

“La prohibición de *bis in idem*” en la legislación de tráfico

Francisco Puerta Seguido
Profesor contratado Doctor de la UCLM
Fco.PSeguido@uclm.es

Resumen

Francisco Puerta Seguido evidencia, por un lado, la problemática existente en la ejecución del doble enjuiciamiento civil sobre procedimientos judiciales delictivos procedentes de la legislación de tráfico, y por otro, propone la reforma del derecho sancionador de tráfico traducida en la prohibición expresa del doble castigo en materia de tráfico y Derecho constitucional, esto es, del “non bis in idem” en legislación de tráfico y del “non bis in idem” en la doctrina constitucional de la última década con el fin de paliar los problemas de duplicidad sancionadora en actos jurídicos administrativos y penales.

Palabras clave

Tráfico; Infracción; Derecho penal; Derecho constitucional; Derecho administrativo; Legislación; España.

“Prohibition of *encore in ditto*” in the legislation of traffic

Abstract

Francisco Puerta Seguido demonstrates, on the one hand, the existing problematics in the execution of the double civil prosecution on judicial criminal procedures proceeding from the legislation of traffic, and on the second hand, proposes the reform of the Disciplinary law of traffic translated in the express prohibition of the double punishment in the Constitutional law matters and traffic matters, this is, of the “not encore in ditto” in legislation of traffic and of the “not encore in ditto” in the constitutional doctrine of last decade in order to relieve the problems of duplicity disciplinary in juridical administrative and penal acts.

Key words

Traffic; Infraction; Criminal law; Constitutional law; Administrative law; Legislation; Spain.

I. LAS RAZONES DE LA REFORMA LEGISLATIVA DEL DERECHO SANCIONADOR DE TRÁFICO: DE LO GENERAL A LO PARTICULAR

Desde hace unos años los Poderes Públicos en su conjunto, y sobre todo el Gobierno y las Administraciones Públicas competentes en la materia, han abordado con decisión la tarea de reducir, significativamente, la siniestralidad en las carreteras. Las numerosas muertes, amen de otras lesiones personales, más o menos graves, y los cuantiosos daños y perjuicios materiales –indemnizaciones aseguradoras, costes asistencia sanitaria, pérdidas laborales, prestaciones temporales o permanentes, etc.– que la conducción y el manejo de vehículos a motor provocan un año tras otro justifica la adopción de medidas que se tornen en instrumentos eficaces para convertir nuestras carreteras y calles en lugares más seguros cuando de una actividad tan ordinaria se trata. Con ese propósito el legislador en materia de tráfico ha removido los cimientos de la legislación sectorial y ha llevado a cabo ambiciosas reformas de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial –Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante LTSV)–, singularmente la ley 18/2009, de 23 de noviembre, que modifica la LTSV en materia sancionadora: en efecto, con la Ley 17/2005, de 19 de julio, del permiso y la licencia de conducción por puntos, que al parecer tan buenos resultados está dando¹, se inició un proceso reformador que ha finalizado de momento en la Ley 18/2009 y la implantación de un nuevo sistema sancionador.

La reforma señalada encuentra su motivación en la necesidad de superar las notables críticas que el derecho sancionador de tráfico ha despertado entre los conductores y otros actores de este ámbito. Estas críticas son esencialmente: la duración excesiva de los procedimientos sancionadores, a diferencia de la prontitud con la que se consigue hoy, tras las reformas procesales oportunas, el reproche penal de las conductas delictivas; la inseguridad jurídica que generan determinados trámites de dicho procedimiento sancionador, desde la complejidad de las notificaciones ante las estrategias de los destinatarios para eludirlas, pasando por la utilización de las nuevas tecnologías para la detección y denuncia de las presuntas infracciones sin necesidad de “parar al conductor” generando procedimientos sancionadores casi desconocidos para los presuntos infractores y con grave merma de su derecho fundamental a la contradicción y defensa; la necesidad de amortiguar los, a nuestro juicio, desproporcionados efectos derivados del incumplimiento, a requerimiento de la Administración sancionadora, de la obligación del titular del vehículo de identificar al conductor del mismo, sujetos coincidentes en la mayoría de los casos, y que provoca la iniciación, por exigencia de los principios de personalidad de la sanción y de culpabilidad de su autor, de un procedimiento sancionador distinto con efectos económicos más graves, en la mayoría de los casos, que los derivados del procedimiento sancionador principal; la asentada, y también cuestionada, presunción *iuris tantum* de veracidad

¹ La exposición de motivos de la ley 18/2009 dice que “Los efectos [del permiso por puntos] no se han hecho esperar. El cambio de comportamientos de los conductores ha provocado una reducción muy significativa de la mortalidad en nuestras carreteras. Siendo así, lo cierto es que resulta imprescindible seguir avanzando en el camino recorrido y ello no es posible sin analizar los posibles fallos del sistema.”

de los hechos denunciados por los agentes actuantes de la autoridad pública, que se ha revelado, para ello se concibió, como un instrumento eficaz para proteger los intereses generales de nuestra organización social y la posición desigual de nuestras Administraciones Públicas en el ejercicio de las potestades que la ley les atribuye; y, por último y entre otras razones, la necesidad en fin de dar respuesta, a los miles, millones², de procedimientos que han generado un volumen de actividad sancionadora administrativa que pretende atajar los comportamientos, hoy masivos, que contravienen las normas en materia de tráfico con un procedimiento sancionador específico, alejado de la rigidez de las reglas comunes y que contemple las especiales características de este fenómeno³.

Consciente de las muchas cuestiones pendientes en este ámbito, el legislador de tráfico ha acometido en 2009 una ambiciosa reforma, configurando los cimientos de un procedimiento sancionador singular⁴, en materia de tráfico y seguridad vial, que precisa de un desarrollo reglamentario⁵ acorde y compatible con las novedades, algunas de gran calado, que introduce la nueva LTSV.

La potestad sancionadora de las administraciones públicas se ha fortalecido en los últimos años de manera directamente proporcional al aumento de la intervención pública en muchos ámbitos, a la complejidad de las relaciones sociales y de los comportamientos que de ellas derivan y al intento de consolidar el principio de intervención mínima y de subsidiariedad del *ius puniendi* penal con evidente reconocimiento de la insuficiencia, y de la inconveniencia, del monopolio judicial para atajar, por las vías de la prevención y el reproche penal, las contravenciones de las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico.

A pesar de que, como se dirá, la reforma deja algunas cuestiones sin resolver satisfactoriamente, los cambios introducidos por la ley 18/2009, en lo que se refiere al

2 “Treinta millones de vehículos y veinticinco millones de conductores arrojan en nuestras calles y carreteras más de quince millones de procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa de circulación. Una cifra que, antojándose espectacular, dista sin embargo mucho de la existente en el resto de países europeos de nuestro entorno donde los sistemas automáticos de detección de infracciones llegan a multiplicar por diez el número existente en nuestro país”. No establece la exposición de motivos de la norma una referencia temporal que nos permita valorar con precisión la magnitud del problema.

3 Tres son, a juicio del legislador, las principales novedades que caracterizan ahora al procedimiento sancionador de tráfico: el establecimiento de un procedimiento abreviado, a semejanza de los juicios rápidos penales y con posible transacción de la responsabilidad administrativa sancionadora a cambio de rebaja sustancial de la sanción pecuniaria, el diseño de un nuevo régimen en la práctica de la notificación que tenga presente los sistemas telemáticos de comunicación (correo electrónico, teléfono móvil, etc.) y asegure el conocimiento del procedimiento sancionador como garantía material del presunto infractor y la terminación de oficio del procedimiento ante la falta de actuaciones por parte del infractor con evidente refuerzo del principio de celeridad y economía procedimental.

4 La disp. fin. primera de la ley 18/2009 ha incorporado una nueva disposición adicional octava bis a la ley 30/92.

5 La disposición final sexta encomienda al Gobierno la aprobación, en todo caso en el plazo de seis meses desde que entre en vigor la Ley, de un nuevo reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, sin perjuicio de la aprobación, a propuesta del Ministro del Interior, de las normas necesarias para el desarrollo de la LTSV.

principio *non bis in idem*, merecen una valoración positiva y suponen la incorporación cabal de la última doctrina del TC en la configuración de las garantías formal y material de este principio⁶.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRINCIPIO DE *NON BIS IN IDEM*

Pocos principios estructurales del Derecho punitivo español, penal y sancionador administrativo, han generado tanta literatura jurídica como el denominado *non bis in idem*⁷. Como algunos autores han destacado, cuando se profundiza en su estu-

6 Si se quiere tener una visión general y completa de las novedades introducidas por el nuevo régimen sancionador de tráfico y seguridad vial véase el trabajo del profesor Cano Campos, T., publicado con el título “El nuevo régimen administrativo sancionador del tráfico y la seguridad vial”, en el n.º 23, año 2.010, de la Revista General del Derecho Administrativo.

7 Citamos, entre otros muchos pero más generales referidos al derecho sancionador, los siguientes trabajos dedicados singularmente al estudio de este principio: Puerta Seguido, F. / Beltrán De Felipe M.: “Perplejidades acerca de los vaivenes en la jurisprudencia constitucional sobre el *ne bis in idem*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 71, 2004. Pulido Quecedo Manuel: “*Ne bis in idem*”: ¿un nuevo enfoque sustantivo? A propósito de la STC 177/1999, de 11 de octubre”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 3/1999. Sanz Rubiales, I.: “Potestad sancionadora administrativa, *non bis in idem* y primacía del orden penal”, *Revista del Poder Judicial*, 59, 2000. Casino Rubio, M.: “El Derecho sancionador y la responsabilidad patrimonial de la Administración”. Documentación Administrativa n.º 254-255. Mayo-diciembre 1999. Marina Jalvo, B.: “*Non bis in idem*” y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos e infracciones administrativas contra el medio ambiente”, REDA, 108, 2000. Corcoy Bidasolo, M. y Gallego Soler, J. I.: “Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: *ne bis in idem* material y procesal”, *Actualidad Penal*, 8, 2000. De Vicente Martínez, R.: “Teoría y práctica o el Dr. Jekyll y Mr. Hyde (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre, sobre el principio *ne bis in idem*)”, *Actualidad Penal*, 22, 2000. Torres Fernández, M.: “El principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional”. *La Ley*, 4/2000. Narváez Rodríguez, A.: “Principio “*non bis in idem*”: ¿una nueva doctrina constitucional?”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1, 2000. Trayter Jiménez, J.M.: “Sanción penal-sanción administrativa: el principio de *non bis in idem* en la jurisprudencia” Consejo general del Poder Judicial. *Revista del Poder Judicial*, n.º 22, junio 1991, pp. 113 a 133. 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 Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, coords. Luis Alberto Arroyo Zapatero/Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, tomo I, 2001. Puerta Luis, L.R.: “Duplicidad sancionadora. Administrativa y penal. *Non bis in idem*”. Consejo general del Poder Judicial. *Extranjeros y Derecho penal*, n.º 4, año 2003, pp. 35 a 63. García González, J.: “La doble sanción penal y administrativa por un mismo hecho: vigencia del principio *ne bis in idem*”, *Revista General de Derecho*, 678-679, 2001. Suarez López, J. M.: “El principio *non bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre de 1999”, *Los Derechos Humanos*. Libro Homenaje al Excmo. Sr. D. Luis Portero García, Universidad de Granada, Granada, 2001. Muñoz Lorente J.: *La nueva configuración del principio non bis in idem*, Ecoiuris, Madrid, 2001. Jaén Vallejo, M.: “Principio constitucional “*non bis in idem*”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 584, 2003. Marina Jalvo, B.: “La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio *non bis in idem*”, *RAP*, número 162, 2003. Pérez Manzano, M.: “Reflexiones sobre el derecho fundamental a no padecer *bis in idem* al hilo de la STC 2/2003, de 16 de enero”, *La Ley*, 3/2003. Torres Fernández, M. E.: “De nuevo sobre el principio “*non bis in idem*” en la jurisprudencia constitucional”, *La Ley*, 4/2003. Requejo Rodríguez, P.: “*Ne bis in idem*”: ¿Garantía del ciudadano o norma de competencia?”. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 6, 2003. Alonso Mas, M. J.: *Prevalencia de la vía jurisdiccional penal y prohibición de doble enjuiciamiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005. Fernández-Pacheco Estrada, C.: “El principio de *ne bis in idem* como límite al Derecho administrativo sancionador: análisis comparado de las Sentencias constitucionales 177/1999 y 2/2003.

dio, "emerge un panorama preñado de problemas, carencias y dificultades, muy alejado de la visión elemental y simplista que a veces se tiene del mismo, que lo reduce a la prohibición de doble sanción por un mismo hecho, a su conexión con el principio de legalidad y a la prevalencia del enjuiciamiento penal sobre el administrativo"⁸.

La CE no recogió expresamente este principio general del derecho pero desde la primera jurisprudencia constitucional el alto Tribunal concluyó que derivaba directamente de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el art. 25.1 CE⁹. Además de un derecho fundamental de los ciudadanos con el alcance que después se expondrá, el principio de *non bis in idem* es un instrumento jurídico, una técnica que entra en juego ante la evidencia de que numerosos comportamientos constituyen el núcleo coincidente, el contenido, de normas sancionadoras, penales y/o administrativas, y pueden ser, por tanto, perseguidos y castigados en ambas vías generando una duplicidad sancionadora incompatible con las garantías constitucionales.

El reconocimiento de este principio en la legalidad ordinaria se ha llevado a cabo en los arts. 133 LRJAP y 5^o del REPS, según el cual "No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento", y 137.2 LRJAP y 7 del REPS que disponen que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vinculan a las Administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que

Centro de estudios financieros, n.º 64, mayo 2006. Sánchez Marín, R. C.: "La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992" REALA, núm. 259, año1993. Toledo Picazo, A.: "El procedimiento sancionador en la legislación de tráfico de vehículos: necesidad urgente de su reforma". *Actualidad Administrativa*, n.º 19, Quincena del 1 al 15 nov. *La Ley*, 2007, Tomo 2. Doménech Pascual, G.: "¿Es compatible con el principio de *bis in idem* reabrir un procedimiento sancionador caducado? *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 136, octubre-diciembre 2007. Úbeda Tarajano, Francisco E.: "Algunas consideraciones en torno a la aplicación de los principios rectores del derecho penal al ámbito administrativo sancionador". *Actualidad Administrativa*, n.º 16, quincena del 16 al 30 de septiembre 2008, tomo 2. Serrano de Triana, A.: "Sanciones firmes y jurisprudencia en el Derecho administrativo sancionador". *Actualidad Administrativa*, n.º 17, quincena del 1 al 15 octubre 2008, tomo 2, Editorial La Ley.

8 Cano Campos, T.: "*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador". *Revista Administración Pública*, n.º 156. Septiembre-diciembre 2001. Pérez Manzano, M.: "Reflexiones sobre el derecho...", cit. señala que la expansión del derecho sancionador, tanto administrativo como penal, y el uso de una técnica legislativa poco adecuada han generado una situación de concurrencia normativa de infracciones administrativa y penales que es, son duda, la causa directa del permanente *estado de peligro* en el que se encuentra el derecho fundamental a no padecer *bis in idem*.

9 SsTC 2/1981; 77/1983; 24/1984; 159/1985; 66 y 94/1986; 234/1991, entre otras.

10 Con numerosos defectos de técnica normativa, el artículo 5 del RD. 1.398/93, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, bajo el epígrafe "concurrencia de sanciones", impone al órgano competente la obligación de acordar la no exigibilidad de responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción de los procedimientos sancionadores en que quede acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concorra, además, identidad de sujeto y fundamento. Puede, dice el precepto, aplazarse la resolución del procedimiento si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los órganos comunitarios europeos. La suspensión se alzaría cuando se hubiese dictado por aquéllos resolución firme. Si se hubiera impuesto sanción por los órganos comunitarios, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

se sustancien. También, como después se verá con detalle y en lo que ahora nos interesa, en los arts. 72 de la LTSV y 2 del REPS que regula el procedimiento sancionador específico en materia de tráfico, y que obligan a suspender los procedimientos administrativos de esta naturaleza en espera del pronunciamiento judicial penal.

La esencia del principio, la llamada garantía o vertiente material que de él se deriva, se centra en la prohibición de la duplicidad de castigos, y en la necesidad de excluir la posibilidad de imponer, si concurre la triple identidad ya expuesta (sujeto, hecho y fundamento), dos o más sanciones administrativas o penales, o una sanción administrativa y otra de orden penal. Conviene destacar aquí que la jurisprudencia constitucional considera que la vulneración del derecho en su vertiente material requiere la efectiva reiteración sancionadora y no basta, como recuerda Pérez Manzano, la mera declaración de imposición de la sanción¹¹.

No podemos profundizar aquí en los matices y los problemas que plantea el principio en el ámbito de las relaciones de sujeción especial respecto de la Administración pública (como se sabe, en estos ámbitos la prohibición se relativiza, o desaparece, concluyendo con la compatibilidad de dos o más castigos, administrativos y/o penales, sobre la base de la concurrencia de diferentes bienes jurídicos protegidos y vulnerados).

El significado del principio y sus efectos no se agotan en la exclusión del doble castigo. Del principio nacen un conjunto de reglas, conocidas bajo la denominación de garantía o vertiente procesal del principio, que articulan la relación de los procedimientos (penales y/o administrativos) concurrentes, estableciendo la aparentemente incondicional prioridad o prevalencia del proceso penal sobre el administrativo y la vinculación de este último a la declaración de hechos probados contenidos en el pronunciamiento judicial, con independencia de la absolución o condena del autor de los mismos. Estos preceptos legales y reglamentarios tratan de garantizar la primacía del orden penal y de evitar lo que se denomina “la doble verdad”: impedir pronunciamientos públicos contradictorios sobre una misma realidad fáctica¹². Por consiguiente, mientras permanezca abierto un proceso penal, la Administración viene obligada a suspender el procedimiento sancionador hasta que se produzca la resolución judicial firme en el ámbito penal. De este modo, se evita cualquier riesgo de contradicción respecto de los hechos sucedidos.

Son muchos los autores¹³ que apuran los efectos de esta garantía formal y sostienen que el principio de *non bis in idem* no sólo prohíbe la imposición de dos castigos por unos mismos hechos y subordina la actuación de la administración sancionadora al orden penal sino que también proscribire su doble enjuiciamiento. El fundamento de este efecto derivado del principio reside en la necesidad de evitar la carga arbitraria y desproporcionada que se traslada a los ciudadanos inmersos en diversos procedi-

11 Pérez Manzano, M.: “Reflexiones sobre el derecho...”, cit., p. 2.

12 Beltrán Aguirre, J. L. (Coordinador): “Derecho Administrativo Sancionador: teoría y práctica”. Edita Gobierno de Navarra. Navarra 2009, p. 147.

13 Por todos Nieto García, A.: “Derecho Administrativo sancionador”. Ed. Tecnos, 4ª edición. Madrid 2005, pp. 430 y ss.

mientos punitivos, además de la conveniencia de preservar otros principios generales de la actividad administrativa, eficacia y eficiencia, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y seguridad jurídica, o típicos del ámbito material que estudiamos, como el de proporcionalidad. Principios que no deben ceder en el marco de los procedimientos punitivos, más garantistas que los de otra naturaleza.

Las modificaciones que ha introducido la nueva ley de tráfico –Ley 18/2009– representan un importante avance en la configuración de la garantía formal del principio que, hasta la misma, presentaba evidentes quiebras. Este es el primer y más importante dato: el legislador ha pretendido completar un régimen jurídico del principio *non bis in idem* que era claramente imperfecto y mejorable. A ello nos referimos a renglón seguido.

III. LA NUEVA REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE *NON BIS IN IDEM* EN MATERIA DE TRÁFICO

Como tantas otras leyes, la de Tráfico y Seguridad Vial, antes y después de la reforma que ahora analizamos, aborda la concurrencia de actuaciones punitivas respetando la solución que impone la prevalencia del orden jurisdiccional penal sobre la actividad sancionadora de la Administración pública. Sin embargo la comparación de la vigente legalidad (ley 18/2009) con la regulación precedente pone de manifiesto la existencia de algunos avances en la configuración del principio *non bis in idem* que, según acabamos de afirmar, representan mejoras en el régimen del dualismo punitivo.

Hasta la reforma de 2009, la LTSV dedicaba el art. 74 a la regulación del principio *non bis in idem* en el Capítulo I (procedimiento sancionador) del Título VI (procedimiento sancionador y recursos) imponiendo a la autoridad administrativa actuante en un procedimiento de carácter sancionador la obligación de comunicar al Ministerio Fiscal los hechos que “ofrezcan –decía el precepto– apariencia de delito o falta perseguible de oficio,... por si hubiere lugar al ejercicio de la acción penal”. El apartado segundo del precepto impedía, en caso de tramitación paralela de un procedimiento penal, la paralización del procedimiento administrativo “que continuará tramitándose hasta el momento en que (el procedimiento sancionador) esté pendiente de resolución en que se acordará la suspensión”.

En los mismos términos, y con las mismas tachas, se redactaban las reglas de este principio en el art. 2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, de manera que, puestos en conocimiento del Ministerio público los hechos presuntamente delictivos, proseguirá el procedimiento sancionador administrativo y absteniéndose el órgano administrativo competente de dictar resolución mientras la autoridad judicial no pronuncie sentencia firme o dicte otra resolución que le ponga fin. La garantía formal del principio constitucional no generaba, por tanto, el efecto inmediato de suspender la actividad sancionadora, que avanzaba por sus trámites hasta completar la fase de instrucción y sólo se paralizaba inmediatamente antes de la resolución definitiva del procedimiento.

El apartado tercero del precepto concluía con la exposición de los efectos derivados de la garantía material del principio imponiendo el archivo del procedimiento, y acordada que hubiere sido la suspensión del mismo, sin declaración de responsabilidad administrativa alguna cuando el proceso penal terminaba con sentencia condenatoria de los inculpados. Si, por el contrario, “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”.

La redacción de los preceptos analizados generaba a nuestro juicio unas consecuencias difícilmente compatibles con las garantías del principio de *non bis in idem*, introduciendo inseguridad jurídica y cuestionando, por vulneración de la garantía formal, los propios cimientos de su garantía material. Veamos primero la redacción introducida por la ley 18/2009 para abundar después en este aspecto y destacar con ello las mejoras de la nueva regulación del principio.

La Ley 18/2009 dedica el art. 72, bajo el epígrafe “Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales”, a la regulación de este principio. Las novedades introducidas por el precepto van más allá de su mejora estética. Imponiendo, como su antecedente ya examinado, la obligación de pasar el tanto de culpa al Ministerio Fiscal “cuando en un procedimiento administrativo de carácter sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca apariencia de delito o falta perseguible de oficio”, la autoridad administrativa viene obligada, además y en ese mismo trámite procedimental, a acordar la suspensión de las actuaciones, sin que quepa el impulso del procedimiento sancionador hasta alcanzar la fase de resolución como prescribía anteriormente el art. 74 de la LTSV. El efecto inmediato de la dualidad de regímenes punitivos es la subordinación de la actividad sancionadora a las diligencias penales con la también inmediata suspensión de un procedimiento sancionador paralelo que no puede avanzar por sus trámites, completando la fase de instrucción, hasta que no haya un pronunciamiento en la vía penal.

La mejora introducida en la configuración de la relación existente entre ambos órdenes punitivos es apreciable. La legalidad vigente es respetuosa con la prevalencia del orden penal y hace efectiva la acepción formal del principio de *non bis in idem* garantizando “que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que se sustancien” (art. 137.2 de la Ley 30/92).

La nueva regla hace ahora inviable, si se cumple puntualmente su mandato, la contradicción en los resultados probatorios: sólo habrá *una* verdad jurídica en relación con los hechos y su fijación corresponde, en régimen de monopolio, a la autoridad judicial penal. La subordinación del procedimiento administrativo al penal resulta ahora incondicional y la suspensión inmediata del procedimiento sancionador administrativo impide, como hemos dicho, resultados distintos, incluso contradictorios, en la determinación de los hechos relevantes y probados como única verdad jurídica

y, además, resulta más compatible que la regla anterior con la prohibición de doble enjuiciamiento que también deriva del principio de *non bis in idem*.

Acorde con la previsión del art. 137.2 de la ley 30/92, el nuevo art. 72 de la LTSV insiste en la necesidad de que la resolución definitiva del procedimiento sancionador que se dicte deberá respetar, en todo caso, la declaración de hechos probados en dicho procedimiento penal. Desaparece, por tanto, con la nueva letra de la ley la posibilidad de avanzar la tramitación del procedimiento administrativo sancionador hasta su fase de resolución y no habrá más hechos probados que los declarados en la resolución judicial penal, con independencia de los pronunciamientos que, en uno u otro sentido y en una u otra vía, puedan dictarse. Se evitará con ello en gran medida la práctica errónea y confusa de una Administración sancionadora que, aprovechando –o sufriendo– la imperfección y las dudas de la norma y las posibilidades de su interpretación, agotaba sus actuaciones administrativas y vulneraba la esencia de la garantía formal del principio imponiendo sanciones previas a pronunciamientos penales preferentes que acudían, después, a lo que podemos denominar “arreglos jurídicos de última hora” para asegurar la vigencia de la vertiente material del principio constitucional.

Alguna novedad presenta también la formulación de esa garantía material del principio de *non bis in idem* tras la reforma legal. Como ya se ha dicho, cuando concurre la triple identidad que constituye la esencia del principio, la conclusión del proceso penal con sentencia condenatoria conlleva el archivo del procedimiento administrativo sin declaración de responsabilidad en este ámbito. Si, por el contrario, la sentencia fuera absolutoria, o el procedimiento penal finalizara con otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad, y siempre que la misma no estuviera fundada en la inexistencia del hecho, se podrá iniciar o continuar el procedimiento administrativo sancionador contra quien no hubiese sido condenado en vía penal.

Conviene destacar que el nuevo precepto, como el anterior, sigue exigiendo que la actuación sancionadora, tras el pronunciamiento penal absolutorio, tenga su causa en la declaración de hechos probados llevada a cabo en la sentencia penal, de manera que la inexistencia de los mismos impedirá la continuación del procedimiento sancionador suspenso o la iniciación del inexistente. La regla contenida en el nuevo art. 72 de la LTSV contempla no sólo la posibilidad de que el procedimiento sancionador se suspenda y quede a expensas del pronunciamiento penal, sino también la posibilidad de que el procedimiento administrativo no se hubiese iniciado y, a resultados de ese pronunciamiento penal y para el caso de que fuese absolutorio, proceda poner en marcha la maquinaria sancionadora de la Administración competente porque los hechos sean relevantes si son examinados desde la óptica del catálogo sancionador en la vía administrativa. El precepto completa el régimen jurídico de la regla del anterior art. 74 que prescribía la continuación del procedimiento sancionador suspenso, y no la iniciación del inexistente, hasta dictarse en él la correspondiente resolución.

Creemos que la nueva redacción del precepto, con estas ligeras diferencias respecto del régimen anterior, no es fruto de la casualidad o del estilo de una nueva

pluma que ha decidido completar su contenido diferenciando las posibilidades de la Administración sancionadora tras el pronunciamiento penal absolutorio. La precisión constituye más bien un intento de dar respuesta a la paradójica situación generada por la comisión de algunos hechos que siendo perseguidos en el ámbito penal sin éxito quedaban también impunes en la vía administrativa sancionadora porque la Administración pública competente no había iniciado, ante la pendencia del penal, el procedimiento sancionador conducente a su persecución y reproche. La jurisprudencia española ofrece numerosos ejemplos de procesos penales en los que, probados los hechos que se imputan a su autor, la conducta queda impune en la vía penal, bien porque no se dan todos los elementos objetivos del tipo o bien porque no concurren los necesarios elementos subjetivos del injusto y, no habiéndose iniciado en paralelo el procedimiento sancionador administrativo, tampoco sufren reproche alguno en vía administrativa. La regla constituye, desde ese planteamiento, un toque de atención para esa potestad sancionadora de la Administración que, sin menoscabar la preferencia del orden penal, debe dar respuesta a la actividad infractora de menor intensidad cumpliendo con la tarea de prevención general y especial, también de castigo y reproche, que justifica las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.

IV. EL PRINCIPIO DE *NON BIS IN IDEM* EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA

1. El paréntesis abierto con la STC 177/1999

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de *non bis in idem* ha provocado una literatura jurídica abundante¹⁴. A finales de los años noventa el Alto Tribunal dictó una importante Sentencia, la 177/1999, que alteró los términos tradicionales que hasta entonces regían la relación de subordinación de la actividad sancionadora de la administración a la actuación jurisdiccional penal. Recordemos con brevedad los hechos de los que trae causa y sus consecuencias. En octubre de 1990 la Generalidad de Cataluña sancionó a la empresa “Industria de Recubrimiento de Metales Lloreda, S.A.” (IRM Lloreda, S.A.), con una multa de un millón de pesetas, por haber realizado, careciendo de autorización, vertidos contaminantes que superaban los límites máximos permitidos por la legislación en materia de aguas. La sanción no fue recurrida por la empresa, por lo que devino firme, y la multa fue abonada en junio de 1991. En febrero de 1991 la Generalidad pasó el tanto de culpa al Ministerio Fiscal que interpuso querrela contra directivos de la empresa “IRM Lloreda, S.A.” por delito contra el medio ambiente. El Juez de lo Penal núm. 22 de Barcelona condenó al Consejero delegado y Director de la empresa “IRM Lloreda, S.A.”, como autor de un delito contra la salud pública y el medio ambiente del entonces vigente art. 347 bis del CP a las penas de dos meses de arresto mayor, accesorias legales de suspensión de cargo público y derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, multa de un millón de pesetas, con arresto sustitutorio de treinta días en caso de impago y al abono de

la mitad de las costas procesales. En el acto del juicio oral el ya sancionado planteó, como cuestión previa a resolver en la audiencia preliminar, la vulneración del principio *non 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. Recurrida en apelación, la Audiencia Provincial de Barcelona confirmó íntegramente la sentencia impugnada¹⁵. El condenado, antes sancionado, demandó el amparo del Tribunal Constitucional.

Para resolver el amparo, el TC centró su tesis en la preferencia de la garantía material que deriva del principio *ne bis in idem*, relegando a un segundo plano la garantía formal o procesal que había llevado en pronunciamientos anteriores¹⁶ a afirmar la preferencia del orden penal sobre el sancionador administrativo cuando concurrían las identidades necesarias. La STC que se dictó, la 177/1999, sostuvo que una vez impuesta la sanción y pese a haber pasado el tanto de culpa al orden jurisdiccional penal y estar pendiente pronunciamiento de tal naturaleza, el incumplimiento de la obligación legal de paralizar el procedimiento administrativo que pesa sobre la Administración sancionadora no puede producir el efecto aflictivo para el sancionado de una posible posterior condena penal. La garantía material que deriva del principio *ne bis in idem*, impidiendo el doble castigo, debe prevalecer sobre la garantía formal o procesal configurada sobre la base de la subordinación del procedimiento administrativo sancionador al pronunciamiento penal.

La clave, como señala el propio TC en el FJ. 2 de la STC 177/1999, 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 la manera condenatoria reflejada más arriba*”, es decir, compensando en la condena penal los contenidos aflictivos de las resoluciones administrativas sancionadoras.

¹⁵ Después de la STC 177/1999 el TC dictó la STC 152/2001 reiterando la doctrina de aquella, pero el fallo fue distinto (en lugar de estimar el amparo se inadmitió por falta de invocación oportuna, conforme a los arts. 50.1 .a) y 44.1 .c) de la LOTC). Se trataba de que el demandante de amparo fue sancionado en vía administrativa, con multa de cincuenta mil pesetas y privación del permiso de conducir por plazo de tres meses, por los mismos hechos por los que fue luego condenado en la vía penal –se trataba, al igual que en la posterior STC 2/2003 de un conductor que dio positivo en un control de alcoholemia–. Circunstancia de la que informó en su día al Juzgado de Instrucción, al presentar el correspondiente escrito de defensa, interesando entonces la aplicación del principio *non bis in idem* para evitar la doble sanción. El Juzgado de lo Penal núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife condenó al ahora demandante de amparo como autor responsable de un delito contra la seguridad del tráfico. La Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife estimó parcialmente el recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado admitiendo que se había producido una doble sanción de igual naturaleza por los mismos hechos, si bien, al estimar la prevalencia *erga omnes* de la jurisdicción penal, mantuvo la condena penal, a pesar de la constancia de la sanción administrativa anterior, atemperando la pena impuesta. En efecto, la Audiencia Provincial entendió que se había producido una vulneración del principio *non bis in idem* y, en consecuencia, del art. 25.1 CE, pero tal vulneración la resolvió simplemente teniéndola en cuenta a la hora de imponer la pena, rebajando la impuesta en la primera instancia.

¹⁶ Fundamentalmente la STC 77/1983, y luego unas ocho o diez que recoge Pérez Manzano: *La prohibición...*, p. 28.

El eje de la construcción jurisprudencial que estamos analizando se encuentra en el FJ. 3 de la STC 177/1999. En contra de la anterior doctrina constitucional, el TC esta vez señaló que la dimensión procesal del principio *ne bis in idem* cobra pleno sentido a partir de su vertiente material: *“Desde esta perspectiva sustancial, 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 puniendi del Estado. Por ello, en cuanto derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, la interdicción del bis in idem 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 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 aquél derecho fundamental”*.

Esta primacía de la vertiente material del principio sobre la dimensión procesal no es ilimitada. El recurrente en amparo por lesión del *non bis in idem* tenía la carga de haber comunicado a la Administración sancionadora la pendencia del proceso penal, de manera que si no lo hizo, dando lugar a que se dictase la correspondiente resolución sancionadora con la finalidad de dejar sin efecto el proceso penal en curso, ello conduce no ya a la desestimación del amparo sino a su inadmisión por falta de invocación (art. 44.1 c) LOTC). Como señaló el TC en el FJ. 2 de la STC 152/2001, que efectivamente inadmitió la demanda de amparo, *“a la hora de analizar, y decidir, en este caso si el resultado final de la duplicidad de sanciones, administrativa y penal, vulnera el principio de non bis in idem; o, más precisamente, si la postrera sentencia penal incurre en la violación de ese principio, deberá ser objeto de consideración especial el dato de que en la producción de dicha duplicidad ha influido de modo decisivo la actitud del recurrente, que perfectamente pudo haberlo impedido, y no lo intentó, simplemente con la alegación en el procedimiento administrativo de la simultánea pendencia del proceso penal, lo que hubiera podido determinar la suspensión del primero, conforme a lo dispuesto en el art. 7.2 del RD 1398/1993, y a la postre su sobreseimiento, una vez pronunciada la sentencia penal, según lo dispuesto en el art. 5.1 del propio Real Decreto”*.

2. La recuperación de la preferencia incondicional del orden penal

La doctrina constitucional cambió radicalmente con la STC 2/2003. Resumimos también los hechos y su tratamiento administrativo y judicial para fijar los términos de la comparación con la doctrina constitucional precedente.

El conductor de un vehículo dio positivo en un control de alcoholemia y su comportamiento provocó la iniciación de dos procedimientos, penal y administrativo, con tramitación paralela. Se abrieron diligencias previas en el orden penal y, cuatro meses

después, se inició el correspondiente procedimiento administrativo sancionador tras la presentación de denuncia de la Guardia Civil ante la Jefatura Provincial de Tráfico. A esta denuncia se adjuntó el Auto de incoación de las diligencias penales previas de 21 de abril de 1997 y la declaración como imputado del conductor inmerso simultáneamente en ambos procedimientos. La Administración conocía, por tanto, la pendencia del proceso penal.

El administrativo sancionador finalizó mediante resolución del Delegado del Gobierno de 25 de febrero de 1998 con imposición al infractor de una multa de cincuenta mil pesetas y suspensión de la autorización administrativa para conducir durante dos meses. El sancionado interpuso recurso administrativo, entonces ordinario, ante la Dirección General de Tráfico alegando la excepción de cosa juzgada por estar sustanciándose procedimiento penal por los mismos hechos. El recurso se resolvió estimando parcialmente las pretensiones, reduciendo la duración de la suspensión de la autorización administrativa para conducir vehículos a un mes y desestimando el recurso en todo lo demás. Posteriormente interpuso recurso contencioso-administrativo, pero desistió del mismo y la sanción devino firme.

En el otro orden punitivo, el penal, el procedimiento concluyó en junio de 1999 con la condena al conductor, como autor de un delito contra la seguridad del tráfico del art. 379 del CP, a las penas de multa de cinco meses con cuota diaria de mil pesetas y privación del derecho a conducir vehículos de motor por período de dos años. El procedimiento penal se sustanció sin que el imputado comunicara a los órganos judiciales la existencia del expediente administrativo, circunstancia que fue invocada tardíamente como cuestión previa en el acto del juicio oral, planteando para ello la excepción de cosa juzgada. El órgano judicial la desestimó aplicando la tradicional preferencia de la jurisdicción penal sobre la actividad sancionadora de la Administración. Recurrida la sentencia, la Audiencia Provincial de La Coruña reconoció implícita pero claramente que se había producido el *bis in idem*, y para remediarlo, en el fallo acudió –al igual que se hizo en el pleito penal que dio lugar a la STC 177/1999– al criterio de la compensación, considerando que el error cometido por la Administración al no paralizar la vía sancionadora administrativa hasta el término de la judicial penal (art. 65.1 de la LTSV) era subsanable mediante el descuento en la pena, en ejecución de sentencia, de las cantidades satisfechas a la Administración y el tiempo que efectivamente el recurrente haya sido privado del permiso de conducir. El condenado recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional.

Como ya se avanzó, en la sentencia que resolvió este amparo (la STC 2/2003) el TC dio una respuesta sustancialmente distinta a la acuñada en las Sentencias 177/1999 y 152/2001. El cambio esencial se centra en la relación entre las llamadas vertiente procesal y material del principio *non bis in idem*. En efecto, en la STC 2/2003 la garantía formal de este principio, contrariamente a la solución a que se llegó en la STC 177/1999, expresa la preferencia tradicional en nuestro sistema jurídico del orden penal sobre la actuación sancionadora de las Administraciones Públicas, que, entre otras cosas, significa que éstas vienen obligadas a paralizar el ejercicio de la

potestad sancionadora cuando los hechos a sancionar pueden ser constitutivos de delito o falta. Como señala el propio TC en el FJ 3 de la STC 2/2003, citando la STC 77/1983, “*de esta subordinación deriva una triple exigencia: el necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; 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; la necesidad de respetar la cosa juzgada*”.

Desde esta preferencia de la jurisdicción penal (o, según se mire, desde la subordinación de lo administrativo a lo penal) no es en principio posible que el TC anule, en vía de amparo, la sentencia penal que impuso la condena a sabiendas de que ya existía sanción administrativa. Y ello precisamente porque el juez penal, al condenar, en lugar de absolver, actuó correctamente conforme a la preferencia de la jurisdicción penal. De manera que donde en 1999 se estimó el amparo, anulándose la condena, en 2003 se denegó el amparo, manteniéndose la condena.

Como puede apreciarse en la comparación de las líneas jurisprudenciales expuestas, las sentencias del Tribunal Constitucional que revisaron los pronunciamientos penales cuestionados constataron la vulneración del *non bis in idem*, pero pese a ello impusieron la pena en aplicación de la regla de prevalencia de la jurisdicción penal sobre el ejercicio del poder administrativo sancionador. Tal regla implica que la potestad sancionadora, por su rango subordinado, debe ceder ante el Derecho penal. Ello conduce a la inculparción penal y a dictar sentencia condenatoria si la conducta del inculpado es constitutiva de delito, y ello incluso en el caso de que la misma conducta haya sido anteriormente sancionada por la Administración. Pero para evitar el resultado del doble castigo, las sentencias penales terminan descontando las cantidades ya pagadas a la Administración en ejecución de la sanción administrativa. Ante lo mismo (condenas penales tras sanciones administrativas y compensación de la pena con la sanción) el TC dio dos respuestas distintas. En 1999 concedió el amparo, anulando la sentencia penal, mientras que en 2003 lo denegó, manteniendo la sentencia penal y el doble castigo.

3. El fundamento constitucional de la prevalencia de la vía penal

En 2002 el TC construyó el diferente alcance del principio en función de la naturaleza de los procedimientos conectados, lo que le condujo a imponer la preferencia del orden penal sobre el sancionador administrativo. En los FF.JJ. 8 y 9 de la STC 2/2003, el TC refuerza esta tradicional doctrina que, hasta entonces, no había conocido más excepción que la resultante de la STC 177/1999, excepción que hoy ha de considerarse desterrada.

a) Las garantías procesales constitucionalizadas en el art. 24 de la CE sólo operan con plenitud en el proceso penal. *“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”* (FJ 8). La presunción de inocencia y la garantía de imparcialidad en el ejercicio de la potestad punitiva son preservadas con toda su intensidad en el marco de un proceso penal, proceso que, contrariamente a lo sancionador, no admite modulación de los principios y garantías constitucionales.

b) En el ordenamiento jurídico español se contempla la obligación general de paralizar los procedimientos administrativos sancionadores cuando concurren con procesos penales seguidos por los mismos hechos, contra los mismos sujetos y con los mismos fundamentos. En el ámbito analizado la generalidad de la regla contaba con las expresiones concretas positivizadas a la que nos hemos referido en apartados anteriores de este trabajo (arts. 2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico, circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 74 de la LTSV, tras la redacción dada por la ley 19/2001). Como ya se ha dicho, el nuevo art. 72 liquida, con acierto, esta excepción en el régimen sancionador de tráfico y seguridad vial.

c) El posible reproche penal impone necesariamente la subordinación de la actuación sancionadora administrativa al juez penal, único poder público competente para enjuiciar los comportamientos que pueden ser constitutivos de delito o falta. En los casos de concurrencia normativa aparente entre disposiciones administrativas sancionadoras y penales, la prevalencia del orden penal determina la subsidiariedad, al parecer incondicionada, de la potestad administrativa sancionadora, debiendo la Administración pasar el tanto de culpa al orden jurisdiccional competente y absteniéndose de seguir el procedimiento administrativo en tanto el juez penal no dicte sentencia firme.

d) En contra de la doctrina mantenida en la STC 177/1999, la cuestión relativa al orden cronológico en que se producen las intervenciones administrativa y jurisdiccional tiene ahora una gran relevancia constitucional.

La prevalencia del orden penal y la garantía formal derivada del principio *ne bis in idem* convierten en inconstitucionales las soluciones que, como la STC 177/1999, promuevan, sin condiciones y en todo caso, la anulación del segundo castigo penal. Las resoluciones penales, concluye el TC, *“no han ocasionado la vulneración del derecho a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos con el mismo fundamento (art. 25.1 de la CE), pues no ha habido reiteración sancionadora (bis), ni tampoco la lesión del derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento punitivo por los mismos hechos (art. 24.2 en relación con el art. 25.1 de la CE), ya que el procedimiento*

administrativo sustanciado no es equiparable a un proceso penal a los efectos de este derecho fundamental” (STC 2/2003, FJ. 11).

4. La situación actual

La doctrina constitucional derivada de la STC 2/2003 es actualmente la vigente en la materia. En sentencias más recientes (48/2007, de 12 de marzo, 180/2004, de 2 de noviembre; 188/2005, de 4 de julio; 334/2005, de 20 de diciembre), el TC ha vuelto a recordar los pilares básicos del principio de non *bis in idem* como integrante del derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE). Esos pilares son los siguientes:

— *“La garantía de no ser sometido a bis in idem se configura, por tanto, como un derecho fundamental que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento”* (SsTC 48/2007, de 12 de marzo, FJ. 3; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3).

— La prohibición de *bis in idem* pretende, en la vertiente material señalada, evitar una reacción punitiva desproporcionada que vulneraría la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, creando una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializando la imposición de una sanción no prevista legalmente¹⁷.

— La vertiente o la garantía formal o procesal del principio se centra fundamentalmente en la interdicción constitucional de un doble proceso penal con el mismo objeto, garantía que, como ya mencionó el TC en la STC 2/2003¹⁸, no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, *“sino tan sólo a aquellos que, tanto en atención a las características del procedimiento –su grado de complejidad– como a las de la sanción que sea posible imponer en él –su naturaleza y magnitud– pueden equipararse a un proceso penal, a los efectos de entender que el sometido a un procedimiento sancionador de tales características se encuentra en una situación de sujeción al procedimiento tan gravosa como la de quien se halla sometido a un proceso penal”*, de modo que cuando la sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas impidan equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado a un proceso penal, no cabe apreciar la vulneración del derecho a no ser sometido a un nuevo

¹⁷ SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3; 180/2004, de 2 de noviembre, FJ 4; 188/2005, de 4 de julio, FJ 1; 334/2005, de 20 de diciembre, FJ 2.

¹⁸ SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 8.

procedimiento sancionador¹⁹. Ello permite excluir la existencia de vulneración del principio *non bis in idem* en su vertiente procesal cuando los procedimientos sancionadores sufridos por el sujeto, a la vista de la poca complejidad de los hechos objeto de sanción, de la sencillez en la tramitación de los expedientes administrativos sancionadores y de la naturaleza y entidad de las sanciones finalmente impuestas, no sean equiparables al reproche penal que por los mismos hechos y fundamentos le corresponde.

— Aunque no nos vamos a detener ahora en esta cuestión²⁰, terminaremos destacando la reiteración de la competencia del TC para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de la triple identidad requerida, de sujetos, hechos y fundamentos, en cuanto constituye el presupuesto de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem* y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, o para analizarla directamente, caso de no haberse efectuado por los órganos sancionadores o judiciales pese a haberse invocado la vulneración del derecho fundamental, siempre dentro del respeto a los límites de su jurisdicción. *“Por tanto, se han de comparar los ilícitos sancionados, partiendo de la acotación de los hechos realizada por la Administración en la resolución sancionadora y por el órgano judicial penal en las Sentencias, y tomando como base la calificación jurídica de estos hechos realizada por estos poderes del Estado, dado que, de conformidad con el art. 44.1 b) LOTC, en el examen de la vulneración de los derechos fundamentales este Tribunal Constitucional no entrará a conocer ‘de los hechos que dieron lugar al proceso’ en el que se ocasionaron las vulneraciones que se alegan en amparo, y, dado que el art. 117.3 CE atribuye a los Jueces y Tribunales la potestad jurisdiccional, siendo, por consiguiente, tarea atribuida a éstos tanto la delimitación procesal de los hechos como su calificación jurídica conforme a la legalidad aplicable”*²¹.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS Y OTRAS CUESTIONES PENDIENTES

La doctrina constitucional recaída desde 1999 y las reformas legales de la última década merecen algunas consideraciones críticas que ponen en valor las cuestiones aún no resueltas en relación con la funcionalidad del principio de *non bis in idem*.

Para empezar, nos parece muy relevante que la prevalencia de la jurisdicción penal sobre la potestad sancionadora administrativa no está expresamente constitucionalizada en el texto de la CE. Y en cambio ha sido elevada a rango constitu-

¹⁹ SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 8; 335/2005, de 20 de diciembre, FJ 2; 48/2007, de 12 de marzo, FJ 3.

²⁰ Véase nuestro comentario crítico a esta posibilidad en Puerta Seguido, F. / Beltrán de Felipe M.: “Perplejidades acerca...”, cit. pp. 374 y 375. Esta facultad se la atribuye el TC. a raíz de la STC 2/2003 con la misma finalidad y fundamentos a los que ahora nos referimos.

²¹ STC 48/2007, de 12 de marzo, FJ 3.

cional por el TC. Como ha señalado, entre otros, Caamaño Domínguez, la CE no prejuzga la relación de superioridad de un orden jurisdiccional sobre el otro, ni de los valores o principios del uno sobre los del otro²². Los argumentos del TC para sostener lo contrario o pertenecen a la legalidad ordinaria, con lo que incurre en el error, no demasiado infrecuente en la jurisprudencia constitucional, de interpretar la CE conforme a lo que establece el legislador, o pertenecen a la tradición penalista, que se sepa no constitucionalizada²³, o vedan al legislador opciones *a priori* legítimas²⁴, o son circulares²⁵, o por último descansan en una apreciación subjetiva difícilmente verificable como es que la prohibición de un doble procedimiento sancionador sólo rige respecto de aquellos expedientes administrativos que por su “complejidad” o por la gravedad de su sanción sean equiparables a un proceso penal. A sensu contrario, la CE permite la doble sanción, o por lo menos el doble procedimiento, en caso de que se aprecie una característica de “sencillez” (*sic.*) en el procedimiento sancionador o de levedad de la sanción en comparación con el castigo penal.

Como ya señalamos en otro lugar²⁶, la solución dada por la STC 2/2003 nos parece muy discutible, pues en el fondo deja la aplicación de la prohibición de doble enjuiciamiento en manos de cada intérprete, sin mayor herramienta que su propia apreciación de la “complejidad” o “sencillez” del procedimiento o de la gravedad o benignidad de la sanción administrativa en relación con la condena penal. Nada menos que el quicio de la aplicación del *non bis in idem* queda en manos de una operación interpretativa –para la cual además el TC no parece ofrecer pista alguna-. Pero hay más: en el FJ. 8.º de la STC 2/2003, después de enunciar la regla general (conforme a la cual hay casos en los que “la substanciación de un procedimiento administrativo sancionador y un proceso penal –por los mismos hechos y con el mismo fundamento –puede ocasionar la vulneración del derecho a no ser sometido a un doble proceso, garantía ésta que comprende primeramente la interdicción de ser sometido a doble proceso penal”) se lee una frase capital en la inteligencia de la doctrina constitucional, y que nuestro juicio resulta muy reveladora del ánimo –deliberado o no– del TC

22 Caamaño Domínguez: *La garantía...*, p. 171, y “Crónica...”, p. 260 (“Lo que no está constitucionalmente garantizado es la llamada preferencia de la jurisdicción penal sobre las restantes jurisdicciones”). La única diferencia, por lo demás expresamente mencionada en la CE, es la imposibilidad de que las sanciones de la Administración civil sean privativas de libertad (art. 25). La otra posible diferencia (la aplicación de las garantías del art. 24.2 de la CE sólo al ámbito judicial) ha sido casi eliminada por el TC al trasladar tales garantías –bien es verdad que “con matices”– a lo sancionador.

23 Nos referimos al principio de mínima intervención, no expresamente mencionado en la STC 2/2003, pero a nuestro juicio latente en la argumentación del TC.

24 La constitucionalización de la prevalencia de lo penal parece cerrar el paso a que el legislador, como se hizo en Italia, establezca una regla de aplicación de la ley especial (la sanción administrativa) en detrimento de la ley general (el CP). En sentido contrario Pérez Manzano (“Reflexiones...”, p. 7), consciente de este problema, ofrece argumentos conforme a los cuales serían en su opinión constitucionales disposiciones que optasen por el llamado principio de especialidad y que desplazasen la norma penal en beneficio de la administrativa.

25 Cuando el TC afirma la obviedad de que el juez penal es el único poder público competente para enjuiciar los comportamientos constitutivos de delito o falta.

26 Puerta Seguido, F. / Beltrán De Felipe M.: “Perplejidades acerca...”, cit.

de limitar la aplicación de la prohibición de doble enjuiciamiento. Dice el TC lo siguiente: *"Sin embargo, en la regulación legal actual del procedimiento administrativo sancionador difícilmente se podrá efectuar la equiparación de ambos procedimientos en orden a determinar el alcance de dicha prohibición constitucional"*. A juicio del TC, por tanto, el *non bis in idem* implica sólo en ciertos casos la prohibición del doble enjuiciamiento administrativo y penal. Pero estos casos son, por hipótesis, muy infrecuentes, por lo que la regla es, en principio, que se puede válidamente enjuiciar dos veces por los mismos hechos.

Ello significa, como ya hemos apuntado, nada menos que permitir el doble proceso (administrativo y penal) en todos aquellos supuestos en los que, por no tratarse de un procedimiento administrativo "complejo" y con una sanción grave, no haya equiparación posible entre el castigo administrativo y el castigo penal.

El alcance de esta crítica en la materia de tráfico y seguridad vial es casi ilimitado, porque los presuntos infractores a las normas de esta naturaleza se podrán ver sometidos a un doble procedimiento, no a un doble castigo, penal y administrativo cuando los hechos sean susceptibles de ser perseguidos por ambas vías. Una vez más el legislador ignora una de las diversas aplicaciones del principio y no positiviza la prohibición de ser enjuiciado dos veces cuando concurre la triple identidad que integra el principio *non bis in idem*. Esta consecuencia, indubitada en el ámbito penal, conforme a la cual no es posible instruir dos procesos penales paralelos por los mismos hechos, no es admitida cuando la concurrencia de reproches es desigual y la actuación sancionadora de la Administración pende del pronunciamiento penal ulterior. De este modo, la garantía de prohibición de doble enjuiciamiento derivada del principio de *non bis in idem* ha sido minimizada hasta el extremo en este ámbito material, y en la práctica, dependiendo de su interpretación jurisprudencial, podría no tener efecto alguno y su invocación resultará inútil. La mayor gravedad de los tipos penales justificará la incoación sistemática de los procedimientos sancionadores administrativos de tráfico, dada su escasa complejidad frente al proceso penal. Porque, volvemos a insistir, esta garantía, según el FJ 8 de la STC 2/2003 –no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, *"sino tan sólo a aquellos que, tanto en atención a las características del procedimiento –su grado de complejidad– como a las de la sanción que sea posible imponer en él –su naturaleza y magnitud– pueden equipararse a un proceso penal, a los efectos de entender que el sometido a un procedimiento sancionador de tales características se encuentra en una situación de sujeción al procedimiento tan gravosa como la de quien se halla sometido a un proceso penal"*.

Los problemas que plantea la aplicación de la doctrina constitucional en esta cuestión resultan evidentes: la comprobación de la entidad del procedimiento administrativo y de la presunta infracción cometida para compararla con el delito o falta imputado sólo será posible cuando, tramitado el procedimiento penal y acordada la absolucióndel imputado, continúe el procedimiento administrativo y concluya con la correspondiente sanción o con la declaración de inexistencia de responsabilidad alguna del presunto infractor. Es decir, en todo caso, salvo que haya condena penal

que impida la continuación del procedimiento administrativo sancionador, habrá doble enjuiciamiento propiciado por la prevalencia del orden penal y por la convicción del TC abiertamente declarada de que “*en la regulación legal actual del procedimiento administrativo sancionador difícilmente se podrá efectuar la equiparación de ambos procedimientos en orden a determinar el alcance de dicha prohibición constitucional*” –STC 2/2003, FJ 8.

No necesitamos realizar un notable esfuerzo para encontrar el ejemplo típico de cuanto exponemos en el ámbito del tráfico y la seguridad vial. La tramitación, en paralelo, de sendos procedimientos, administrativo y penal, en los casos de alcoholemia reproduce fielmente el guión que estamos escribiendo y la solución dada por la justicia penal, con la absorción de la sanción administrativa por la pena impuesta, impide la invocación con éxito del principio de *non bis in idem* en su vertiente de prohibición del doble enjuiciamiento. La jurisprudencia constitucional dominante tras la STC 2/2003 da cobertura suficiente a los pronunciamientos penales que promueven la absorción de la sanción administrativa por la condena penal evitando con ello el *bis in idem* cuando se produce la triple identidad que constituye su esencia.

De esta manera, la virtualidad del principio se reduce y concentra en la garantía material que supone la prohibición de la doble sanción para “evitar una reacción punitiva desproporcionada” (SsTC. 154/1990, de 15 de octubre, 177/1999, de 11 de octubre), 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 (STC. 2/2003 de 16 de enero), y en la garantía formal del principio que asegura la prevalencia del orden penal sobre la potestad sancionadora de las administraciones públicas, renunciando a la garantía consistente en la prohibición del doble enjuiciamiento. Ello será así porque la infracción administrativa que integra la conducción bajo los efectos de la alcoholemia y la sanción que por ella pueda imponerse son menos graves que el reproche penal por los mismos hechos y fundamentos reduciéndose, como ya se ha dicho, la virtualidad del principio a la evitación de la doble sanción final, penal y administrativa, y a la prevalencia de ese orden penal sobre la actividad sancionadora de la administración en los casos en los que ésta, la administración, dicte resolución sancionadora antes del pronunciamiento penal y desatendiendo, en consecuencia, la obligación de paralizar el procedimiento administrativo subordinado a la actuación penal. La sanción administrativa se liquida por vía de absorción en la condena penal ante la identidad de naturaleza de los contenidos afflictivos, sanción con multa administrativa y suspensión de la autorización administrativa para conducir y pena con imposición de multa y privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores durante el tiempo previsto en la legislación penal. Condena penal cuyos contenidos, en todo caso, habrán de superar el castigo en vía administrativa para hacer viable la operación de absorción y evitar el *bis in idem*. En definitiva, en estos casos, los más frecuentes sin duda alguna en el ámbito del tráfico y la seguridad vial, no hay ni superposición ni adición efectiva de una nueva sanción, y ello porque el derecho reconocido en el art. 25.1 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.

Las decisiones judiciales suelen reforzar su fundamentación jurídica en la doctrina mantenida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 30 de julio de 1998 en el caso Oliveira, en la que señaló –ante un concurso de infracciones– que no se había lesionado el art. 4 del Protocolo 7 CEDH porque "esta disposición no se opone a que dos jurisdicciones distintas conozcan de infracciones diferentes,... y ello en menor medida en el caso en el que no ha tenido lugar una acumulación de penas sino la absorción de la más leve por la más grave".

La consecuencia de cuanto se ha expuesto al caso presente es que debe mantenerse la condena penal (sin perjuicio de lo que seguidamente se expondrá al resolver el resto de motivos de recurso), si bien, en caso de que la sanción administrativa haya sido cumplida, cosa que no consta acreditado en el momento presente, deberá ser deducida en fase de ejecución de la pena impuesta en sentencia, tanto en lo referente a la multa como a la privación del derecho a conducir.

Ésta es la línea seguida por los órganos judiciales²⁷ desde la STC 2/2003.

27 Véase la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de 19 de junio de 2008 (n.º 37/2008). Este órgano judicial resuelve el Recurso de Apelación n.º 35/08, interpuesto por el condenado contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal de Palencia, de fecha 29 de octubre de 2007, seguido por un delito contra la seguridad del tráfico. El Juzgado de lo Penal de Palencia, con fecha 29 de octubre de 2007, dictó Sentencia condenando al procesado como autor "criminalmente responsable de un delito contra la seguridad del tráfico, previsto y castigado en el artículo 379 del Código Penal, a la pena de multa de diez meses, a razón de una cuota diaria de seis euros (6€), con apercibimiento de proceder a su ejecución en la modalidad de responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago voluntario o apremiado, así como a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores durante dos años. Se imponen las costas procesales a dicha persona condenada". El Juzgado considera probado que el día 15 de diciembre de 2006, sobre las 22:15 horas, aproximadamente, Don L. M. conducía el turismo marca Ford Fiesta, con matrícula TA-.....X por la Avenida de Castilla y León de Guardo en sentido a la calle El Carmen, cuando al llegar al puente de piedra, perdió el control del vehículo yendo a incrustarse, tras cruzar la calzada, contra el inicio del pretil de la parte contraria al de su marcha, interceptando el carril de circulación opuesto". La policía local, "observando que Don L. M. había resultado con lesiones varias y que presentaba olor a alcohol y que, sin esperar a la práctica de otras diligencias, se fue del lugar a tomar una cerveza", localizó poco después al conductor, lo trasladó al Centro de Salud de Guardo donde permaneció hasta la llegada del Equipo de Atestados de la Guardia Civil de Herrera de Pisuegra para practicar la prueba de detección alcohólica que arrojó estos dos resultados: 0,80 mg de alcohol por litro de respirado a las 0:15 horas del día 16 de diciembre de 2006 y 0,81 mg de alcohol por litro de aire espirado a las 0:43 horas del día 16 de diciembre de 2006". Se considera probado que Don L. M. en el momento de la conducción tenía sus facultades psicofísicas disminuidas por la ingesta previa de bebidas alcohólicas".

El autor de los hechos recurre la sentencia condenatoria dictada en instancia por vulneración del principio prohibitivo de la doble sanción o *non bis in idem*, porque, con anterioridad al pronunciamiento del Juzgado Penal ya fue sancionado por los mismos hechos enjuiciados por la Jefatura Provincial de Tráfico de Palencia mediante resolución de 28 de febrero de 2007, resolución que alcanzó firmeza al no haber sido suspendido el procedimiento administrativo, pese a que se puso en conocimiento de dicha Jefatura Provincial la existencia del proceso penal y no haberse recurrido la sanción administrativa (consistió en una multa por importe de 600 euros y dos meses de suspensión de autorización administrativa para conducir). El recurrente solicita de la Audiencia sentencia penal absolutoria, "a fin de no vulnerar su derecho fundamental a no ser objeto de una doble sanción por unos mismos hechos".

No faltan opiniones²⁸ que consideran que la preferencia del orden penal impediría la incoación del procedimiento administrativo en los casos de alcoholemia y proponen, de producirse el *bis in idem*, el abono de la sanción administrativa en la condena penal para no imponer al sancionado-condenado la carga de iniciar un nuevo procedimiento administrativo con la pretensión de anular la sanción concurrente con la pena²⁹.

Creemos que la doctrina de TC conduce claramente a una merma de la garantía constitucional derivada del principio *non bis in idem*.

¿Cómo incide sobre esta situación la nueva regulación del art. 72 de la LTSV –tras la ley 18/2009? Sin duda, la nueva regulación no resuelve el problema pero contribuye a aliviarlo siempre que la Administración sancionadora esté atenta y cumpla con la obligación de suspender el procedimiento administrativo pendiente de la actuación judicial penal. Se impedirá con ello que el procedimiento administrativo vaya más allá de su incoación, reduciendo las cargas para el presunto infractor a su mínimo expone. La mejora introducida por la Ley 18/2009 es evidente y será muy útil en ese sentido. Queda sin embargo abierta la cuestión de la posible responsabilidad patri-

Una vez más el órgano judicial penal toma en consideración la sanción administrativa impuesta para su descuento de la pena en fase de ejecución de la Sentencia penal, tanto en lo referido al tiempo de duración de la privación del carné de conducir como en lo que atañe a la cuantía de la multa, diluyendo así cualquier otro efecto de la resolución administrativa sancionadora.

De esta manera la Audiencia Provincial aplica la jurisprudencia constitucional vigente sin que “pueda sostenerse que materialmente el recurrente haya sufrido exceso punitivo alguno y ello porque “desde la perspectiva material del derecho fundamental garantizado en el art. 25.1 CE, el núcleo esencial de la garantía en él contenida reside en impedir el exceso punitivo en cuanto sanción no prevista legalmente; de modo que, ni de la infracción de una regla procesal -la no suspensión del expediente administrativo prevista en el art. 7.1 y 2 RPS-, ni de la eventual falta de reconocimiento del efecto de cosa juzgada de la resolución sancionadora, deriva con carácter automático la lesión de la prohibición de incurrir en *bis in idem* sancionador. En el caso no puede afirmarse que se hayan impuesto dos sanciones al recurrente, una en vía administrativa y otra en vía penal, pues materialmente sólo se le ha impuesto una sanción. /.../, una solución como la adoptada en este caso por el órgano judicial no puede considerarse lesiva de la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem* sancionador, dado que la inexistencia de sanción desproporcionada en concreto, al haber sido descontada la multa administrativa y la duración de la privación del carné de conducir, permite concluir que no ha habido una duplicación -bis- de la sanción constitutiva del exceso punitivo materialmente proscrito por el art. 25.1 CE. Frente a lo sostenido en la STC 177/1999, de 11 de octubre (FJ 4), no basta la mera declaración de imposición de la sanción si 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.”

28 Véase el trabajo de Díaz Revorio, F.J.: “La prueba de alcoholemia y sus consecuencias en los ámbitos administrativo-sancionador y penal: análisis desde la perspectiva constitucional”. REDC, p. 158.

29 Esta solución, no promocionada por el TC, probablemente por no incrementar las cargas del afectado por el *bis in idem*, fue también propuesta por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo de 26-01-1994, que señaló: “Ante tal contingencia (sanción previa y posterior condena penal con triple identidad), sólo le cabe al mismo acudir al proceso contencioso-administrativo correspondiente para conseguir su nulidad (la de la sanción previa a la condena). No obstante, no existe prohibición expresa relativa a que, en período de ejecución de la presente sentencia, pueda el Juez a quo acordar esas medidas (...) relativas a imputar al cumplimiento de la condena impuesta los efectos ya agotados de la sanción administrativa...”.

monial que podría generar la inadecuada apreciación de la sencillez del procedimiento administrativo que invalida la prohibición de doble enjuiciamiento. ¿Qué ocurre cuando la Administración atribuya –erróneamente– escasa entidad a un procedimiento administrativo sancionador, avance con su tramitación considerando que no vulnera la garantía de doble enjuiciamiento y, por último, tras la declaración de hechos probados en una sentencia penal absolutoria, aprecie que la entidad del procedimiento y del ilícito administrativo era mucho mayor que la inicialmente atribuida? Las cargas que el doble enjuiciamiento ha generado debieran ser compensadas por la Administración pública actuante restableciendo el equilibrio patrimonial en la esfera del particular afectado.

La lapidaria frase del TC reconociendo sistemáticamente mayor entidad a la actuación penal, y la diligencia de la administración sancionadora, se supone que pueden evitar la tentación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial con el fundamento recién expuesto.

La vertiente procesal o la garantía formal del principio tampoco da respuesta satisfactoria a este problema (doble enjuiciamiento) cuando se produce la concurrencia de normas reguladoras de diferentes ilícitos administrativos porque unos mismos hechos se encuentran tipificados en dos o más normas administrativas. Ante ello, el principio de *non bis in idem* no determina la norma aplicable, de manera que es preciso seguir recurriendo a los instrumentos configurados por el Derecho Penal a propósito de la teoría de los concursos³⁰, plenamente aplicables como sostiene Cano Campos y Garberí Llobregat³¹ en su vertiente de concurso de normas. En el ámbito sancionador administrativo únicamente algunos preceptos legales y reglamentarios³²

30 A este efecto hay que acudir a la teoría penal del concurso de normas porque unos mismos hechos son susceptibles de ser encajados en el supuesto de hecho de varias normas administrativas sancionadoras.

31 Cano Campos, T.: "*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador", *Revista de Administración Pública* n.º 156, septiembre-diciembre de 2001, p. 213. Garberí Llobregat, J.: "Principio de *non bis in idem* y cuestiones de prejudicialidad". *Consejo General del Poder Judicial: Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo Sancionador*, año 1997, pp. 79 a 122. Más limitado en su objeto pero igualmente interesante es el trabajo de Santos Requena, A.A.: "Prejudicialidad administrativa devolutiva en el proceso penal", *Revista del Poder Judicial* n.º 69, Primer trimestre 2003.

32 En particular recordamos, entre otras referencias vigentes, las previsiones contenidas en los arts. 20 y ss de la ley 30/92, 4 y 5 del REPS, en cuya esencia teleológica se encuentra la prohibición de *bis in idem*. El art. 5, con evidentes carencias técnicas, además de reiterar "la no exigibilidad de responsabilidad administrativa" en los procedimientos sancionadores en que quede acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa y se da la triple identidad, establece reglas que, con cierta inseguridad, resuelven la concurrencia con procedimientos sancionadores comunitarios. En estos casos "*el órgano competente podrá aplazar la resolución del procedimiento sancionador interno, alzándose la suspensión cuando se hubiese dictado por aquéllos resolución firme*". Además, "*Si se hubiera impuesto sanción por los órganos comunitarios, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción*". Resulta curioso que el art. 5 del RPS se dedique a la concurrencia, atípica o menos habitual, entre un procedimiento sancionador interno y otro comunitario y no trate la concurrencia (típica) de dos procedimientos sancionadores internos. La formulación potestativa de las facultades de la Administración, que "po-

de alcance general podrían ser invocados, no sin dificultades, para dar respuesta parcial a los problemas que plantea esa concurrencia de normas administrativas aplicables ante los mismos hechos y con el mismo fundamento. Como apostilla Garberí, cuando esto ocurre se trata o bien de una descoordinación administrativa escandalosa que podría acarrear el planteamiento de un conflicto de competencia (art. 20 de la LRJPAC), o bien de una inadmisibles grieta en la distribución legal de competencias administrativas sancionadoras³³.

Como ya se ha dicho, nuestro ordenamiento jurídico, arropado por la última doctrina del TC, instaura incondicionadamente la prevalencia del orden penal sobre la potestad sancionadora de la Administración. Si, como hoy en día tiende a hacerse, se entiende que el *ius puniendi* es uno (incluyendo, por tanto, lo penal y lo administrativo), creemos que no hay razones suficientes para imponer la preferencia automática e incondicional de lo penal y que, como Puerta Luis señala³⁴, la esencia del principio *non bis in idem* nada tiene que ver con la referida prevalencia de la jurisdicción (penal) y está mucho más próxima a los principios de culpabilidad, proporcionalidad y al de seguridad jurídica.

Por lo demás, resulta evidente que en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración deben respetarse las garantías que el art. 24.2 CE atribuye a los ciudadanos inmersos en los procedimientos sancionadores. Esos derechos o garantías se aplican ante cualquier aplicación del *ius puniendi* estatal, venga éste de donde venga.

Si ello es así, tampoco existe a priori razón alguna en la CE que obligue a la preferencia de lo penal sobre lo sancionador, pues se trataría de formas de castigar que serían –por lo menos tendencialmente– equivalentes o asimilables y que estarían a disposición del legislador en cuanto a su preferencia y aplicabilidad³⁵. Incluso quienes desde la doctrina penalista defienden la tradicional e incondicionada preferencia penal (basada en la mayor gravedad de la pena y en el carácter subsidiario y fragmentario del Derecho penal) reconocen que en ocasiones la sanción administrativa es más grave que la condena penal y que la intervención mínima debería implicar la prioridad

drá” –en lugar de “deberá”– aplazar la resolución del procedimiento interno, tampoco ayuda a mejorar la crítica del precepto.

Alguna referencia sectorial de notable interés para el ámbito que analizamos ha sido recientemente derogada por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. Nos referimos al vetusto art. 279 del Decreto de 25 de septiembre de 1934, aprobando el Código de la Circulación y sus anexos (vigente hasta el 8 de diciembre de 2009) que establecía: *III. Las sanciones señaladas en el presente Código no serán acumuladas cuando una infracción sea medio necesario para cometer otra, o cuando un mismo hecho constituya dos o más infracciones, imponiéndose en estos casos únicamente la sanción más grave de las que corresponda*. El vigente Reglamento General de Conductores remite la sanción de las infracciones a “los preceptos de dicho Reglamento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial”.

33 Garberí ilobregat, J.: “Principio *non bis in idem* y cuestiones...”, cit., p. 8.

34 Puerta Luis, L.R.: “Duplicidad sancionadora...”, cit., p. 6.

35 Es la opinión de Caamaño Domínguez: *La garantía...*, p. 171.

de la sanción administrativa (y no la actual mezcla de castigos)³⁶. A este argumento se suma la conveniencia en muchos casos de residenciar el reproche punitivo en el ámbito sancionador administrativo por otras muchas razones que, pareciendo menores, pueden servir para justificar una actividad sancionadora preferente sin merma de la garantía que representa la revisión jurisdiccional de las decisiones administrativas como pilar básico de nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.1 CE).

Y es que la prevención, general y especial, también la función retributiva, que se encomienda al *ius puniendi* público se alcanza a veces de manera más eficaz con la intervención de la administración sancionadora. La especialización material de las Administraciones actuantes garantiza una respuesta técnica inmediata, objetiva y al servicio del interés público frente a la contravención de la norma y, probablemente, un tratamiento más adecuado de la infracción y del cese de sus efectos. Amén del reconocimiento de la insuficiencia del monopolio judicial para atajar las quebras del ordenamiento y de la completa catalogación de los comportamientos infractores y sus sanciones que en el ámbito administrativo sancionador lleva a cabo un legislador ordinario que, con la debida colaboración reglamentaria, se muestra más ágil y eficaz a la hora de identificar y reprimir las conductas, a veces masivas y técnicamente complejas, que lesionan bienes jurídicos que demandan la protección del ordenamiento mediante el ejercicio del *ius puniendi*. Esta visión de las cosas nos parece más realista que la que se deduce de la STC 2/2003 y de la inmensa mayoría de la doctrina penalista.

Por estas razones nos parece muy ajustada la crítica de Caamaño Domínguez³⁷. A ella vamos a añadir dos ideas. Una, estrictamente empírica: si el infractor no tiene antecedentes penales, normalmente la pena de privación de libertad no llega a ser efectiva, con lo cual en estos casos la supuesta mayor gravedad de lo penal sobre lo sancionador podría no darse –y es posible que en muchos casos lo que realmente tema el infractor no sea una inexistente privación de libertad sino por ejemplo la revocación de la autorización administrativa que le habilitaba para el desarrollo de la actividad en virtud de la cual se cometió el delito o infracción. Y existe otra objeción de mayor calado: se argumenta que en realidad el legislador “parte de la mayor gravedad de la infracción penal y de la subsidiariedad de la actuación administrativa”, y tales reglas responden a este modelo de relaciones que suele ser correcto en la medida en que se ajuste a una regla general y la legislación “resulte adecuada”³⁸. Pues bien, este argumento nos parece circular (parece poner a la “regla general” por encima de la legislación) y además no da respuesta útil a la pregunta de qué ocurre cuando la regla no se aplica, bien por existir dos castigos casi equivalentes o bien por no arbitrar el legislador ninguna salida concreta en los casos, como en las SSTC 177/1999, 152/2001 y 2/2003, en que se producen dos condenas y es técnicamente imposible revisar la que supuestamente debe ceder, o sea, la sanción administrativa.

36 Pérez Manzano: *La prohibición...*, p. 63.

37 Caamaño Domínguez: *La garantía...*, pp. 171-172.

38 Los entrecomillados pertenecen a Pérez Manzano: *La prohibición...*, p. 64.

Sobre el papel, la configuración de las reglas que articulan la relación entre las manifestaciones punitivas del poder público no merece reproche. El estricto cumplimiento de las prescripciones contenidas, por lo que ahora nos interesa, en los arts. 72 de la LTSV, 2 del Real Decreto 320/1994, y 133 y 137.2 de la Ley 30/92, impediría una posible vulneración de la prohibición de *bis in idem*. Sin embargo las cosas no son tan sencillas y acostumbrados estamos ya a ver que su incumplimiento y los errores de la Administración sancionadora, sin ser frecuentes, generan pronunciamientos anticipados o prematuros en la vía administrativa que colocan en la picota la actividad judicial penal ulterior y la abocan a la técnica de lo que anteriormente hemos llamado “arreglos jurídicos de última hora” para salvar las garantías derivadas de este derecho fundamental a no ser castigado (también enjuiciado) dos veces por lo mismo sin lesionar la pretendida prevalencia del orden penal sobre la actividad sancionadora de la Administración.

En estos casos, que justamente se han producido en los supuestos que hemos traído a colación en este trabajo para exponer la jurisprudencia constitucional, el legislador ordinario, más allá de la pretendida prevalencia del orden penal que según opinión mayoritaria deriva de la CE, debería establecer mecanismos procesales y/o materiales, para garantizar la prevalencia de uno u otro pronunciamiento. El problema reside, obviamente, en la inexistencia de esos posibles mecanismos. Sin duda, autores como Cano Campos han aportado propuestas valiosas³⁹, por ejemplo la formalización de un conflicto de jurisdicción o de un requerimiento de inhibición por parte de la autoridad judicial penal si todavía la administración no ha resuelto; o la vía de la prejudicialidad penal si dictada la resolución esta se recurre en la vía contencioso-administrativa; o promocionando, si la resolución sancionadora ya es firme, la vía de la prejudicialidad administrativa en el proceso penal en el que habrán de resolverse, en los casos que nos ocupan, cuestiones de índole administrativa que han de tratarse con carácter previo al pronunciamiento penal; o por último entendiendo que impugnada la sanción administrativa ante la jurisdicción contencioso-administrativa y declarada su conformidad a derecho, en el posterior proceso penal por los mismos hechos y contra el mismo autor no procedería la invocación de cosa juzgada porque en la vía penal “ha operado un cambio en la causa petendi” al introducirse hechos y circunstancias nuevos que no pudieron ser objeto del primer proceso y de la primera sentencia, en cuyo caso no puede esta incidir en el segundo proceso (el penal) bajo la modalidad de excepción de cosa juzgada.

Pero lo cierto es que ninguna de estas técnicas fueron utilizadas por los órganos judiciales, que se vieron sorprendidos por la necesidad de resolver procedimientos penales condenando comportamientos previamente sancionados. Como ya se ha dicho, para evitar el resultado del *bis in idem* las sentencias penales descontaron las cantidades ya pagadas a la Administración en ejecución de la sanción administrativa de las condenas penales impuestas.

Ya hemos reiterado que nuestro ordenamiento jurídico está necesitado de reformas que aporten mecanismos o instrumentos procesales que le permitan hacer efectiva la prevalencia del orden penal, y hacerlo con menos conflicto y con más seguridad en los supuestos en los que la Administración precipita sus actuaciones y resuelve procedimientos sancionadores que debería haber suspendido en espera del pronunciamiento judicial penal. Ante la disyuntiva, el juez puede absolver o condenar, y en los casos analizados y para no incurrir en *bis in idem*, también reducir la pena por descuento o compensación. Pocas opiniones, además del Magistrado García Manzano⁴⁰, son favorables a la solución de la absolucón penal, o sea, a afirmar que la condena es en ese caso inconstitucional. Por ejemplo Caamaño Domínguez sostiene que "el único criterio de resolución que aporta el *ne bis in idem* procesal, en tanto que expresión de la cosa juzgada como garantía frente al *ius puniendi* del Estado, es el cronológico [...]. La primera resolución firme (absolutoria o de condena) por la que se sancione, penal o administrativamente, a una persona por la comisión de determinados hechos impide un ulterior procedimiento orientado a castigarlo en un nuevo ejercicio del *ius puniendi* del Estado"⁴¹.

Bien está que se afirme que de la CE deriva la prevalencia absoluta de lo penal, y bien está que se diga que el legislador ha establecido mecanismos que lo reflejan (los arts. 7.1 del REPS, 2 del RD 320/1994 y 72 –antes 65 y 74 –de la LTSV). Pero a renglón seguido debería afirmarse la existencia de procedimientos capaces de asegurar en todo caso la prevalencia de lo penal sobre lo administrativo, anulando la sanción que la Administración impuso indebidamente porque el castigo correspondía sólo a los jueces penales –que fue justamente lo que ocurrió en las SSTC 177/1999, 152/2001 y 2/2003. ¿Qué ocurre cuando estos procedimientos no existen –como sucedió en estas tres sentencias?–⁴² ¿Debe en este caso el ciudadano, víctima de dos castigos que nunca debieron haber llegado a imponerse, pagar las consecuencias de ello? Creemos que no. El TC no debería suplir esta laguna legal haciendo que el ciudadano padezca dos castigos, el penal, que es el prevalente y que por ello –según la STC 2/2003 –no se puede anular, y el administrativo, que debe ceder ante el penal pero que en el momento de dictarse sentencia penal, o sentencia de amparo, ya no se puede anular. Hay una especie de *reformatio in peius*, en el sentido de que se hacen recaer sobre el ciudadano la imprevisión normativa y el error de la Administración⁴³. De nuevo citamos a Ca-

40 Ponente de la STC 177/1999 y discrepante de la STC 2/2003.

41 Caamaño Domínguez: *La garantía...*, pp. 172-173.

42 Requejo Rodríguez ("*Ne bis in idem...*", pp. 68-69) da un repaso a los posibles cauces procesales que los autores han propuesto para anular la sanción firme (revisión de oficio, recurso extraordinario de revisión, anulación por el órgano jurisdiccional penal en virtud del art. 3 de la LECr), concluyendo, acertadamente, que ninguno es efectivo para la finalidad que se pretende. Cano Campos aboga, como ya se ha dicho, por la aplicación, dentro de ciertos límites, de la prejudicialidad devolutiva del art. 4 de la LECr ("*Non bis in idem...*", cit. p. 235).

43 Ciudadano que, recordemos, no tuvo culpa de que la Administración no paralizase el expediente sancionador. Ya explicamos antes que el Ministerio Fiscal, en sus alegaciones en la STC 152/2001, no pensaba lo mismo: si el ciudadano, pudiendo hacerlo, no impugna la resolución sancionadora, es que está consintiendo una vulneración constitucional... que aún no se ha producido –porque aun no hay sentencia penal condenatoria. Discrepamos de manera radical de esta postura. Primero, porque el ciudadano no

amaño Domínguez: “Si el legislador no actúa asegurando mediante la ley que en ningún caso el ciudadano será objeto de una doble sanción, su pasividad conduce a la aplicación directa de la garantía constitucional (del *ne bis in idem*) y por tanto a la rigurosa aplicación del criterio cronológico de la primera resolución firme y definitiva”⁴⁴. Esta opinión, que derivaba de la rectificadora STC 177/1999, nos parecía preferible, aun con sus inconvenientes, a la doctrina constitucional restaurada con la STC 2/2003.

A nuestro juicio, la falta de instrumentos para resolver el problema que analizamos no puede ser resuelta mediante la creación de un criterio material que aboga por la compensación de las medidas aflictivas impidiendo la duplicidad efectiva de castigos. Esta solución es la que adopta el TC afirmando que no ha habido vulneración del derecho a no ser castigado dos veces (art. 25.1 CE) porque en realidad no ha habido doble castigo, habida cuenta del descuento o compensación de la sanción llevada a cabo por el juez penal. De modo que para el TC no existe reiteración del castigo (no hay *bis*), partiendo de que la mera imposición de una sanción y de una condena penal no es *bis* si el contenido es el mismo.

El núcleo de la garantía material derivada del principio reside en impedir el exceso punitivo que entraña el doble castigo. Por ello, la doctrina constitucional de la STC 2/2003 respalda la posibilidad de que los órganos judiciales penales, concededores de la imposición de la sanción en vía administrativa, la descuenten o compensen válidamente respecto del contenido de la condena penal. De esta manera se evita, materialmente, el exceso punitivo proscrito por el principio *ne bis in idem* y se ordena la eliminación de cuantos efectos negativos entrañe la resolución administrativa sancionadora más allá del contenido de la condena penal. Poca relevancia atribuye el TC a otras garantías derivadas del principio de *non bis in idem* a la hora de configurar una solución como esta, minusvalorando sin reparo la subordinación del procedimiento administrativo al penal y la prohibición de doble enjuiciamiento.

A juicio del TC tras la STC 2/2003, sólo la adición efectiva, la superposición de un nuevo castigo con contenido aflictivo material produce el exceso punitivo proscrito por la CE y, en contra de la anterior doctrina constitucional recogida en la STC 177/1999, el mero hecho de imponerse una sanción administrativa y una condena penal por los mismos hechos no vulnera el principio constitucional de *ne bis in idem*. Lo que contraviene el art. 25 de la CE es tan solo la efectiva duplicidad sancionadora, que según el TC no se produjo en la STC 2/2003.

La solución dada por el TC permite mantener la tradicional prevalencia de lo penal sobre lo sancionador, y además colma la importante laguna a la que nos estamos refi-

consiente ninguna reiteración punitiva (en ese momento sólo ha recaído uno de los dos castigos posibles). Y segundo porque la interposición del recurso frente a la sanción es un derecho que puede ejercitarse o no, sin que el no hacerlo pueda de ninguna manera perjudicar al ciudadano. ¿Le es exigible otro comportamiento al ciudadano? ¿Le es exigible que colabore con la Administración en el correcto ejercicio en su contra de la potestad sancionadora? Evidentemente no.

44 Caamaño Domínguez: *La garantía...*, pp. 173-174.

riendo. Sin embargo –y esto no ha sido puesto de manifiesto en muchas ocasiones –el principio de *non bis in idem* está regulado por el legislador sólo en sus aspectos procesales, y además en términos que distan mucho de ser satisfactorios e inequívocos⁴⁵.

Otros problemas aún más graves quedan sin resolver con este criterio material. Por ejemplo, ¿qué ocurre cuando los contenidos de la sanción y de la condena no son equivalentes, absorbibles o compensables? Por ejemplo: de un lado, una sanción que implique la revocación de la licencia, o la prohibición para contratar con la Administración, o la pérdida de una subvención⁴⁶, y de otro una condena de privación de libertad. En estos casos en los que no se puede descontar o compensar la sanción, ¿se impondrán los dos castigos, con vulneración del art. 25.1 de la CE? Otra cuestión: el segundo castigo, la condena penal, aun siendo compensada o absorbida la sanción, tiene en todo caso consecuencias negativas para el ciudadano (antecedentes penales, además de lo que se conoce como “pena de banquillo”) que no pueden minusvalorarse a la hora de determinar si hay o no doble castigo.

Al margen de sus inconvenientes teóricos (Marina Jalvo habla de “distorsión en el sistema de penas fijado por el Código Penal”)⁴⁷ y de la merma de garantías, hay que reconocer que en algunos casos la técnica penal de compensar la sanción administrativa firme y ejecutada en el contenido de la condena se muestra eficaz y adecuada como medida para evitar la efectiva reiteración sancionadora proscrita por el principio de *ne bis in idem*, pero resulta insuficiente e inadecuada en los supuestos –no demasiado infrecuentes– en los que las consecuencias punitivas no sean de la misma naturaleza en los órdenes sancionadores administrativo y penal y sea imposible la absorción de una por la otra. Como afirma Requejo Rodríguez⁴⁸, la compensación es una “ficción” que sólo es útil en ciertos casos y que resulta criticable desde el planteamiento de las garantías frente a la doble sanción.

Seguimos creyendo que la recuperación por el TC de la doctrina clásica (prevalencia incondicional del orden penal) deja sin resolver cuestiones relevantes que constituyen la esencia del principio que hemos analizado: *a)* No se dice lo que ocurre en caso de concurrencia de normas sancionadoras administrativas⁴⁹; *b)* Se acude a un

45 Luigi Foffani y María José Pifarré: “La legislazione penale speciale in Spagna”, en VV.AA. *La riforma della legislazione penale complementare* (a cura di Massimo Donini), Cedam, Padova, 2000, pp. 220-221.

46 En materia de contratos públicos véanse las prohibiciones de contratar del art. 49.1 c) de la Ley de Contratos del Sector Público, entre las que está el haber sido sancionado en materias de disciplina de mercado, social, de igualdad o profesional. En parecidos términos se expresa el art. 13.2.h) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

47 Marina Jalvo: “La problemática...”, p. 186.

48 Requejo Rodríguez: “*Ne bis in idem...*”, p. 68. En sentido similar escribe Caamaño Domínguez que “la tesis de la compensación no puede negar la inequívoca realidad de la existencia de dos sanciones (la administrativa y la penal) y de dos procesos (el administrativo y el penal) seguidos por la comisión de unos mismos hechos”: “Crónica...”, p. 258.

49 Sobre aspectos concretos de la doble sanción administrativa pueden verse Cano Campos, T.: “El nuevo régimen administrativo sancionador del tráfico y la seguridad vial”, RGDA N.º 23 (2010), pp. 1 a 33. Cano Campos analiza si el sistema instaurado por la Ley 17/2005, de 19 de julio, imponiendo junto a

criterio material de compensación o descuento que no está como tal en el CP (con posible vulneración del principio de legalidad penal); c) Se termina primando al ciudadano que recurre la sanción frente a quien se aquieta a ella; d) El criterio combinado de la complejidad del procedimiento y de la gravedad entraña gran inseguridad jurídica; e) El abandono de la vertiente procesal permite el doble enjuiciamiento y, hasta el doble castigo, siempre que en la condena penal se pueda absorber o descontar la sanción administrativa; f) Se interpreta la CE –el principio *ne bis in idem* que el TC advinó en el art. 25.1 de la CE– en función de la legalidad ordinaria, más exactamente, en función de un inexistente remedio procesal en la legalidad ordinaria, etc.

Aunque la legislación sectorial, en este caso la de tráfico y seguridad vial, no es el marco más adecuado para formular pretensiones de alcance general, el legislador debería abordar la tarea de buscar soluciones a los problemas que hemos planteado en este trabajo, y debería hacerlo desde una posición más cercana a la garantía material de la prohibición de doble castigo. Habida cuenta del estado actual de la legislación administrativa y de la inexistencia de remedios para impedir que la Administración castigue lo que sólo debería castigar el juez penal, seguir afirmando la prevalencia del orden penal representa un riesgo elevado de problemas de duplicidad sancionadora (además de hacer un flaco favor a la construcción garantista del principio *non bis in idem*).

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Mas, M. J.: *Prevalencia de la vía jurisdiccional penal y prohibición de doble enjuiciamiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Amoedo Souto, C.A.: “Los atajos de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico ante el Tribunal Supremo. La sentencia de 19 de diciembre de 2000 y su doctrina legal sobre el artículo 13.2 del Real Decreto 324/1994, de procedimiento sancionador en materia de tráfico”. RAP n.º 156, septiembre-diciembre 2001.

las sanciones por infracciones en materia de tráfico la pérdida de puntos atenta contra la prohibición de *bis in idem*. Véase también Casino Rubio, M.: “La sanción de cierre del estadio por incidentes de público y la prohibición de incurrir en *bis in idem*”, *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 10 (2003), pp. 85 y ss.; Marina Jalvo, B.: “*Non bis in idem* e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía (Comentario de la STS de 30 de mayo de 2000)”. RAP n.º 155, mayo-agosto 2001, pp. 183 y ss.; Amoedo Souto, C.A.: “Los atajos de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico ante el Tribunal Supremo. La sentencia de 19 de diciembre de 2000 y su doctrina legal sobre el artículo 13.2 del Real Decreto 324/1994, de procedimiento sancionador en materia de tráfico”. RAP, n.º 156, septiembre-diciembre 2001, pp. 307 y ss. Arroyo Zapatero, L.: “El *ne bis in idem* en las infracciones al orden social, la prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la seguridad social”. Consejo General del Poder Judicial. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho administrativo sancionador, año 1997, pp. 287 a 321. Vives Antón, T.S.: “*Ne bis in idem* procesal”. Consejo General del Poder Judicial. Los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia, año 1992, pp. 11 a 25. Muñoz Quiroga, A.: “Aplicación del principio *bis in idem* en las relaciones especiales de sujeción”. Consejo General del Poder Judicial. *Revista del Poder Judicial*, n.º 23. Septiembre 1991. Puerta Luis, L.R.: “Duplicidad sancionadora...”, cit., pp. 35 a 63. Monroy Antón, A.: “Sanciones administrativas en las lesiones deportivas: necesidad de una regulación específica”. *Actualidad Administrativa*, n.º 7, Quincena del 1 al 15 abr. 2008, tomo 1, Editorial La Ley.

- Arroyo Zapatero, L.: "El ne *bis in idem* en las infracciones al orden social, la prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la seguridad social". Consejo General del Poder Judicial. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho administrativo sancionador, año 1997.
- Beltrán Aguirre, J. L. (Coordinador): *Derecho Administrativo Sancionador: teoría y práctica*. Edita Gobierno de Navarra. Navarra 2009.
- 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.
- Cano Campos, T.: "El nuevo régimen administrativo sancionador del tráfico y la seguridad vial", *Revista General del Derecho Administrativo*, n.º 23, 2010
- Cano Campos, T.: "*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador". *Revista de Administración Pública*, n.º 156, septiembre-diciembre de 2001.
- Casino Rubio, M.: "El Derecho sancionador y la responsabilidad patrimonial de la Administración". *Documentación Administrativa*, n.º 254-255. Mayo-diciembre 1999.
- Casino Rubio, M.: "La sanción de cierre del estadio por incidentes de público y la prohibición de incurrir en *bis in idem*", *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 10, 2003.
- Corcoy Bidasolo, M. y Gallego Soler, J. I.: "Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito del delito medioambiental: ne *bis in idem* material y procesal", *Actualidad Penal*, 8, 2000.
- De León Villalba, F. J.: *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del "principio ne bis in idem"*. Bosch, Barcelona 1998.
- De Vicente Martínez, R.: "Teoría y práctica o el Dr. Jekyll y Mr. Hyde (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre, sobre el principio *ne bis in idem*)", *Actualidad Penal*, 22, 2000.
- Doménech Pascual, G.: ¿Es compatible con el principio ne *bis in idem* reabrir un procedimiento sancionador caducado? *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 136, octubre-diciembre 2007.
- Fernández-Pacheco Estrada, C.: "El principio de ne *bis in idem* como límite al Derecho administrativo sancionador: análisis comparado de las Sentencias constitucionales 177/1999 y 2/2003. Centro de estudios financieros n.º 64. Mayo 2006.
- Gallardo Castillo, M. J.: "La concurrencia de sanciones penales y administrativas: una prohibición en desuso". *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 61, 2006.
- Gallardo Castillo, M. J.: *Los principios de la Potestad Sancionadora. Teoría y Práctica*. Iustel. Madrid, 2008.
- Garberí Llobregat, J.: "Principio de *non bis in idem* y cuestiones de prejudicialidad". Consejo General del Poder Judicial: Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo Sancionador, año 1997.
- García González, J.: "La doble sanción penal y administrativa por un mismo hecho: vigencia del principio ne *bis in idem*". *Revista General de Derecho*, 678-679, 2001.
- Jaén Vallejo, M.: "Principio constitucional "*non bis in idem*", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 584, 2003.
- Lasagabaster, Iñaki: "El *non bis in idem* en la Ley de la Potestad Sancionadora Vasca", en V.AA., Estudios Jurídicos en memoria de José María Lidón, Bilbao, 2002.

- Luigi Foffani y María José Pifarré: “La legislazione penale speciale in Spagna”, en VV.AA.: *La riforma della legislazione penale complementare* (a cura di Massimo Donini), Cedam, Padova, 2000.
- Marina Jalvo, B.: “*Non bis in idem*” y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos e infracciones administrativas contra el medio ambiente”, *REDA*, 108, 2000.
- Marina Jalvo, B.: “La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio *non bis in idem*”, *RAP*, n.º 162, 2003.
- Marina Jalvo, B.: “*Non bis in idem* e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía (Comentario de la STS de 30 de mayo de 2000)”. *RAP*, n.º 155, mayo-agosto 2001.
- Meseguer Yebra, J.: El principio *non bis in idem* en el procedimiento administrativo sancionador, Bosch, Barcelona 2000.
- Monroy Antón, A.: “Sanciones administrativas en las lesiones deportivas: necesidad de una regulación específica”. Editorial LA LEY, *Actualidad Administrativa*, n.º 7, tomo 1, quincena del 1 al 15 abril, 2008.
- Muñoz Lorente J.: *La nueva configuración del principio non bis in idem*, Ecoiuris, Madrid, 2001.
- Muñoz Quiroga, A.: “Aplicación del principio *bis in idem* en las relaciones especiales de sujeción”. Consejo General del Poder Judicial. *Revista del Poder Judicial*, n.º 23. Septiembre 1991.
- Narváez Rodríguez, A.: “Principio “*non bis in idem*”: ¿una nueva doctrina constitucional?”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 1, 2000.
- 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 Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam* (Arroyo Zapatero L./Berdugo Gómez de la Torre, I., coords.), Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, vol. 1
- Nieto García, A.: “El principio *non bis in idem*”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 28, 1990.
- Nieto García, A.: *Derecho Administrativo sancionador*. Tecnos, 4ª edición. Madrid 2005.
- Pérez Manzano, M.: “Reflexiones sobre el derecho fundamental a no padecer *bis in idem* al hilo de la STC 2/2003, de 16 de enero”, *La Ley*, n.º 3, 2003.
- Puerta Luis, L.R.: “Duplicidad sancionadora. Administrativa y penal. *Non bis in idem*”. Consejo general del Poder Judicial. *Extranjeros y Derecho penal*, n.º 4, año 2003.
- Puerta Seguido, F. / Beltrán De Felipe M.: “Perplejidades acerca de los vaivenes en la jurisprudencia constitucional sobre el *ne bis in idem*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 71, 2004.
- Pulido Quecedo, Manuel: “*Ne bis in idem*”: ¿un nuevo enfoque sustantivo? A propósito de la STC 177/1999, de 11 de octubre”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 3/1999.
- Requejo Rodríguez, P.: “*Ne bis in idem*”: ¿Garantía del ciudadano o norma de competencia?”. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 6, 2003.
- Sánchez Marín, R. C.: “La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992” *REALA*, núm. 259, 1993.

- Santos Requena, A.A.: "Prejudicialidad administrativa devolutiva en el proceso penal". Consejo General del Poder Judicial. *Revista del Poder Judicial*, n.º 69. Primer trimestre 2003.
- Sanz Rubiales, I.: "Potestad sancionadora administrativa, *non bis in idem* y primacía del orden penal", *Revista del Poder Judicial*, 59, 2000.
- Serrano De Triana, A.: "Sanciones firmes y jurisprudencia en el Derecho administrativo sancionador". Editorial La Ley. *Actualidad Administrativa*, n.º 17, tomo 2, quincena del 1 al 15 octubre, 2008.
- Suarez López, J. M.: "El principio *non bis in idem* a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre de 1999". Los Derechos Humanos. Libro Homenaje al Excmo. Sr. D. Luis Portero García, Universidad de Granada, Granada, 2001.
- Toledo Picazo, A.: "El procedimiento sancionador en la legislación de tráfico de vehículos: necesidad urgente de su reforma". *Actualidad Administrativa*, n.º 19, quincena del 1 al 15 noviembre, La Ley 2007, tomo 2.
- Torres Fernández, M.: "El principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional". *La Ley*, 4/2000.
- Torres Fernández, M. E.: "De nuevo sobre el principio *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional", *La Ley*, 4/2003.
- Trayter Jiménez, J.M.: "Sanción penal-sanción administrativa: el principio de *non bis in idem* en la jurisprudencia". Consejo general del Poder Judicial. *Revista del Poder Judicial*, n.º 22. Junio 1991.
- Úbeda Tarajano, Francisco E.: "Algunas consideraciones en torno a la aplicación de los principios rectores del derecho penal al ámbito administrativo sancionador". *Actualidad Administrativa*, n.º 16, tomo 2, quincena del 16 al 30 septiembre, 2008.
- Vives Anton, T.S.: "Ne *bis in idem* procesal". Consejo General del Poder Judicial. Los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia, año 1992.

Recibido: 11 de julio de 2010

Aceptado: 6 de septiembre de 2010

