

# DUPPLICIDADE PUNITIVA ENTRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS E PENAS: UNHA NOVA VISIÓN CONSTITUCIONAL

(STC 2/2003, DO 16 DE XANEIRO)

Pablo González Mariñas

Profesor titular de dereito administrativo  
Universidade de Santiago de Compostela

## I

Esta interesante sentenza do Tribunal Constitucional incide sobre o vellísimo tema do *non bis in idem* ou, na súa versión subxectiva, do *nemo debet vexari pro una et eadem causa*, que ten desde antigo especial conflictividade cando se trata da confluencia de penas e sancións administrativas. A sentenza é novidosa e polémica as súas conclusións, como revela o feito de que se lle formulara a ela un substancioso voto particular e que xa a doutrina académica se referira a esta resolución en ton analítico e crítico (\*). Densa no seu contido, esta resolución do Constitucional reformula a eficacia e alcance do principio, tanto na súa operatividade *ex post* como na súa manifestación *ex ante*; contén doutrina nova sobre quen pode dilucidar se concorren no suposto as tres identidades (subxectiva, de obxecto e de acción, na terminoloxía da STS do 3 de decembro de

(\*) 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° 162 (2003); pp. 175 e ss. PRADO DEL VALLE, J.C., «Régime sancionador da normativa urbanística galega: tipificación das infraccións urbanísticas, persoas responsables, sancións e regras para determinala contía das sancións». REGAP n° 33 (2003); pp. 107 e ss.

1991); e tamén, entre outras moitas cousas, apreciacións importantes sobre a posibilidade de compensar na pena a sanción administrativa xa imposta previamente, nos casos en que, aínda podendo existir delicto ou falta penal, a Administración non suspenda o seu procedemento.

## II

Procede, antes de nada, un sucinto resumo dos feitos, que teñen a súa orixe en 1997. En expediente administrativo de tráfico (por infracción do artigo 20.1 do Regulamento Xeral de Circulación, ó circular en zigzag, a velocidade inferior á normal, invadindo o carril contrario e con evidentes síntomas e logo constatada embriaguez) impúxoselle ó recorrente unha multa de 50.000 pesetas e suspensión administrativa da autorización para conducir durante dous meses.

O sancionado presentou recurso ordinario ante a Dirección Xeral de Tráfico, alegando, entre outras razóns, que polos mesmos feitos se estaban seguindo dilixencias previas, transformadas en procedemento abreviado, de modo que, ó existir identidade de suxeito, feito e fundamento entre a infracción administrativa e a infracción penal, solicitaba a suspensión do procedemento sancionador ata que recaera resolución xudicial nas ditas dilixencias. A Dirección Xeral non só non suspendeu o procedemento, senón que ademais desestimou o recurso na súa parte substancial. O interesado tivo entón que acudir ó contencioso-administrativo, aínda que máis tarde desistiría deste recurso, polo que a sanción administrativa deveu firme tralo auto que o deu por desistido.

Xa en curso o procedemento penal abreviado, o acusado alegou como cuestión previa ó comezo do xuízo oral a excepción de cousa xulgada, ó recaer resolución firme en expediente administrativo polos mesmos feitos e térselle imposto a correspondente sanción. O xulgado, sen embargo, desestimou a cuestión, baseándose na preferencia da xurisdicción penal.

O condenado recorreu a sentenza en apelación ante a Audiencia Provincial, alegando, por unha parte, que a excepción de cousa xulgada non podía resolverse coa preferencia da xurisdicción penal, posto que, neste caso, non estaría en xogo a subordinación da Administración ó xuíz, senón a eventual dependencia de dúas xurisdicións. Deste modo, partindo do dereito de defensa do sancionado e das súas garantías xurisdiccionais, non se lle podería esixir a este a continuación forzosa do procedemento ata a súa terminación por sentenza, polo que a desistencia da vía contencioso-administrativa non podería tomarse en consideración contra reo. E, doutra parte, argüíu que resulta inadmisíble nun Estado de dereito que se lle esixa a un cidadán, para ser absolto, que supere dúas instancias penais, un expediente administrativo, a súa alzada e dúas instancias con-

tencioso-administrativas. A prohibición do *non bis in idem* só interdicaría a segunda condena, de maneira que a prevalencia non se estaría decidindo pola natureza do órgano que pune, senón polo momento en que resolve.

A pesar de tan forte argumentación, a Audiencia desestimou o recurso. Entendeu aplicable ó caso a prohibición do *non bis in idem*. Pero sostivo, tras comproba-lo erro cometido pola Administración ó prosegui-lo expediente sancionador a pesar de que existía proceso penal aberto, que esta circunstancia «o único que debe determinar é que se proceda a emendalo», dando satisfacción ó dito principio, o que, neste caso, leva consigo que en execución de sentenza se lle desconten da pena ó condenado aquelas cantidades que acredite ter satisfeito por tal motivo á Administración e que se lle desconte, así mesmo, o tempo de que efectivamente fora privado do carné de conducir, así como que se libre testemuño da resolución á Administración para que deixe sen efecto calquera anotación ou consecuencia posterior que puidese te-lo seu expediente. A Audiencia Provincial xa apunta aquí un argumento importante, que logo acollerá, como se verá, o Tribunal Constitucional.

É claro, pois, que a Audiencia Provincial pretendeu dar satisfacción ás esixencias do *non bis in idem* por unha vía distinta da pedida polo recorrente. Se este buscaba a absolución penal, a Audiencia entendeu que, para dar satisfacción a este principio, dada a prioridade da orde xurisdiccional penal, era suficiente con absorbe-las sancións administrativas ás penas e libra-lo referido testemuño da sentenza penal á Administración para os efectos devanditos.

Ante isto, o entón condenado acode ó Tribunal Constitucional, en amparo, contra a Sentencia da Audiencia provincial (do 20 de xaneiro de 2000, Sala primeira, Audiencia da Coruña).

### III

Na súa demanda, alega a vulneración do *non bis in idem*, reiterando o argumento que acaba de relatarse (prohibición, no caso, polo principio referido de só a segunda condena), citando coñecida xurisprudencia do Tribunal (SSTC 2/1981, 159/1987, 177/1999) e concluindo, en definitiva, o seguinte: que a lesión se ocasionou aínda cando a Administración tiña pleno coñecemento de que sobre os mesmos feitos existía un proceso penal en curso, pois non procedeu a suspende-lo procedemento, debendo facelo, senón que impuxo a sanción; de modo que o sancionado nada puido facer para evita-lo cumprimento da mesma, dada a súa executividade. Desta forma, os tribunais penais, unha vez que os feitos estaban xa sancionados, xa non poderían castigalos de novo, polo que a conducta tiña que quedar penalmente impune.

## IV

O Tribunal Constitucional encontrouse así na tesitura de decidir, á parte doutras cuestións de orde formal, se no caso se daba o presuposto da interdicción de incorrer en *bis in idem* (isto é, se concorria a triple identidade requirida de suxeitos, feitos e fundamentos; e se se vulnera ou non o principio en caso de incumprimento pola Administración do deber de paraliza-lo expediente sancionador) e, ademais, decidir tamén se a absorción, compensación ou desconto, no momento de fixación da pena, da sanción administrativa imposta con carácter previo supón ou non satisfacción suficiente das esixencias do *non bis in idem*.

Respecto da primeira cuestión, o TC analiza e valora a doutrina contida nas súas sentencias 145 e 148/1985, 145/1987, 22/1988, 5/1989, 222/1991, 24/1992, 252/1994, 161/1997, 111/1999, 177/1999 e 152/2001, ademais da xurisprudencia do Tribunal Europeo dos Dereitos Humanos. E todo isto lévao a concluír que se dá no suposto a identidade requirida para a aplicación da interdicción constitucional de incorrer en *bis in idem*. Pero engade –e isto é o importante– que esta afirmación non debe conducir automaticamente á estimación do amparo, pois debe examinarse se tal interdicción se satisfai cunha solución como a adoptada no caso.

Aquí estriba a novidosa solución adoptada polo tribunal, que di que «non pode deixar de recoñecerse que os órganos penais, ó axuiza-lo caso, se encontraban nunha situación paradoxal pois, aínda que non podían deixar de condenar penalmente ó recorrente, dado o seu sometemento estricto á lei no exercicio da súa función xurisdiccional, tampouco podían deixar de ser conscientes de que a sanción penal por eles imposta a este podía supoñer unha reiteración sancionadora constitucionalmente prohibida». E engade: «o feito de que a lexislación non prevexa expresamente solución para os casos en que a Administración non suspenda o expediente administrativo, estando un procedemento penal aberto, pode explica-la súa actuación: só ó lexislador lle corresponde establecer os mecanismos normativos de articulación do exercicio da potestade punitiva pola Administración e pola xurisdicción penal para evita-la reiteración sancionadora e contempla-las consecuencias que deriven do seu incumprimento».

Consecuente con estas consideracións, o Tribunal entende que unha solución como a adoptada pola Audiencia Provincial da Coruña «non pode considerarse lesiva da prohibición constitucional de incorrer en *bis in idem* sancionador, dado que a inexistencia de sanción desproporcionada en concreto, ó ser descontada a multa administrativa e a duración da privación do carné de conducir (co que o Tribunal anoa a primeira e a segunda cuestión, isto é, a suficiencia da compensación ou absorción na pena da sanción administrativa previa), permite concluír que non

houbo unha duplicación *-bis-* da sanción constitutiva do exceso punitivo materialmente proscribido polo artigo 25.1 CE». O Tribunal fai aquí unha novidosa interpretación do *non bis in idem* (contraria á sostida na súa sentenza 177/1999, do 11 de outubro, FX 4) e do propio artigo 25.1 CE que, na súa opinión, non prohibe o «dobre reproche aflictivo», senón a reiteración sancionadora dos mesmos feitos co mesmo fundamento e padecida polo mesmo suxeito, isto é o mero «exceso punitivo».

Fai, por último, o Tribunal outra importante afirmación: a de que a interdicción constitucional de apertura ou continuación dun procedemento sancionador cando se dictou unha resolución sancionadora firme, «non se estende a calquera procedemento sancionador, senón tan só respecto daqueles que, tanto en atención ás características do procedemento –o seu grao de complexidade– como ás da sanción que sexa posible impoñer nel –a súa natureza e magnitude–, poden equipararse a un proceso penal, para os efectos de entender que o sometido a un procedemento sancionador de tales características se encontra nunha situación de suxeición ó procedemento tan gravosa como a de quen se encontra sometido a un proceso penal».

Por todo isto, o T.C. entende na súa sentenza que, no caso examinado, as resolucións penais non ocasionaron a vulneración do dereito a non ser sancionado en máis dunha ocasión polos mesmos feitos co mesmo fundamento (artigo 25.1 CE), pois non houbo reiteración sancionadora (*bis*), nin tampouco a lesión do dereito a non ser sometido a un novo procedemento punitivo polos mesmos feitos (artigo 24.2 en relación co artigo 25.1), xa que o procedemento administrativo tramitado non é equiparable a un proceso penal para os efectos deste dereito fundamental. En consecuencia, denega o amparo.

## V

Non cabe dúbida de que estamos ante unha sentenza constitucional de relevante alcance. Que se afasta ostensiblemente da doutrina sostida durante moito tempo en moitos dos aspectos tratados polo propio Tribunal Constitucional (cambios de doutrina efectuados, como a sentenza recoñece en conclusións, nos fundamentos xurídicos cuarto, quinto, sexto e noveno) e que, na miña opinión, mostra unha certa «deferencia» constitucional cara á Administración, sen consideración á dilixencia ou negligencia mostrada por esta na súa actuación e ó seu respecto ou, pola contra, ignorancia da prevalencia da xurisdicción penal. Non debe esquecerse que a lea ocasionada neste suposto, con toda a súa transcendencia para as garantías, provén, non dunha sempre posible negligencia do particular afectado nin tampouco dunha deficiente actuación xurisdiccional, senón tan só do incumprimento pola Administración do de-

ber de paraliza-lo expediente sancionador, aínda a sabendas de que os feitos podían ser constitutivos de delicto ou falta penal. E debe lembrarse neste punto que non se lle esixe á Administración a apreciación segura e tipificada dos feitos para proceder á suspensión, senón a simple probabilidade de que os feitos teñan natureza penal criminal (STS do 25 de outubro de 1982, entre moitas).

A cuestión ten a súa plasmación na deficiente lexislación administrativa na materia. O artigo 7.2 do Regulamento de procedemento para o exercicio da potestade sancionadora (R.D. 1398/1993) non resulta en absoluto garante, xa que a suspensión do procedemento non se lle impón á Administración nada máis que ante a concorrencia da triple identidade (subxectiva, fáctica e causal, artigo 133 LRX-PAC). Por iso parte da doutrina pediu a súa reforma no sentido de obrigar á autoridade administrativa a proceder á suspensión pola simple concorrencia da identidade fáctica (Garberí Llobregat) (\*\*), o que impediría a instrución en simultáneo de dous procedementos (administrativo e penal), o rexurdir da inconveniente doutrina das «dúas verdades» tantas veces criticada polo propio T.C. (STC 77/1983) e o risco de disturbar excesivamente a aplicación do principio *non bis in idem*.

De necesaria reflexión –e quizais inevitable polémic– é tamén a conclusión derivada da sentenza que se comenta de que o xuízo sobre as identidades xa non incumbe en exclusiva á xurisdicción penal (así o defendía o Tribunal Constitucional ata agora), senón que a apreciación que ó respecto fixera o Tribunal Penal pode ser cuestionada polo Constitucional en sede de amparo. Na miña opinión, hai que coincidir co maxistrado García Manzano que, no seu voto particular á sentenza, entende que, ó corresponderlles ós xuíces e tribunais tanto a delimitación procesual dos feitos como a súa cualificación xurídica, é claro que nesta operación de cualificación se engloba o exame de se a estrutura do tipo penal e o ben xurídico protexido polo precepto punitivo coinciden ou non cos que inspiran a infracción administrativa, sobre todo –di– se, como é o caso, esta precedeu na súa determinación ó axuizamento penal.

Discutible é tamén a negación mesma do *bis in idem* co argumento de que o artigo 25 CE non prohibe o dobre reproche aflictivo, senón tan só a «reiteración sancionadora» dos mesmos feitos. Afirmación que hai que poñer inmediatamente en conexión coa «compensación» da pena ou o «desconto» da sanción administrativa previa. O primeiro minora a garantía do *non bis in idem* nunha interpretación reductora, pois é claro que o noso recorrente, como di o maxistrado García Manzano no seu voto par-

---

(\*\*) GARBERÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia, 1996 (2ª ed.), páx. 501.

ricular, recibiu dous resultados punitivos: por unha parte, a multa administrativa e a privación temporal do carné de conducir e, por outra, a multa penal e a pena de privación da dita autorización administrativa. E o segundo, esa operación de absorción ou compensación efectuada pola sentenza penal firme, aínda non sendo inusual (como resalta Marina Jalvo) esta modulación da pena en atención á sanción administrativa na práctica dos tribunais penais, «pode ocasionar certa distorsión no sistema de penas fixado polo código». E non son estas as únicas consecuencias perturbadoras. Tal operación pode conducir (e así o destaca o maxistrado García Manzano) a «un resultado de certa predeterminación da principal pena configurada como alternativa para o delicto de conducción ilegal». En efecto –di– «se esta se comina con pena de arresto de oito a doce fins de semana ou multa, o órgano xudicial pode verse abocado a impoñer, sen real marxe de apreciación, a sanción pecuniaria para nela realiza-la indicada absorción».

Como se ve, a sentenza ten transcendencia doutrinal notable e déixalle a calquera xurista un sabor de certa inquietude por unha «materialización» discutible, das garantías que o principio do *non bis in idem* debe levar consigo. E o seu influxo esténdese a tódalas ordes sancionadoras, non só obviamente á de tráfico, senón tamén á urbanística, por exemplo, sobre todo (como hai xa tempo destacou Prado del Valle) desde a aprobación do Código penal de 1995 e o seu título XVI, dedicado ós delitos relativos á ordenación do territorio, e á protección do patrimonio histórico e do medio natural.

Sobre esta nova doutrina constitucional haberá seguro que volver, como ocorre sempre cos temas de garantía, inevitablemente suxeitos ós afáns do poder administrativo por liberarse de ataduras e á conseguinte reacción xudicial para o seu adecuado control. 