

I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

LA PROBLEMÁTICA SOLUCIÓN DE LA CONCURRENCIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES. NUEVA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* (Comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003, de 16 de enero)

Por

BELÉN MARINA JALVO

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

SUMARIO: I. Introducción.—II. Hechos.—III. Momento procesal adecuado para la invocación de la tramitación paralela de dos procedimientos punitivos.—IV. Juicio constitucional sobre la identidad o diversidad de los bienes jurídicos protegidos por delitos e infracciones administrativas.—V. El exceso punitivo prohibido por el principio non bis in idem.—VI. Non bis in idem y dualidad de procedimientos sancionadores.—VII. La prevalencia del pronunciamiento de los órganos de la jurisdicción penal.—VIII. Un último apunte sobre la solución de la confluencia de sanciones administrativas y penales.

I. INTRODUCCIÓN

Tal como ha interpretado el Tribunal Constitucional, nuestra Constitución ha consagrado el principio *non bis in idem*, que supone la prohibición de sancionar doblemente unos mismos hechos en los casos en que exista identidad de sujeto y fundamento (1). Además de esta prohibición de doble sanción (garantía material), el principio *non bis in idem* comporta también una garantía procesal en cuya virtud unos mismos hechos no pueden ser objeto de dos procedimientos sancionadores. Para asegurar la garantía material del principio *non bis in idem*, el Tribunal Constitucional sostuvo reiteradamente la prioridad y la prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal en los casos de conflicto entre normas penales y normas sancionadoras administrativas (2). La prevalencia del pronunciamiento penal queda asegurada dando prioridad a la celebración del proceso penal, de modo que, en presencia de un ilícito administrativo que pueda ser tam-

(1) Vid. STC 2/1981.

(2) Vid. SSTC 77/1983, 159/1985, 23/1986, 197/1989 y 222/1997.

bién constitutivo de delito o falta penal, debe suspenderse la tramitación del procedimiento administrativo.

Llevando hasta sus últimas consecuencias la garantía implícita en la vertiente material del principio *non bis in idem*, la STC 177/1999, de 11 de octubre, otorgó carácter accesorio o secundario a la aludida regla de la prioridad y prevalencia del pronunciamiento penal. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional interpretó que la interdicción de *bis in idem*, en cuanto derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, «(...) *no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del Derecho punitivo y sancionador del Estado, ni menos aún de la eventual inobservancia, por la Administración sancionadora, de la legalidad aplicable, lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad 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 derecho fundamental*» (3).

Ciertamente, la prohibición de doble sanción que encierra el *non bis in idem* puede ser garantizada otorgando prevalencia al pronunciamiento sancionador (penal o administrativo) que recaiga en primer lugar. Ahora bien, por un lado, la STC 177/1999 desplazaba a un segundo plano la regla de la atribución prioritaria a los órganos jurisdiccionales penales del enjuiciamiento de hechos aparentemente constitutivos de delitos o faltas, pese a recordar que dicha atribución «(...) *descansa en la exclusiva competencia de este orden jurisdiccional para depurar y castigar conductas constitutivas de delito, y no en un abstracto criterio de prevalencia absoluta del ejercicio de su potestad punitiva sobre la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, que encuentra también respaldo en el texto constitucional*». Por otro lado, la postura sostenida en la STC 177/1999 supondría la inviabilidad de la protección reforzada que el legislador penal ha otorgado a los bienes jurídicos más relevantes, pues, habida cuenta de la mayor ligereza del procedimiento administrativo, generalmente la sanción administrativa será anterior en el tiempo al pronunciamiento del órgano penal competente (4).

Posteriormente, enfrentándose a un supuesto similar al enjuiciado en la STC 177/1999, es decir, doble sanción administrativa y penal de unos mismos hechos con idéntico fundamento, la STC 152/2001, de 2 de julio, negó el amparo solicitado por el recurrente, que, invocando la doctrina de la STC 177/1999, pretendía la anulación de la condena penal recaída tras la previa sanción administrativa. En la sentencia 152/2001, el Tribunal Constitucional reprocha al recurrente una actitud negligente por no haber alegado en el procedimiento administrativo la simultánea pendencia del pro-

(3) STC 177/1999.

(4) Sobre este aspecto puede verse mi comentario de esta STC 177/1999, *Non bis in idem y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos e infracciones administrativas contra el medio ambiente*, «REDA», núm. 108, 2000, págs. 609 y ss.

ceso penal, circunstancia que impidió evitar la dualidad de procesos sancionadores (5). Para la STC 152/2001, de 2 de julio, la posibilidad de que prosperase la reclamación del recurrente, en el sentido de que la sanción administrativa impuesta en primer lugar privase de virtualidad a la posterior condena penal, llevaría a «(...) *limitar el gravamen punitivo de la conducta del recurrente a un nivel muy inferior al que hubiera sido posible, de haberse ejercido la potestad punitiva penal como única, cual era obligado según el régimen legal vigente en el caso de confluencia entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad punitiva penal. En otros términos, que la sanción administrativa más exigua, incorrectamente impuesta y tolerada con su pasiva actuación, le serviría de escudo frente a la correcta imposición de la sanción penal más grave*» (FJ 3).

Recientemente, la garantía del *non bis in idem* y el alcance de las vertientes procesal y material de este principio han sido nuevamente objeto de atención del Tribunal Constitucional. La STC 2/2003, de 16 de enero, proporciona un ejemplo más de la dificultad de articular —desde la perspectiva del *non bis in idem*— la concurrencia de la potestad sancionadora administrativa y de la penal.

La STC 2/2003 desestima el recurso de amparo interpuesto contra las sentencias del Juzgado de lo Penal de El Ferrol de 29 de junio de 1999 y de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000, avocado al Pleno con el fin de ejercer las facultades de revisión de la doctrina (6) establecida en las SSTC 177/1999, de 11 de octubre, y 152/2001, de 2 de julio, en lo relativo a los siguientes aspectos:

- a) Momento de invocación en el proceso penal de la vulneración del derecho fundamental de prohibición de *bis in idem* (aspecto formal de la dualidad de procedimientos).
- b) Competencia del Tribunal Constitucional para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de la triple identidad que fundamenta la prohibición de *bis in idem* (material o procesal).
- c) Doctrina sobre la prohibición constitucional de reiteración punitiva (art. 25.1 CE).
- d) Por último, relevancia del órgano sancionador que conoce los hechos en primer lugar.

II. HECHOS

El ahora recurrente en amparo fue detenido por la Guardia Civil de Tráfico el día 14 de abril de 1997, por circular en zig-zag, a velocidad inferior a la normal e invadiendo el carril contrario. Puesto que mostraba evidentes síntomas de embriaguez, el recurrente fue sometido a dos pruebas de alcoholemia que dieron resultado positivo. Este mismo resultado se

(5) Artículo 44.1.c) LOTC.

(6) Artículo 13.c) LOTC.

mantuvo en la prueba de contraste de alcohol en sangre. El día 6 de agosto de 1997 fue registrada la denuncia de la Guardia Civil por los hechos descritos. Dicha denuncia incorporaba el Auto de 21 de abril de 1997, de incoación de diligencias penales previas por los mismos hechos. Tramitado el expediente sancionador administrativo por infracción del artículo 20.1 del Reglamento General de Circulación, que tipifica la conducción de vehículos con tasa de alcohol superior a la permitida, por Resolución de 25 de febrero de 1998 se impuso al expedientado una multa de cincuenta mil pesetas y suspensión de la autorización administrativa para conducir durante dos meses. Dicha Resolución fue recurrida por el sancionado, alegando —entre otras cosas— que por los mismos hechos sancionados en vía administrativa se seguían diligencias previas transformadas después en procedimiento penal abreviado. Por entender que concurría la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, el sancionado solicitó la suspensión del procedimiento administrativo hasta tanto recayese la correspondiente resolución judicial.

El recurso administrativo fue resuelto por Resolución de 14 de mayo de 1998, que redujo a un mes la duración de la suspensión de la autorización administrativa para conducir y desestimó el resto de alegaciones, señalando —por error, como después se verá— que obraba en el expediente la resolución absolutoria dictada por el Juzgado competente, por no haber resultado probada la comisión de delito.

La defensa del acusado alegó como cuestión previa al comienzo del juicio oral la excepción de cosa juzgada, por haber recaído —por los mismos hechos— resolución firme en el expediente sancionador, en fecha de 10 de diciembre de 1998. El Juzgado de lo Penal de El Ferrol desestimó dicha cuestión previa amparándose en la preferencia de la jurisdicción penal para conocer de los hechos constitutivos de delito, dictando sentencia condenatoria —por la comisión del delito tipificado por el art. 379 CP— el 29 de junio de 1999. Esta sentencia fue recurrida en apelación ante la Audiencia Provincial de A Coruña. El recurso de apelación fue desestimado por sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000, ordenando que en trámite de ejecución de la misma se procediese a descontar la multa administrativa ya satisfecha y la duración de la privación del permiso de conducir y se librase testimonio para que la Administración dejase sin efecto cualquier consecuencia posterior de dichas sanciones en el expediente del interesado.

La STC 2/2003 desestima el recurso de amparo interpuesto contra las sentencias del Juzgado de lo Penal de El Ferrol de 29 de junio de 1999 y de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000.

III. MOMENTO PROCESAL ADECUADO PARA LA INVOCACIÓN DE LA TRAMITACIÓN PARALELA DE DOS PROCEDIMIENTOS PUNITIVOS

En cuanto al momento en que debe denunciarse la vulneración del derecho fundamental a no ser sometido a un nuevo procedimiento sanciona-

dor, a diferencia de lo sostenido en la STC 152/2001, donde se argumentó la falta de buena fe en la conducta del recurrente, por no haber actuado de forma diligente en la denuncia de la tramitación paralela del procedimiento sancionador administrativo y del proceso penal, en el supuesto enjuiciado por la sentencia 2/2003, el Tribunal Constitucional no estima negligencia alguna en el comportamiento del recurrente.

El recurrente en amparo puso en conocimiento de la Administración —tan pronto como tuvo conocimiento mediante notificación personal del procedimiento administrativo, ya que la incoación y la propuesta de resolución del mismo le fueron comunicadas mediante edictos— la previa incoación del proceso penal. Cuestión distinta es que la Administración interpretase erróneamente que, en el citado proceso penal, había recaído una resolución absolutoria y, por ello, no paralizase el procedimiento sancionador. Por otro lado, la existencia de la resolución sancionadora fue invocada después por el recurrente en el comienzo del juicio oral, concretamente en el trámite del artículo 793.2 LECrim, que, según señala ahora el Tribunal Constitucional, es el momento procesal adecuado para la invocación de la vulneración del derecho fundamental alegado en el procedimiento abreviado.

La infracción del derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador fue denunciada tan pronto como el recurrente tuvo conocimiento de la misma, tal y como exige el artículo 44.1.c) LOTC. Por ello, la STC 2/2003 concluye desestimando la causa de inadmisibilidad del recurso de amparo prevista en el artículo 44.1.c) en relación con el artículo 50.1.a) LOTC, ya que tras la alegación en tiempo de la vulneración del derecho fundamental la Administración dispuso de mecanismos legales para remediarla (7), de la misma manera que el Tribunal penal también tuvo conocimiento de la situación creada.

IV. JUICIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA IDENTIDAD O DIVERSIDAD DE LOS BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR DELITOS E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Desestimada la causa de inadmisibilidad del recurso de amparo, el TC entra a analizar si, en el caso enjuiciado, concurre o no la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento determinante de la prohibición de *bis in idem*.

Se trata, precisamente, de otra de las cuestiones afectadas por la revisión de doctrina que lleva a cabo la STC 2/2003. Hasta ahora, el Tribunal

(7) Además de la previsión general del artículo 7.2 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto), en este caso, la Administración pudo y debió suspender el procedimiento hasta que hubiese concluido el proceso penal en aplicación de lo dispuesto por el artículo 65.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial, y por el artículo 2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Constitucional (8) había partido del juicio de identidad o diversidad de los bienes jurídicos protegidos por delitos e infracciones administrativas emitido por el Tribunal de instancia, por entender que no correspondía a la jurisdicción constitucional revisar la valoración efectuada por la jurisdicción ordinaria. Pues bien, la STC 2/2003 revisa esta doctrina para admitir que corresponde al Alto Tribunal —dentro de los límites de la jurisdicción de amparo— la revisión de la declaración de identidad efectuada por los órganos judiciales o el análisis directo de su concurrencia, puesto que se trata de una tarea previa para la delimitación del contenido de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 25.1 CE y, por ello, constituye el presupuesto de aplicación de la prohibición constitucional de *bis in idem*. Sin embargo, y siguiendo en este punto el voto particular formulado por el Magistrado P. García Manzano, parece claro que el análisis de comparación o de comprobación de las identidades de los ilícitos es tarea de calificación jurídica que, según el artículo 117.3 CE, incumbe a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción penal (9).

Partiendo de los hechos acotados y de la calificación jurídica realizada por la Administración y por los órganos judiciales —art. 44.1.b) LOTC—, el Tribunal Constitucional compara los ilícitos sancionados en aplicación del artículo 12.1 Real Decreto Legislativo 339/1990, de 25 de julio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (10) (LSV), en relación con el artículo 20.1 del RD 13/1992, de 17 de enero —en la redacción dada por el RD 1333/1994—, que aprobó el Reglamento general de circulación, y el artículo 379 del Código Penal de 1995 (11). Con apoyo en la sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000 —recurrida en amparo— y en la jurisprudencia constitucional, el Tribunal Constitucional sostiene que el delito del artículo 379 CP no constituye una infracción formal y, por lo tanto, su apreciación exige comprobar que el alcohol o las sustancias ingeridas afectan a las condiciones psicofísicas del conductor y, en definitiva, a la seguridad del tráfico, que es el bien jurídico protegido (12). De este modo, para la apreciación del delito no resulta imprescindible ni suficiente la prueba

(8) Vid., por todas, SSTC 177/1999 y 152/2001.

(9) La labor de calificación jurídica implica valorar si la estructura y el bien jurídico protegidos por el precepto penal coinciden o no con los de la infracción administrativa. Mucho más, según señala el Magistrado P. García Manzano, cuando en este caso la apreciación y sanción de la infracción administrativa ha precedido al enjuiciamiento penal.

(10) Artículo 12.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990: «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». Según el RD 1333/1994 (Reglamento general de circulación), dicha tasa era de 0,4 mgrs. por litro de aire espirado.

(11) Artículo 379 CP: «El que condujere un vehículo a motor o un ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o 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 o ciclomotores, respectivamente, por tiempo superior a uno y hasta cuatro años».

(12) La STC 2/2003 cita en este sentido las SSTC 145/1985, 148/1985, 145/1987, 22/1988, 5/1989, 222/1991, 24/1992 y 252/1994.

de ingestión de alcohol. Por el contrario, la infracción administrativa tiene carácter formal y se entiende cometida por el simple hecho de rebasar la tasa de alcohol reglamentariamente establecida. Pero esta diferencia «esencial» entre la infracción administrativa y el delito no permite sostener la falta de identidad entre ambos ilícitos. Si bien es cierto que la infracción administrativa y el delito comparten un elemento o núcleo común —conducir un vehículo de motor habiendo ingerido alcohol, superando las tasas reglamentarias—, a éste se añaden la vida e integridad física de todos como bienes jurídicos específicamente protegidos por el delito (13). Así, concluye la STC 2/2003 que «(...) se trata de un caso en el que el delito absorbe el total contenido de ilicitud de la infracción administrativa, pues el delito añade a dicho elemento común el riesgo para los bienes jurídicos vida e integridad física, inherente a la conducción realizada por una persona con sus facultades psico-físicas disminuidas, debido a la efectiva influencia del alcohol ingerido».

Por tanto, a juicio del Tribunal Constitucional, existe la identidad necesaria para la aplicación de la prohibición constitucional de *bis in idem* (14).

No sorprende la conclusión alcanzada por el Tribunal Constitucional, pues no es práctica inusual en los Tribunales la subsunción de los valores tutelados por las infracciones administrativas en los bienes jurídicos protegidos por ilícitos penales. Tanto si se trata de tipos penales en blanco como si —igual que ocurre en el presente caso— el ilícito penal no se remite a normas administrativas, los órganos judiciales se pronuncian reiteradamente sobre la absorción del desvalor de las infracciones administrativas por los delitos, ya sea porque éstos contemplan bienes jurídicos adicionales, ya porque —incluso tratándose de bienes jurídicos idénticos— el Código Penal protege dichos bienes frente a los ataques o peligros más graves. Sin ignorar que la delimitación de los bienes jurídicos protegidos por infracciones administrativas e ilícitos penales dista de ser cuestión fácil ni pacífica, no es menos cierto que estas técnicas de absorción o subsunción resultan mucho más respetuosas con el principio *non bis in idem* que la alegación de la diversidad de intereses jurídicos tutelados por unos y otros ilícitos (15).

(13) Vid. STC 161/1997.

(14) Para llegar a esta conclusión el TC se apoya también en la jurisprudencia del TEDH, que no permite obviar la aplicación de la prohibición de *bis in idem* por la existencia de ligeras diferencias entre las distintas infracciones apreciadas o porque alguna de estas infracciones presente algún elemento adicional. Vid., entre otras, SSTEDH de 23 de octubre de 1995, caso *Gradinger c. Austria*; 29 de mayo de 2001, caso *Franz Fischer c. Austria*; 30 de mayo de 2002, caso *W. F. c. Austria*, y 6 de junio de 2002, caso *Sallen c. Austria*.

(15) Vid. A. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3.^a edición, Tecnos, Madrid, 2002, págs. 406 a 409.

V. EL EXCESO PUNITIVO PROHIBIDO POR EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*

Admitida la triple identidad de sujeto, hechos y bienes jurídicos, el Tribunal Constitucional se ocupa de dilucidar si en el caso enjuiciado se ha producido o no la reiteración punitiva constitucionalmente prohibida. Al respecto, entiende el Tribunal Constitucional que no puede afirmarse que el recurrente haya sufrido exceso punitivo, puesto que el órgano judicial penal descontó de la pena la sanción administrativa impuesta con carácter previo. De este modo, una vez más, la vertiente material del *non bis in idem* adquiere protagonismo principal en la jurisprudencia constitucional (16).

Por otro lado, tampoco la compensación o el descuento de la sanción administrativa aplicada en primer lugar es inusual en la práctica de los Tribunales de la jurisdicción penal. Éste es el caso de las sentencias penales recurridas en el amparo estimado por la STC 177/1999, que imputaron al pago de la multa penal la cantidad previamente satisfecha en concepto de sanción administrativa. Aun sin hablar expresamente de compensación o descuento, también la STC 152/2001 señala que la sentencia penal recurrida rebajó la pena en la medida de la sanción administrativa impuesta con anterioridad.

Rectificando la doctrina de la STC 177/1999, de 11 de octubre, señala ahora la STC 2/2003 que no cabe entender vulneración de la prohibición de doble sanción por la sola declaración de imposición de la sanción administrativa si, como en este caso, se procede después a su descuento y a hacer desaparecer todos los efectos negativos derivados de la resolución administrativa sancionadora. Así, concluye el Tribunal Constitucional afirmando que en este caso no hay superposición ni adición efectiva de una nueva sanción, ya que «(...) *el derecho reconocido en el artículo 25.1 CE en su vertiente sancionadora no prohíbe el “doble reproche aflictivo”, sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto*» (FJ 6).

VI. *NON BIS IN IDEM* Y DUALIDAD DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

Pasando a examinar si, tramitado un procedimiento sancionador, la reapertura de un nuevo procedimiento punitivo —administrativo o penal— vulnera la prohibición de *bis in idem*, el Tribunal Constitucional comienza pronunciándose sobre el efecto de cosa juzgada del procedimiento tramitado en primer lugar. Tal como afirma la STC 2/2003, el desconocimiento del efecto de cosa juzgada acarrearía la vulneración del derecho a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador. No obstante, señala el Tribunal Constitucional que dicho efecto sólo es predicable de las resoluciones judiciales. Dado que, en el caso contemplado por la STC 2/2003, la

(16) Así ocurrió también en la STC 177/1999.

resolución sancionadora administrativa no fue enjuiciada por la jurisdicción contencioso-administrativa, carece del efecto de cosa juzgada y, por ello, no cabe hablar de una dualidad de procedimientos contraria al *bis in idem*. En realidad, tal como recuerda la STC 2/2003, hasta ahora, el TC sólo ha reconocido —de modo expreso— autonomía al derecho a no ser sometido a un doble procedimiento punitivo en los supuestos de un doble proceso penal (17).

No obstante, en esta ocasión, el Tribunal Constitucional reconoce que existe una prohibición constitucional —dirigida al Estado— de someter a los ciudadanos a un doble o ulterior procedimiento sancionador por los mismos hechos y con el mismo fundamento. Esta prohibición actúa como un límite al ejercicio de la potestad sancionadora y deriva del derecho a ser sancionado en un procedimiento con todas las garantías (art. 24.2 CE), en relación con la garantía de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la libertad (art. 1.1 CE).

En este sentido, entiende el Tribunal Constitucional que, tal como está configurado el procedimiento administrativo sancionador en la regulación actual, el grado de complejidad, la magnitud de las sanciones ni las garantías aplicables en este orden son asimilables a las propias del orden penal. A juicio de la STC 2/2003, estas circunstancias impiden que el procedimiento administrativo sancionador pueda asimilarse al proceso penal a los efectos de entender vulnerada la aludida prohibición constitucional. Así, aplicando esta doctrina al caso enjuiciado, concluye el Tribunal Constitucional que «(...) en el mismo no regía la prohibición constitucional de doble procedimiento sancionador. La sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impiden equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado —por conducir habiendo ingerido alcohol en un grado superior a las tasas reglamentariamente determinadas— a un proceso penal a los efectos de entender que el recurrente ha sufrido una vulneración de su derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador».

(17) Recientemente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado sobre el principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 54 de la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen, en cuya virtud nadie puede ser perseguido en un Estado miembro por los mismos hechos por los que ya ha sido definitivamente juzgado en otro Estado miembro. Según señala el Arrêt de 11 de febrero de 2003, Asuntos C-187/01 y C-385/01 (Procesos penales contra Hüseyin Gözütok y Klaus Brügge), la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen no subordina la aplicación del principio *non bis in idem* a la necesaria tramitación previa de un proceso penal, de modo que una persona puede considerarse «definitivamente juzgada» incluso aunque ningún Tribunal haya juzgado los hechos que se le reprochan. El Arrêt de 11 de febrero de 2003 se enfrenta a un supuesto de sanción penal a dos ciudadanos por los mismos hechos que previamente habían dado lugar al inicio de actuaciones penales finalmente archivadas tras el pago de las sumas fijadas por el Ministerio Público.

Sobre el particular, señala el Tribunal de Justicia que este principio no presupone la armonización o aproximación de las legislaciones penales de los Estados miembros en materia de procedimientos de extinción de la acción pública, sino que implica la necesaria confianza mutua de los Estados miembros en los respectivos sistemas de justicia penal y la aceptación del Derecho penal vigente en los otros Estados, aun en el caso de que la aplicación del Derecho penal propio conduzca a soluciones diferentes.

La doctrina constitucional expuesta en las líneas precedentes no deja de ser sorprendente. Ciertamente, no es predicable el efecto de cosa juzgada de las resoluciones sancionadoras administrativas ni el procedimiento administrativo sancionador es comparable sin más al proceso penal. Evidentemente, el procedimiento administrativo sancionador es mucho más sencillo o ligero que el proceso penal. Pero este hecho no autoriza a concluir sin más que el procedimiento administrativo ni siquiera tenga entidad para ser considerado como un «procedimiento sancionador» a los efectos de estimar vulnerada la prohibición constitucional que nos ocupa. Si, tal como afirma el Tribunal Constitucional, la Constitución (arts. 24.2, 9.3 y 1.1) consagra el derecho a no ser sometido a más de un procedimiento sancionador (por los mismos hechos y con el mismo fundamento), no resulta lógico estimar irrelevante —desde la perspectiva de esta garantía constitucional— la tramitación de un procedimiento sancionador administrativo. Por muy loable que resulte el empeño en asegurar la prevalencia del pronunciamiento de los Tribunales penales, el argumento empleado por la STC 2/2003 resulta excesivamente artificioso. Si el propio Tribunal Constitucional parte de considerar que el procedimiento administrativo sancionador no reúne garantías comparables a las típicas del proceso penal, ¿cómo es posible sostener después que la tramitación de este procedimiento es insignificante desde el punto de vista de la prohibición constitucional de dualidad de procedimientos sancionadores?

VII. LA PREVALENCIA DEL PRONUNCIAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN PENAL

Continuando con la interpretación de la prohibición de incurrir en *bis in idem* (material o procesal), el Tribunal Constitucional niega que la vulneración de dicha garantía constitucional (art. 25.1 en relación con el art. 24.2 CE) conlleve la anulación de la sanción impuesta en segundo lugar.

La STC 2/2003 admite la relevancia constitucional de la infracción de los preceptos (18) que ordenan la paralización del procedimiento administrativo en caso de que los hechos pudiesen ser constitutivos de delito, puesto que las reglas impuestas por los citados preceptos plasman la competencia exclusiva de la jurisdicción penal para el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal, y configuran un instrumento preventivo tendente a preservar los derechos a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador —administrativo y penal— y a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos.

Apartándose de la STC 177/1999, señala el TC que el artículo 25.1 CE establece un límite implícito que afecta a la potestad sancionadora administrativa, de manera que ésta sólo puede ejercerse si los hechos no son paralelamente constitutivos de infracción penal, pues en estos casos sólo la

(18) Vid. artículos 7.2 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y 65.1 de la Ley de Seguridad Vial.

infracción penal es realmente aplicable y sólo la jurisdicción penal es competente para ejercer la potestad sancionadora. Por esta razón, debe paralizarse el procedimiento administrativo sancionador hasta que se pronuncien los órganos judiciales.

En el caso enjuiciado por la STC 2/2003, no se paralizó el procedimiento administrativo sancionador; tal como dispone el artículo 65.1 LSV. Por ello, y dado que este precepto relega la sanción administrativa a los supuestos en que los hechos no sean constitutivos de delito, la subsunción de los hechos en la norma sancionadora administrativa se efectuó desconociendo el principio de legalidad sancionadora y la competencia exclusiva de la jurisdicción penal para ejercer la potestad punitiva (art. 25.1 en relación con el art. 117.3 CE).

Pues bien, tras resaltar la relevancia constitucional de la decisión administrativa de no paralizar el procedimiento que discurre paralelo al proceso penal, el Tribunal Constitucional entiende que *«(...) 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 evitar la reiteración sancionadora y contemplar las consecuencias que deriven de su incumplimiento»*.

A mayor abundancia, y en el afán de despejar toda duda sobre la prioridad y la prevalencia del pronunciamiento penal, la STC 2/2003 emplea el argumento añadido de que la declaración de responsabilidad que se hace en el proceso penal tiene lugar en un marco de garantías que aseguran el contenido de la presunción de inocencia, mientras que la declaración de responsabilidad por infracción administrativa se lleva a cabo en un procedimiento en el que tal derecho se aplica de forma modalizada. En este sentido, recuerda el Tribunal Constitucional que la determinación fáctica realizada en sede administrativa no es suficiente para la válida acreditación de los hechos en el orden penal, habida cuenta de la menor imparcialidad de los órganos administrativos y de que éstos no valoran las pruebas con sujeción a los principios de inmediación, oralidad y publicidad.

Si bien, según señala la STC 2/2003, estas circunstancias no empañan la legitimidad del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, determinan que las resoluciones dictadas por la jurisdicción penal no puedan ceder ante las primeras.

Por todo ello, frente al planteamiento de la STC 177/1999, la STC 2/2003 concluye afirmando que no es irrelevante la cuestión del órgano sancionador que se pronuncia en primer lugar, pronunciándose sobre la imposibilidad de que la Administración lleve a cabo actuaciones sancionadoras hasta que se pronuncien los órganos penales. Tal es el empeño del Tribunal Constitucional en asegurar la prevalencia de la jurisdicción penal que mantiene el valor de aquélla y niega la vulneración del *non bis in idem*, aun en el caso de incumplimiento por la Administración del deber de paralización del expediente sancionador (19).

(19) P. García Manzano sostiene en su voto particular que la STC 2/2003 ha sobredimensionado el principio de la prevalencia de la jurisdicción penal, aplicándolo a «(...) si-

VIII. UN ÚLTIMO APUNTE SOBRE LA SOLUCIÓN DE LA CONFLUENCIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Al margen de las críticas que puedan merecer algunos de los argumentos empleados por la STC 2/2003 en la defensa de la prevalencia del pronunciamiento penal, esta sentencia plantea una cuestión no menos relevante como es la compensación o descuento —en la fijación de la pena— de la sanción administrativa impuesta con carácter previo. Ciertamente, como ya se ha señalado en líneas anteriores, la modulación de la pena en atención a la sanción administrativa previa no es inusual en la práctica de los Tribunales del orden penal. No es menos cierto que esta práctica puede ocasionar cierta distorsión en el sistema de penas fijado por el Código Penal, en la medida en que conlleva la aplicación de penas inferiores a las previstas en dicho Código. Pese a todo, no parece que existan muchas más alternativas para evitar el exceso punitivo en los casos en que la Administración incumple el deber de paralizar el procedimiento sancionador. Téngase en cuenta, además, que la tramitación de un procedimiento sancionador administrativo de forma paralela al desarrollo de un proceso penal, en ocasiones, puede estar amparada por la normativa que articula las relaciones entre ambos órdenes sancionadores. Sin ir más lejos, el artículo 7.2 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora condiciona la suspensión del procedimiento administrativo a la estimación de la existencia de identidad de sujeto, fundamento y hechos objeto del proceso penal (20). Lógicamente, la

tuciones jurídicas y a casos que no son o no debieran ser los directamente concernidos por el mismo». A juicio de P. García Manzano, la finalidad garantizadora del principio de prevalencia de la jurisdicción penal contempla, en primer lugar, la paralización del procedimiento administrativo para impedir que la Administración sancione una conducta que es competencia exclusiva del orden penal y, en segundo lugar, pretende asegurar el respeto por la Administración de los hechos probados por la jurisdicción penal en caso de un pronunciamiento absolutorio. Por ello, concluye P. García Manzano afirmando que la prevalencia penal no es argumento suficiente para considerar compatible con el *non bis in idem* la previa tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

(20) Por el contrario, la regulación de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales en el procedimiento sancionador en materia de tráfico no parece dejar margen a la interpretación de si existe o no la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento entre los dos procedimientos, sino que establece con carácter general la prevalencia del pronunciamiento penal. Así, en la redacción dada por el Real Decreto 318/2003, de 14 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, el artículo 2 del mismo señala lo siguiente: «1. Cuando en el procedimiento administrativo se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca apariencia de delito o falta penal perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si hubiere lugar al ejercicio de la acción penal y proseguirá el procedimiento absteniéndose de dictar resolución mientras la autoridad judicial no pronuncie sentencia firme o dicte otra resolución que le ponga fin.

2. Concluido el proceso penal con sentencia condenatoria de los inculpados, y una vez acordada la suspensión del procedimiento administrativo, se archivará este procedimiento sin declaración de responsabilidad. Si la sentencia fuera absolutoria o el procedimiento penal acabara por otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad y no estuviera fundada en la inexistencia del hecho, se dictará la resolución que corresponda en el procedimiento administrativo».

valoración de la existencia o no de identidad de objeto entre ambos procedimientos sancionadores puede dar lugar a distintas soluciones en cada caso.

Pues bien, cuando la dualidad de procedimientos se traduzca también en duplicidad de sanciones administrativas y penales, por un lado, es muy cuestionable que los Tribunales penales puedan invalidar o dejar sin efecto las sanciones administrativas impuestas sin respetar la prevalencia del orden penal (21), tal como ocurre en el caso que nos ocupa (22).

Por otro lado, la sanción administrativa aplicada con vulneración de la prioridad del pronunciamiento de los órganos de la jurisdicción penal —en tanto que constitutiva de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico— podría ser recurrida por el interesado (23) o revocada por la Administración (24). En el primer caso, tras haber soportado la tramitación de dos procedimientos punitivos, se trasladaría al interesado la carga añadida de recurrir la sanción administrativa (25). Ahora bien, aunque la Ad-

(21) En este sentido se pronuncia también el voto particular del Magistrado P. García Manzano.

(22) En la STC 2/2003 se sostiene la ausencia de exceso punitivo en la medida en que la sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000 ordenó que en el trámite de ejecución, además de proceder a descontar la multa administrativa ya satisfecha y la duración de la privación del permiso de conducir, se librase testimonio para que la Administración dejase sin efecto cualquier consecuencia posterior de dichas sanciones en el expediente del interesado.

(23) Vid. artículos 114 y 115 ó 116 y 117 LRJPAC.

(24) Vid. artículo 105.1 LRJPAC.

(25) En este sentido, ha venido siendo habitual que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa anulen las sanciones administrativas impuestas durante la pendencia de un proceso penal por los mismos hechos. Entre las resoluciones judiciales que declaran la nulidad de una sanción administrativa por vulneración de la vertiente procedimental del principio *non bis in idem*, puede citarse el supuesto enjuiciado por la STS de 17 de septiembre de 1999 (Ar. 6751). En este caso, la Confederación Hidrográfica del Guadiana, en aplicación de los artículos 108.g) y 103.3 de la Ley de Aguas, sancionó el vertido de escombros en una laguna y el vallado de la zona inundada con multa de 50.000 pesetas, con la obligación añadida de retirar los escombros vertidos y el vallado edificado en la zona inundada. Por estos mismos hechos, la sentencia de 4 de julio de 1991, del Juzgado Penal núm. 2 de Ciudad Real, condenó al mismo sujeto a las penas de un año de prisión menor y accesorias, así como a la pena de 5.100.000 pesetas, como autor de un delito contra el medio ambiente (art. 347 bis CP).

Recurrida la sanción administrativa, el Tribunal Supremo estima que la circunstancia de que la sentencia penal fuera dictada después que la resolución administrativa adquiriera firmeza no impide la aplicabilidad del principio *non bis in idem*, inequívocamente contrario a esta duplicidad sancionatoria. Así, la STS de 17 de septiembre de 1999 señala que «(...) la Administración, que ha apreciado los hechos con perfecta exactitud, debió sin embargo suspender la tramitación del expediente administrativo en espera de que concluyese el proceso penal dada la simultaneidad temporal entre uno y otro. Por no haberlo hecho así, su actuación ha sido contraria a derecho en ese punto». Por ello, el Tribunal Supremo estima el recurso contencioso-administrativo presentado por el sancionado, «(...) anulando tanto la sanción de 50.000 ptas. como la obligación de retirar los escombros, obligación esa última que habrá sin embargo de ser cumplida en ejecución de la sentencia penal y de conformidad con los términos del fallo de la misma, que hemos trascrito. Con otras palabras, la ejecución de la sentencia penal alcanzará —en cuanto a la defensa del medio ambiente agredido— los mismos objetivos que se proponía satisfacer el acto administrativo que se anula».

Vid. también SSTS de 12 de marzo y 20 de mayo de 1999 (Ar. 3729 y 4158, respectivamente).

ministración actuase de oficio, tampoco la resolución de anulación permitiría eliminar completamente todos los efectos y perjuicios derivados de la sanción administrativa, salvo que se tratase de una sanción pecuniaria, en cuyo caso bastaría con reintegrar al sancionado la cantidad pagada en tal concepto.

Las reflexiones expuestas en estas últimas líneas ponen de manifiesto la dificultad —cuando no imposibilidad— de enmendar la situación creada (haciendo viable la influencia de la sentencia penal) cuando, pudiendo ser los hechos constitutivos de delito o falta penal, la Administración no suspende el procedimiento e impone la sanción correspondiente. Por ello, la opción por la compensación de la pena o el descuento de la sanción administrativa previa no es sino una de las posibles soluciones que, tal como ocurre con las otras alternativas descritas, tampoco deja de plantear inconvenientes.