a que el elevado grado de toxicidad de esos vertidos ilegales (...) pusieron en peligro grave la salud de las personas o pudieron perjudicar gravemente las condiciones de vida animal o vegetal. (...) La norma penal contiene un elemento que añade desvalor a la infracción administrativa»<sup>29</sup>. Esta interpretación de la identidad de los hechos supone rechazar la postura de la sentencia mayoritaria e incluso la del Juzgado de lo Penal y la Audiencia Provincial.

### 1.1.3. Sobre la identidad de sujetos.

Existe una breve referencia en el voto particular que, a pesar de la importancia que reviste, permanece en segundo plano. Esta mención, que en el texto original aparece entre paréntesis, dice claramente que «la multa administrativa fue impuesta a la sociedad mercantil “IRM Lloreda S.A.” (...) y la condena penal, en cambio, al Sr. Lloreda Piña en calidad de directivo que ejercía el control efectivo técnico y económico de la citada empresa». El problema de fondo es que en materia de infracciones administrativas cabe imponer sanciones a personas jurídicas mientras en materia penal ésta sigue sin ser posible<sup>30</sup>. Aunque materialmente la sanción recae sobre un mismo individuo, formalmente se ha sancionado a dos sujetos diferentes, lo cual permite afirmar que no concurre la identidad de sujetos<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> A este respecto resulta interesante comparar el razonamiento aquí empleado y el utilizado para afirmar la identidad de fundamentación en la Sentencia 2/2003 (más aún considerando que firmante del voto particular de la Sentencia 177/1999 y ponente de la 2/2003 coinciden). En la Sentencia de 2003 se ofrecen los mismos argumentos, sin embargo, se considera que dado que infracción administrativa y tipo penal comparten un elemento nuclear, al imponer ambas sanciones cumulativamente, el elemento resulta doblemente sancionado. Se evidencia, por tanto, el cambio de doctrina sobre el tema.

<sup>30</sup> GARCÍA RIVAS diferencia infracción administrativa y sanción penal por su destinatario: personas jurídicas en el caso de la primera, personas físicas para la segunda, en GARCÍA RIVAS, *Delito ecológico (Estructura y aplicación judicial)*, Barcelona, 1998, págs. 133 y ss.

<sup>31</sup> De esta opinión, CORCOY BIDASOLO, M./ GALLEGU SOLER, J.I., «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», *op. cit.*, págs. 163 y ss.

Conforme a la interpretación realizada podemos concluir que no existió vulneración de la vertiente material del principio *ne bis in idem* por no concurrir identidad de fundamento, ni de hechos, ni de sujetos.

### 1.2. Acerca de la vertiente procesal del principio *ne bis in idem*.

Aunque la sentencia parte de la concepción de la vertiente procesal como «inaceptable reiteración del *ius puniendi* del Estado»<sup>32</sup> –por lo tanto, en su acepción principal de derecho a no ser sometido a un doble procedimiento– también señala como contenido de esta faceta del *ne bis in idem*, la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora.

Esto deja planteado de forma rotunda el problema de la interdependencia de las vertientes. El Tribunal asume, como presupuesto de inicio, la violación de la vertiente material, lo cual obligaría a invalidar la sanción recaída en segundo lugar. Pero también reconoce (como es irremediable) que la dimensión procesal obliga a respetar la primacía de las instancias judiciales. Esta distorsión, casi esquizofrénica, entre las vertientes obliga al Tribunal a realizar una interpretación del principio en su conjunto que acaba saldándose con el reconocimiento de subsidiariedad a la dimensión procesal: «a la hora de tutelar adecuada y eficazmente el derecho fundamental a no ser doblemente castigado (*ne bis in idem*) que ostentan los ciudadanos y garantiza el artículo 25.1 de la CE, la dimensión procesal (...) no puede ser interpretada en oposición a la material»<sup>33</sup>.

Concluye, entonces, que, aunque suponga infringir la primacía de las instancias judiciales, no cabe «superponer o adicionar otra [sanción] distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujeto, hechos o fundamento», identidad que, como se ha señalado, concurre para el Tribunal.

Para la sentencia mayoritaria, en conclusión, se vulnera la vertiente material (por existir una doble sanción con identidad de sujetos, hechos y fundamento) y aunque el respeto a la vertiente procesal aconseja respetar la primacía de las instancias judiciales, se resuelve que debe primar el *ne bis in idem* en sentido material. El voto particular no hace ninguna referencia al respecto.

Tal y como se señaló en el epígrafe II la vertiente procesal se define como la imposibilidad de ser sometido a un doble procedimiento. Pero el propio Tribunal Constitucional, a modo de reinterpretación del concepto de procedimiento, estableció la preferencia de la autoridad judicial penal sobre la Administrativa como vía para salvaguardar la definición principal. Una interpretación coherente de las dos acepciones aplicadas al caso concreto aconsejaría entender que, en tanto la infracción administrativa no alcanzó instancias judiciales (no fue recurrida) y ya que el mencionado principio de preferencia obliga a «un necesario control *a posteriori* por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso» (STC 77/1983, FJ 3), cabría interpretar que no existe doble procedimiento porque el procedimiento sancionador acontecido no merece esta calificación<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> STC 177/1999, FJ 3.

<sup>33</sup> STC 177/1999, FJ 4.

<sup>34</sup> De esta opinión, PÉREZ MANZANO, M., *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, op. cit.

En conclusión, a pesar de que no cabe duda de que la Administración debió paralizar sus actuaciones a la espera de la constatación de la existencia de delito, en realidad no existió lesión de la vertiente procesal del principio *ne bis in idem*.

## 2. Sentencia 2/2003.

### 2.1. *Acerca de la vertiente material del principio ne bis in idem.*

Siguiendo la misma estructura que en el análisis de la Sentencia 177/1999, se emplean dos argumentos en lo concerniente a la constatación de la identidad.

En primer lugar, la existencia de un elemento añadido que diferencia la infracción administrativa del tipo penal. Si en el caso de la Sentencia 177/1999 este elemento lo constituía el peligro para la salud pública, aquí lo es la afección por las ingestión de las sustancias señaladas de la capacidad psicofísica del conductor y la consiguiente incidencia en la seguridad del tráfico. «El artículo 379 CP no constituye una infracción meramente formal». Para reforzar esta tesis se aportan referencias de otras sentencias que se pronunciaron al respecto.

En segundo lugar, igual que en la Sentencia 177/1999, se refiere, concretado en el caso objeto de la sentencia, a los hechos tenidos en cuenta. En la infracción basta la acreditación mediante prueba de alcoholemia de que la ingestión de alcohol supera la tasa fijada de forma reglamentaria. Así, en el expediente administrativo no hay referencia alguna a la influencia de la ingestión de alcohol en la capacidad psicofísica del conductor. Este factor, junto al hecho de que el conductor fuera penalmente reincidente por delito contra la seguridad del tráfico, se contempla sólo en el procedimiento penal.

Sin embargo, a pesar de los argumentos expuestos, la sentencia concluye que, dado que efectivamente infracción administrativa y tipo penal comparten un «elemento nuclear común» (el de conducir vehículo a motor habiendo ingerido alcohol, superando las tasas reglamentariamente determinadas), se produce reiteración sancionadora porque este elemento resulta doblemente sancionado. Además, entiende que la reiteración no tiene justificación posible porque el bien o interés jurídico protegido por las dos normas es el mismo. Así, para el Tribunal Constitucional, «el delito absorbe el total contenido de ilicitud de la infracción administrativa».

En mi opinión, debería tenerse en cuenta que si el Tribunal ha desarrollado los conceptos de la vertiente material y procesal es precisamente para clarificar este tipo de cuestiones. Este argumento no parece pertenecer en rigor a la vertiente material, donde es ubicado por la sentencia, sino a la procesal. El fundamento, teniendo en cuenta los dos argumentos mencionados, no es el mismo en la infracción administrativa y el tipo penal. Pero que el fundamento no sea el mismo no quiere decir que estas figuras estén diseñadas para aplicarse cumulativamente; esta doble aplicación puede vulnerar la vertiente procesal, que reconoce la preferencia de la autoridad judicial sobre la administrativa en supuesto como éste, pero no la material.

## 2.2. Acerca de la vertiente procesal del principio *ne bis in idem*.

En primer lugar, analizaré la posible vulneración de la vertiente procesal, de acuerdo a las definiciones manejadas en este trabajo, para después dar respuesta a la objeción del Tribunal acerca de la absorción de la infracción en el tipo penal.

Respecto a la posible vulneración de la vertiente procesal resulta plenamente aplicable lo dicho respecto a la Sentencia 177/1999. Aunque el recurrente de amparo llega a interponer recurso contencioso-administrativo, desiste de él posteriormente por lo que la sanción deviene firme sin alcanzar instancias judiciales. Vale la pena, en todo caso, plantearse qué habría podido suceder si se hubiera llegado al contencioso-administrativo. En ese supuesto, la sanción administrativa habría sido el resultado de un verdadero procedimiento. La Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1989 reconoce autonomía a la vertiente procesal (cuando la material no haya sido vulnerada, como sería el caso) ante el doble proceso penal, pero también ante la coexistencia de procedimientos sancionadores (administrativo y penal) con doble sanción. Aquí coexisten los mencionados procedimientos pero la sanción administrativa fue compensada en la penal por lo que no existiría doble sanción. Ahora bien, cuestionando la capacidad de la compensación para anular la sanción, esto es, para borrar su existencia a efectos legales, podría afirmarse la vulneración del *ne bis in idem* a través de la lesión de su faceta procesal de forma autónoma.

Respecto al problema denunciado por la Sentencia 2/2003 de que el tipo penal está diseñado para absorber la infracción administrativa y no para ser aplicado cumulativamente, una vez ubicado en la vertiente pertinente, refleja un problema mayor, común al surgido en la Sentencia 177/1999; en el fondo, no es más que la plasmación de la verdadera cuestión que se plantea en las dos sentencias: el orden de preferencia obliga a que, ante la sospecha de que los hechos puedan constituir delito, la Administración paralice sus actuaciones hasta que se descarte tal posibilidad. Sin embargo, en los dos casos la Administración omitió la paralización y procedió a sancionar, cerrando la vía a la sanción penal que es la que correspondía según el actual diseño legal. ¿Debieron las instancias penales omitir la sanción o, como hicieron, debieron entender que la preferencia les obligaba a sancionar? Dicho de otro modo, ¿cómo debe solucionarse el conflicto surgido entre principio de preferencia y el principio *ne bis in idem*?

## V. DE LAS POSIBLES SOLUCIONES AL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE LA REGLA DE PREVALENCIA Y EL PRINCIPIO *NE BIS IN IDEM*

En este apartado se estudia la última de las cuestiones planteadas, es decir, cómo debe solucionarse el conflicto surgido entre la regla de prevalencia y el principio *ne bis in idem*. La respuesta vendrá dada a través del análisis crítico de las soluciones adoptadas en ambas sentencias y de sus respectivos votos particulares, así como de las aportaciones de la doctrina al respecto.

La pregunta planteada en este epígrafe se afronta en el sentido de cómo solventar el conflicto que surge entre la lesión del *ne bis in idem* material (como doble sanción del mismo sujeto, con el

mismo fundamento e iguales hechos) y la regla de prevalencia (como parte integrante de la vertiente procesal de este mismo principio) haciendo abstracción de las conclusiones alcanzadas en el anterior apartado; esto es, se asumirá la efectiva vulneración de la vertiente material del principio, aunque ésta fuera antes cuestionada.

## 1. Soluciones aportadas por las Sentencias 77/1999 y 2/2003.

### 1.1. Sentencia 177/1999.

La solución ofrecida por esta sentencia es la de dar prioridad al respeto del *ne bis in idem* frente al principio de prevalencia, porque «el principio de *ne bis in idem* se configura como un derecho fundamental del ciudadano frente a la decisión de un poder público de castigarlo por unos hechos que ya fueron objeto de sanción, como consecuencia del anterior ejercicio del *ius puniendo* del Estado» mientras que «la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel hecho fundamental»<sup>35</sup>.

En realidad esta postura es producto de la concepción mantenida por esta sentencia en cuanto que la dimensión procesal no puede ser interpretada en oposición a la material. Así, la inobservancia por parte de la Administración hidráulica de Cataluña del principio de prevalencia no podrá afectar al respeto del principio *ne bis in idem* porque el sujeto infractor de los dos procedimientos es totalmente ajeno a dicho incumplimiento. Asumir esta postura y otorgar el amparo supone acoger el llamado criterio cronológico-procedimental<sup>36</sup>. Este criterio consiste en dar preferencia a la primera sanción que deviene firme, aun cuando sea administrativa.

<sup>35</sup> En este sentido, BOIX REIG apoya la primacía del principio *ne bis in idem* frente a la regla de la prevalencia de la jurisdicción penal afirmando que «la regla de la prevalencia de la jurisdicción penal se configura constitucional y legalmente de modo claro, sin que puedan admitirse concepciones expansionistas de la misma, a partir de consideraciones contradictoriamente garantistas del proceso penal, en relación con el derecho fundamental cuya tutela interesa la persona, que desconozcan la realidad de la existencia de un doble procedimiento, de dos resoluciones sancionadoras, y la situación jurídica generada por la imposición de una primera sanción, que deviene firme, que genera un estado jurídico incuestionable, que despliega todos sus efectos, que otorga seguridad jurídica, y que permite reclamar el respeto al derecho fundamental (BOIX REIG, J., *La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem*, op. cit., pág. 148)». Es interesante la crítica de NAVARRO CARDOSO al respecto. Este autor entiende que si concurren los elementos del delito, el proceso debe llevarse a cabo con una serie de garantías que sólo el procedimiento penal asegura; por lo tanto, sustanciar el proceso en instancias administrativas cuando constituye delito ya supone la lesión de un derecho fundamental en sí mismo, en NAVARRO CARDOSO, F., «El principio *ne bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999: exposición y crítica», en *Homenaje al Doctor Marino Barbero Santos in memoriam, Arroyo Zapatero y Verdugo G. De la Torre*, Volumen I, Cuenca, Ediciones Universidad de Salamanca y Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, pág. 1.226.

<sup>36</sup> Defendida en la doctrina por NIETO GARCÍA quien altera uno de los factores de la discusión, ya que parte de que la sanción administrativa proviene de un Tribunal Contencioso-Administrativo, que pertenece a la Jurisdicción ordinaria, NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, op. cit., págs. 423 a 424.

En contra de esta resolución, en la línea de lo que se ha venido llamando el criterio «garantista»<sup>37</sup>, en el voto particular se aboga por que el conflicto se subsanara en otro sentido. Para los firmantes, los límites impuestos a la Administración por parte de la Constitución (art. 25) deben ser respetados porque protegen la estructura básica del Estado de Derecho. Por lo tanto, aplicar el criterio cronológico constituiría un atentado contra el artículo 25.

En la doctrina, el criterio cronológico-procedimental también ha sido ampliamente criticado. Entre otros, TORRES FERNÁNDEZ señala tres consecuencias de la adopción de dicho criterio: la reducción del valor del aspecto procesal del *ne bis in idem* al de garantía adicional al servicio del aspecto material del principio; la «intolerable» inseguridad jurídica que genera, de manera que hechos idénticos puedan ser castigados, de manera aleatoria, en unos casos como delitos y en otros como infracciones administrativas; la utilización interesada de la sanción administrativa como defensa frente a una posible más grave sanción de carácter penal correctamente impuesta conforme a sus rasgos de subsidiariedad y fragmentariedad<sup>38</sup>. GÓRRIZ ROYO menciona que «en los supuestos de acumulación o concurrencia de infracciones penales y administrativas en el ámbito material, la preferencia sustancial del proceso penal es la única garantía de que aquella prohibición permanezca intacta en el orden procesal»<sup>39</sup>. NAVARRO CARDOSO, por su parte, subraya la existencia de «razones de gravedad» que justifican la prevalencia del orden penal por ofrecer mayores garantías. Una vez se constata la inexistencia de delito, se pueden reducir los niveles de exigencia de garantías y gestionarse en vía administrativa. Para este autor, «la prosecución del procedimiento no puede descansar en una mera razón cronológica, accidental, por tanto, y no sustancial»<sup>40</sup>. La Sentencia 2/2003, que instaura el cambio de doctrina en este y otros aspectos, se sirve de este argumento, señalando que estas garantías «repercuten en el contenido del derecho a la presunción de inocencia (art. 24 CE), mientras que la declaración de responsabilidad por infracción administrativa se realiza en un procedimiento en el que tal derecho se aplica de forma moralizada, lo que implica un menor contenido garantista del mismo»<sup>41</sup>.

### 1.2. Sentencia 2/2003.

La sentencia justifica y respalda la solución adoptada por las instancias penales de compensar la sanción administrativa impuesta. Entiende el Tribunal Constitucional que la compensación de la sanción imposibilita entender que materialmente existió la doble sanción que provoca la lesión del aspecto material del principio *ne bis in idem*: «frente a lo sostenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre, no basta la mera declaración de imposición de la sanción si

<sup>37</sup> NAVARRO CARDOSO, F., «El principio *ne bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999: exposición y crítica», *op. cit.*, pág. 1.221.

<sup>38</sup> TORRES FERNÁNDEZ, M.E., «De nuevo sobre el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional», *La ley*, núm. 5824, 15 de julio de 2003, pág. 7.

<sup>39</sup> GÓRRIZ ROYO, E., «El principio de *ne bis in idem* y la regla de preferencia del orden jurisdiccional penal a la luz de la STC 177/1999, de 11 de octubre», *Revista de ciencias penales*, vol. 3, pág. 275.

<sup>40</sup> NAVARRO CARDOSO, F., «El principio *ne bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999: exposición y crítica», *op. cit.*, págs. 1.221 y ss.

<sup>41</sup> STC 2/2003, FJ 10.

se procede a su descuento y a evitar todos los efectos negativos anudados a la resolución administrativa sancionadora para considerar vulnerado el derecho fundamental a no padecer más de una sanción por los mismos hechos con el mismo fundamento. En definitiva, hemos de precisar que en este caso no hay ni superposición ni adición efectiva de una nueva sanción y que el derecho reconocido en el artículo 25.1 de la CE en su vertiente sancionadora no prohíbe el “doble reproche afflictivo”, sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto»<sup>42</sup>. Sin embargo, la propia sentencia apunta el principal problema de la compensación al afirmar que «no nos corresponde (...) enjuiciar, desde esa misma óptica de la legalidad aplicable, la actuación de los órganos judiciales penales al absorber las sanciones administrativas impuestas en las penas».

En efecto, son muchos los problemas que suscita la compensación o descuento. El primero lo señala el voto particular que cuestiona que la jurisdicción penal tenga facultades para invalidar o dar por ineficaces resoluciones administrativas firmes, opinión que comparte gran parte de la doctrina<sup>43</sup>. Otro problema suscitado es que incentiva a la Administración que actuó de forma incorrecta a persistir en su actitud; la sanción recaudada es conservada por la Administración que la impuso y se descuenta en la sanción penal. Además, mantener las resoluciones erróneas de la Administración supone desvirtuar la división de poderes<sup>44</sup>.

La compensación se presenta, así, como una solución de dudosa base legal y aún más dudosos efectos que difícilmente puede solucionar el conflicto entre principios que se presenta; no deja de ser una solución de emergencia pues «sólo al legislador corresponde establecer los mecanismos normativos de articulación del ejercicio de la potestad punitiva de la Administración y por la jurisdicción penal para evitar la reiteración sancionadora y contemplar las consecuencias que deriven de su incumplimiento»<sup>45</sup>.

## 2. Otras posibles soluciones.

Una vez revisadas las soluciones dadas por las sentencias objeto de análisis y dado que la solución que alcanza al núcleo del problema tiene una incierta fundamentación jurídica, queda plantearse con qué medios legales reales se cuenta para solucionar esta situación sin vulnerar el derecho del ciudadano al *ne bis in idem* ni tampoco vulnerar el orden constitucional de las jurisdicciones.

---

<sup>42</sup> STC 2/2003, FJ 6.

<sup>43</sup> En este sentido, BENLLOCH PETIT, G. «El principio de *non bis in idem* en las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario», *op. cit.*, pág. 327 y 328; CORCOY BIDASOLO, M./ GALLEGU SOLER, J. I. «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», *op. cit.*, pág. 176; TORRES FERNÁNDEZ, M.E., «De nuevo sobre el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, págs. 3 y 4; NAVARRO CARDOSO, F., «El principio *ne bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999: exposición y crítica», *op. cit.*, pág. 1.229; BOIX REIG, J., *La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem*, *op. cit.*, pág. 149.

<sup>44</sup> De esta opinión, CORCOY BIDASOLO, M./ GALLEGU SOLER, J.I. «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», *op. cit.*, pág. 176.

<sup>45</sup> STC 2/2003, FJ 6.

Se ha sugerido, desde una parte de la doctrina, que, en aplicación del artículo 62 de la Ley 30/1992, se considere acto nulo de pleno derecho la actuación de la Administración. En dicho artículo se menciona como causa de nulidad de los actos de las Administraciones públicas «cuando lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio».

Respecto a la primera causa de anulación, MUÑOZ QUIROGA afirma que «si la Administración sigue expediente sancionador cuando el proceso penal está abierto o no se ha iniciado porque los hechos no han sido denunciados al Juzgado competente, se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones establecidas por dicho precepto»<sup>46</sup>. Esta interpretación refuerza la posibilidad de anular el acto de la Administración en virtud de este apartado.

Respecto al segundo supuesto, cuando la Administración actúa sin respetar la prelación que corresponde a la Jurisdicción, lo hace con incompetencia manifiesta; incurriría, por tanto, en causa de anulación<sup>47</sup>. Pero esta solución supone hacer cargar al administrado que ha sufrido la vulneración con el costo de un nuevo proceso para lograr la declaración de nulidad<sup>48</sup>.

Otra opción es la señalada por CORCOY BIDASOLO y GALLEGU SOLER de que el juez penal instara a la Administración la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos del artículo 102.1 de la Ley 30/1992. Pero esto supone entender que el juez penal puede ser «interesado» en los términos en que expresa el artículo 102.1. Y en caso de que la Administración no inste la revisión, los autores proponen utilizar la vía de que el Juez penal inste de la jurisdicción contencioso-administrativa un conflicto de jurisdicción en el sentido de que fuese la jurisdicción contencioso-administrativa la que se pronunciase acerca de la inactividad de la Administración. Si la Administración resolviera declarando que la actuación de no paralizar el procedimiento sancionador fue correcta, podría incurrirse en prevaricación. Sin embargo, como admiten los autores, la actual regulación procesal no facilita estas actuaciones<sup>49</sup>.

Es indudable, en todo caso, que no debe responsabilizarse del efectivo respeto del principio *ne bis in idem* al ciudadano, quien, como ocurre en las sentencias estudiadas, parece quedar a cargo de la cuestión, en la medida en que notifique o no de las actuaciones paralelas a las autoridades competentes<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> MUÑOZ QUIROGA, A., «El principio *non bis in idem*. Comentario a la STC de 3 de octubre de 1983», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1985, pág. 138.

<sup>47</sup> Entre otros, DE LEÓN VILLALBA, F., *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, *op. cit.*, págs. 549-550.

<sup>48</sup> TORRES FERNÁNDEZ, M.E., «De nuevo sobre el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, pág. 9.

<sup>49</sup> CORCOY BIDASOLO, M./ GALLEGU SOLER, J.I. «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», *op. cit.*, págs. 177 a 179.

<sup>50</sup> A propósito de la llamada mala fe procesal, BOIX REIG quien señala que «no puede extraerse consideración alguna sobre la buena o mala fe procesal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de omisiones por parte de quien no tiene obligación procesal de actuar, más aún si es en contra de sus intereses jurídicos, en clara contraposición con el sentido de las garantías procesales referidas en el artículo 24 de la Constitución» (BOIX REIG, J., *La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem*, *op. cit.*, pág. 139).

En conclusión, los medios legales disponibles para solventar el conflicto surgido son insuficientes y obligan a las instancias judiciales a adoptar soluciones no ajustadas a derecho o, cuando menos, de dudosa pertinencia. Desde la doctrina se vienen presentando diferentes propuestas<sup>51</sup> pero lo que cada vez resulta más claro es que la solución definitiva no puede, en realidad, proceder de ésta ni de la jurisprudencia, sino del propio legislador.

## VI. CONCLUSIÓN.

La totalidad de los conflictos suscitados en estas sentencias no parecen más que la fachada del verdadero problema subyacente: la defectuosa coordinación existente entre esferas del ordenamiento. Esta carencia es especialmente flagrante considerando que las dos esferas son necesarias para asegurar la tutela legal recogida en la Constitución.

La escasez de jurisprudencia penal en los ámbitos tratados, frente a las innumerables sentencias del orden contencioso-administrativo revelan la verdadera magnitud del problema. El efecto criminógeno de la actual descoordinación incrementa el número de infracciones frente a los delitos penales. Una correcta resolución del conflicto entre principio de prevalencia y principio de *ne bis in idem* contribuiría a paliar este problema, permitiendo que la jurisdicción penal ocupe el lugar que le corresponde en temas de la importancia de la protección del medio ambiente.

La actual regulación no parece facilitar la resolución de conflictos como el surgido. Las herramientas al servicio de los Tribunales Penales que, como en los casos estudiados, eran conscientes de la entidad del conflicto –sabían de la sanción administrativa impuesta y de la posibilidad de incurrir en vulneración de *ne bis in idem* que se les planteaba– son muy escasas. Pero tampoco el Tribunal Constitucional parece tener la posibilidad de dar una solución definitiva al conflicto.

De hecho, resulta evidente que la Sentencia 2/2003 está lejos de solventar la cuestión, por mucho que ofrezca una posibilidad mucho más satisfactoria que la 177/1999. En realidad, ofrece una solución de emergencia que viene siendo utilizada como verdadero salvoconducto por las instancias judiciales, pero que no acierta a terminar con los problemas. Como la propia sentencia parece advertir, la compensación suscita muchas más incertidumbres que las que resuelve; entre ellas, su fundamento legal.

No existe una regulación completa y acertada del procedimiento a emplear, y, al respecto, el Tribunal Constitucional no puede más que llamar la atención sobre lo que se revela como la parte más importante de la Sentencia 2/2003: «Sólo al legislador corresponde establecer los mecanismos normativos de articulación del ejercicio de la potestad punitiva por la Administración y por la jurisdicción penal para

<sup>51</sup> Especialmente interesantes son las realizadas por DE LEÓN VILLALBA, entre las que destaca la creación de un modelo único de regulación del procedimiento a seguir en supuestos de concurrencia administrativa y penal, la reunión en un único órgano de la competencia para sancionar aquellas conductas que puedan ser constitutivas de infracción penal y administrativa o la extensión de las normas de resolución del concurso de normas penales como criterio material para solventar los planteados entre normas penales y administrativas, en DE LEÓN VILLALBA, F., *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, op. cit., págs. 585 y ss.

evitar la reiteración sancionadora y contemplar las consecuencias que deriven de su incumplimiento». Queda por ver si el interesado, esto es, el legislador, toma buena nota de la sugerencia y actúa en consecuencia o se limita, como hasta el momento, a transferir el problema a los Tribunales.

## VII. BIBLIOGRAFÍA.

- ALENZA GARCÍA, J.F., «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación», en CORCOY BIDASOLO, M., *Derecho penal de la empresa*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra (Nafarroako Unibertsitate Publikoa) 2002.
- BAUCELLS I LLADOS, J., «El delito ecológico. Análisis de algunos de sus problemas de aplicación». *Iuris*, núm. 69, febrero 2003, págs. 44 y ss.
- BENLLOCH PETIT, G. «El principio de *non bis in idem* en las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario», *Revista del poder judicial*, núm. 51, 1998, págs. 312 y ss.
- BOIX REIG, J., *La jurisprudencia constitucional sobre el principio non bis in idem*, Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005, págs. 123 a 149.
- BUSTOS RAMÍREZ, J.J./HORMAZÁBAL MALARÉE, H., «Principio de legalidad y *ne bis in idem*», *Estudios penales en homenaje al Profesor Cobo del Rosal*, Madrid, Dykinson, págs. 163 a 170.
- CORCOY BIDASOLO, M., «Protección penal del Medio Ambiente: Competencia penal y administrativa en materia de Medio Ambiente», en CORCOY BIDASOLO, Mirentxu, *Derecho penal de la empresa*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra (Nafarroako Unibertsitate Publikoa) 2002.
- CORCOY BIDASOLO, M./GALLEGO SOLER, J.I., «Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal», *Actualidad Penal*, núm. 8. M159.
- DE LEÓN VILLALBA, F., *Acumulación de sanciones penales y administrativas*. Bosch, Barcelona, 1998.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, R., «Teoría y práctica o el Dr. Jekyll y Mr. Hyde (a propósito de la STS 177/1999, de 11 de octubre, sobre el principio *ne bis in idem*)». *Actualidad penal*, núm. 22, 2000, págs. 476 y ss.
- GARCÍA ALBERO, R., «La relación entre ilícito penal e ilícito administrativo: texto y contexto de las teorías sobre la distinción de ilícitos», en QUINTERO OLIVARES, G./MORALES PRATS, F., *El nuevo derecho penal español. Estudios penales en memoria del profesor José Manuel Valle Muñiz*, Cizur Menor, Aranzadi, 2001.
- *Non bis in idem material y concurso de leyes penales*, Cedecs, Barcelona, 1995. 441 páginas.
- GARCÍA RIVAS, *Delito ecológico (Estructura y aplicación judicial)*, Barcelona, 1998.
- GÓRRIZ ROYO, E., «El principio de *ne bis in idem* y la regla de preferencia del orden jurisdiccional penal a la luz de la STC 177/1999, de 11 de octubre», *Revista de ciencias penales*, vol. 3, págs. 263-275.
- MUÑOZ QUIROGA, A., «El principio *non bis in idem*. Comentario a la STC de 3 de octubre de 1983», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985.
- NAVARRO CARDOSO, F., «El principio *ne bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999: exposición y crítica», en *Homenaje al Doctor Marino Barbero Santos in memoriam, Arroyo Zapatero y Verdugo G. De la Torre*, Volumen I, Cuenca, Ediciones Universidad de Salamanca y Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, págs. 1.217-1.230.

NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, 2.ª edición, Madrid, Tecnos, 1994.

PÉREZ MANZANO, M., *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, «colección delitos», Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

PRATS CANUT, «Derecho penal ambiental y derecho comunitario. La directiva IP», *Revista Derecho y proceso penal. Monografía*. Aranzadi núm. 7, 2002 págs. 99-109.

QUINTERO OLIVARES, G., *Comentarios al Nuevo Código Penal*. Aranzadi.

TORRES FERNÁNDEZ, M.E., «De nuevo sobre el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional», *La Ley*, núm. 5.824, 15 de julio de 2003.

VIVES ANTÓN, T.S., «*Ne bis in idem* procesal», en *Los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia*, CGPJ 1992.

## VIII. ANEXO

### Hechos de las Sentencias 177/1999 y 2/2003

*Sentencia 177/1999*

#### 19 de octubre de 1990

Resolución de la Junta de Aguas de la Generalidad de Cataluña sancionando a la empresa «IRM Lloreda, SA» con una multa de un millón de pesetas, requiriéndole para que instalase una depuradora y llevase a cabo un plan de descontaminación gradual por carecer de autorización para llevar a cabo vertidos contaminantes y porque los realizados superaban los límites máximos autorizados por la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, el Reglamento de Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986 y la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 11 de mayo de 1988.

#### 23 de octubre de 1990

La Junta de Aguas de la Generalidad de Cataluña remitió un oficio al Jefe de la Sección de Policía Judicial en el que comunicaba la imposición de la multa a «IRM Lloreda, SA» y, al mismo tiempo, ponía en su conocimiento los hechos constatados, por si podían ser constitutivos del tipo penal previsto en el artículo 347 bis.

#### 1 de febrero de 1991

El Jefe de la Sección de Policía Judicial remitió al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

### 15 de febrero de 1991

La Fiscalía interpuso querrela contra directivos de la empresa «IRM Lloreda, SA» por delito contra el medio ambiente.

### 6 de junio de 1991.

La sanción no fue recurrida por la empresa, por lo que devino firme y la multa fue abonada a 6 de junio de 1991.

### 1 de marzo de 1994

#### En el juicio oral.

La representación del recurrente planteó como **cuestión previa a resolver en la audiencia preliminar la vulneración del *ne bis in idem*** por haber sido sancionado previamente en la vía administrativa por los mismos hechos, pretensión que fue rechazada por el juez quien ordenó la continuación del juicio.

Sentencia del Juzgado que condenó al hoy recurrente, en su condición de consejero delegado y director de «IRM Lloreda, SA» como autor de un delito contra la salud pública y el medio ambiente del artículo 347 bis del Código Penal, texto refundido de 1973, a las penas de dos meses de arresto mayor, accesorias legales de suspensión de cargo público y derecho de sufragio durante el tiempo de condena, multa de millón de pesetas, con arresto sustitutorio de treinta días en caso de impago y al abono de la mitad de las costas procesales. En relación a la queja formulada por la defensa, relativa a la infracción del principio de legalidad, en su vertiente de *ne bis in idem*, el Juzgado la rechazó con base en la preferencia de la actuación jurisdiccional respecto de la administrativa, pues, aun reconociendo que existía la dualidad de procedimientos sancionadores, gubernativo y penal, por los mismos hechos, la paralización por la Administración del expediente sancionador y la imposición de la sanción administrativa no podía significar la destipificación penal de los hechos, da la preferencia de la vía jurisdiccional. No obstante, a fin de evitar la doble sanción por los mismos hechos, el Juzgado imputó al pago de la multa penal la cantidad antes satisfecha en la vía administrativa.

#### Recurso de apelación.

Ante la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona donde se volvió a denunciar la infracción del principio *ne bis in idem* por haber sido sancionado en vía administrativa y penal por los mismos hechos.

### 3 de octubre de 1994

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona rechazó el recurso y confirmó íntegramente la sentencia recurrida.

**Demanda de amparo** por conculcación del principio de legalidad del *ne bis in idem*, al haber condenado penalmente por unos hechos que ya habían sido sancionados en la vía administrativa.

*Sentencia 2/2003***14 de abril de 1997**

El acusado, José Y.H., conducía un vehículo con sus facultades disminuidas como consecuencia de haber ingerido en exceso bebidas alcohólicas y fue detenido por la Guardia Civil de Tráfico al observar que el vehículo referido circulaba en zig-zag, con invasión del carril contrario y a velocidad anormalmente reducida.

**14 de abril de 1997**

Se le sometió a las correspondientes pruebas de detección alcohólica por aire y con extracción de sangre, arrojando en las mismas un resultado positivo.

**21 de abril de 1997**

El Juzgado de Instrucción de Ortigueira incoó diligencias previas por presunto delito contra la seguridad del tráfico, por los hechos acaecidos el 14 de abril de 1997.

**6 de agosto de 1997**

Se registró la denuncia de la Guardia Civil de Tráfico ante la Jefatura Provincial de Tráfico a la que se adjuntó Auto de incoación de las diligencias previas de 21 de abril de 1997.

**22 de septiembre de 1997**

El Ministerio Fiscal presentó escrito de acusación y solicitó la apertura del juicio oral.

**22 de noviembre de 1997**

Auto por el cual el Juzgado de Instrucción de Ortigueira acordó la apertura del juicio oral por delito contra la seguridad del tráfico contra Don José Y.H.

**25 de febrero de 1998**

Resolución en virtud de la cual se le impone una multa de cincuenta mil pesetas y suspensión de la autorización administrativa para conducir durante dos meses.

**7 de abril de 1998**

El sancionado presentó recurso ordinario ante la Dirección General de Tráfico alegando la falta de notificación de la denuncia y de la propuesta de resolución, la prescripción de la infracción, la caducidad del procedimiento y que por los mismos hechos se estaban siguiendo las diligencias previas, transformadas en procedimiento abreviado, de modo que al existir identidad de sujeto, hecho

y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal se solicitaba la suspensión del procedimiento sancionador hasta tanto recayera resolución judicial en dichas diligencias.

### **10 de diciembre de 1998**

Devino firme la sanción mediante Auto al dársele por desistido el recurso contencioso administrativo que interpuso y después retiró.

### **14 de mayo de 1998**

La Dirección General de Tráfico resolvió el recurso reduciéndose la duración de la suspensión a un mes y desestimando el recurso en todo lo demás, constanding que «obra en el expediente resolución absolutoria dictada por el Juzgado competente, al no haber quedado acreditada la comisión del delito o falta penal».

### **29 de junio de 1999**

La defensa del acusado alegó como cuestión previa en el procedimiento penal, la excepción de cosa juzgada al haber recaído resolución firme en expediente administrativo por los mismos hechos.

En el juicio oral, el Juzgado desestimó la cuestión con base en la preferencia de la jurisdicción penal y condenó al recurrente.

Se interpone recurso en apelación.

### **20 de enero de 2000**

La Audiencia Provincial de A Coruña desestimó el recurso. Ordena también que en ejecución de sentencia se descuente la multa ya satisfecha y la duración de la privación del carné de conducir.

**Demanda de amparo** por vulneración del principio *ne bis in idem*.