

# EL *NON BIS IN IDEM* EN ESPAÑA Y LA CONVENIENCIA DE QUE NUESTRO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACOJA LA DOCTRINA SOBRE LOS PROCESOS PUNITIVOS VINCULADOS DEL TEDH

Carmen Martín Fernández  
PSI Área de Derecho Administrativo  
Universidad de Córdoba<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

El principio *non bis in idem* prohíbe castigar dos veces lo mismo. Tradicionalmente se viene reconociendo a este principio una doble virtualidad: una procesal (nadie puede ser sometido a más de un proceso punitivo por el mismo delito) y otra sustantiva (nadie puede ser castigado dos veces por el mismo delito)<sup>2</sup>. Originariamente, los textos internacionales de derechos humanos otorgaron a este principio un sentido procedimental al prohibir que un ciudadano pudiera verse sometido, por el mismo ilícito, a dos procedimientos punitivos sucesivos, con independencia de que uno de ellos hubiera terminado con una resolución absolutoria. Conforme a ello, el TEDH y el TJUE vienen interpretando este principio como una garantía eminentemente procesal. En nuestro país, por el contrario, más que esta vertiente procedimental del *non bis in idem*, importa que no se impongan dos castigos al mismo sujeto por la comisión de un único ilícito (vertiente material de la garantía). De hecho, el propio TC alude al «primordial enfoque sustantivo o material»<sup>3</sup> del principio, que, a su juicio, es el que cumple la función garantizadora que se halla en la base del derecho fundamental. Tanto es así que en nuestro país se viene aceptando con naturalidad la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador tras la terminación de un proceso penal por absolución o tras la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador. Veamos estas diferencias y los problemas que conllevan con más detenimiento.

## II. EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* EN ESPAÑA

El principio *non bis in idem* rige tanto en Derecho Penal como en Derecho Administrativo sancionador<sup>4</sup>. La Constitución española no lo proclama expresamente, pero el TC lo ha deducido del art. 25 CE, por considerarlo una garantía íntimamente unida al principio de legalidad de las infracciones. En el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, lo proclama actualmente el art. 31.1 LRJSP:

«No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento».

Como vemos, en el ordenamiento jurídico español es requisito imprescindible para la aplicación de este principio que se produzca la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Está claro el *idem*: se trata de un *idem crimen*. Lo que no resulta tan evidente es el *bis*. Nada dice el precepto sobre la posibilidad o imposibilidad de tramitar dos procesos punitivos por lo mismo. Buena parte de la doctrina se ha mostrado crítica con

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación “Seguridad pública, actividad administrativa de limitación y derecho sancionador”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Ref. PGC2018-093760-B-I00.

<sup>2</sup> VERVAELE, John A. E., “El principio *ne bis in idem* en Europa. El Tribunal de Justicia y los derechos fundamentales en el espacio judicial europeo”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 5, 2004, pp. 8-9.

<sup>3</sup> STC 177/1999, de 11 de octubre.

<sup>4</sup> Se viene declarando de aplicación en el ámbito administrativo sancionador desde la STC 77/1983, de 3 de octubre.

este descuido del legislador. Entre otros, LOZANO CUTANDA reprocha que no se hayan aclarado en el art. 31.1 LRJSP «las consecuencias en el procedimiento administrativo de la incoación de un proceso penal por un ilícito en el que se cumpla la triple identidad –sujeto, hecho y fundamento– en la sustanciación del procedimiento»<sup>5</sup>. La verdad es que sería muy oportuno que el legislador regulara qué ocurre cuando un juez penal enjuicia unos hechos y concluye afirmando que no se ha cometido ilícito penal alguno. ¿Puede la Administración incoar un procedimiento sancionador para analizar si con esos hechos –los declarados probados por el juez– se ha incurrido en la comisión de alguna infracción administrativa? De un tiempo a esta parte, la respuesta ha sido afirmativa, aunque con base en una jurisprudencia constitucional poco satisfactoria, y parece que debería seguir siendo así, dada la predominante concepción del principio de *ultima ratio* del Derecho Penal que hace que en nuestro ordenamiento jurídico las conductas antijurídicas más leves sean tipificadas como infracción y las más graves como delitos, instituyéndose así una solución de continuidad entre ambos tipos de ilícitos. De lo contrario, sería muy probable que numerosos atentados a bienes jurídicos quedaran impunes. ¿Hace entonces referencia el *bis* únicamente a la sanción y no al enjuiciamiento? Veamos todo esto con más detenimiento.

### 1. Su vertiente material

La vertiente material de la garantía *non bis in idem* se deduce directamente del principio de legalidad<sup>6</sup>. La ley asigna a cada ilícito una sanción expresiva del desvalor que el ordenamiento jurídico atribuye a una concreta conducta. Si, ante un determinado ilícito, se impusieran dos sanciones, se estaría vulnerando el principio de legalidad, al rebasarse los límites de la sanción prefijados. De hecho, se vulnerarían ambas vertientes del principio: la formal, o reserva de ley, porque la acumulación de castigos supondría una nueva sanción no prevista legalmente para castigar la conducta realizada; y la material, o tipicidad, porque el destinatario de las normas no podría tener certeza de los castigos que corresponden a cada infracción<sup>7</sup>. Además, con ello se vulneraría también el principio de proporcionalidad, pues la imposición de dos castigos por la comisión de un único ilícito supone una reacción punitiva desproporcionada<sup>8</sup>.

En puridad, no están prohibidos todos los casos de doble castigo. Este principio únicamente prohíbe que se impongan dos castigos por los mismos hechos, a la misma persona y con idéntico fundamento. Se requiere, por tanto, una triple identidad de hecho, sujeto y fundamento, tal y como expresa el art. 31.1 LRJSP. Prescindiendo de las posibles complicaciones que puede suscitar la identidad de sujeto, me centraré en las otras dos identidades: las de hechos y de fundamentos. Para determinar si nos encontramos ante los mismos hechos, «tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo sancionador se rechaza la posibilidad de atender exclusivamente a datos fácticos o naturalísticos y se atiende a criterios jurídicos o normativos según se desprende del sentido de los tipos penales o infractores correspondientes»<sup>9</sup>. De forma que, más que de

---

<sup>5</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca, “Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 102, 2018, p. 38.

<sup>6</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “Los claroscuros del *non bis in idem* en el espacio jurídico europeo”, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022*, dirigido por REBOLLO PUIG, Manuel, HUERGO LORA, Alejandro, GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CANO CAMPOS, Tomás, Civitas, Navarra, 2022, pp. 63-64.

<sup>7</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en Derecho Administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, 2001, p. 210.

<sup>8</sup> SSTC 154/1990, de 15 de octubre, 177/1999, de 11 de octubre, 180/2004, de 2 de noviembre, y 106/2021, de 11 de mayo, entre otras.

<sup>9</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “Los claroscuros del *non bis in idem*...”, cit., p. 40.

hechos, podría hablarse de identidad de acciones típicas<sup>10</sup>. La identidad de fundamento, por su parte, «alude a los bienes jurídicos implicados: si el hecho de un mismo sujeto lesiona o pone en peligro varios bienes jurídicos (o el mismo bien varias veces) no hay identidad de fundamento y, por tanto, cabe la duplicidad de sanciones»<sup>11</sup>. Por ello, CANO CAMPOS concluye que la aplicación de la garantía *non bis in idem* no parte del hecho en sí, sino del ilícito, es decir, del hecho que lesiona o pone en peligro un bien jurídico, de modo que lo que se impide con ella es que se castigue a un sujeto dos veces por una única vulneración del ordenamiento jurídico<sup>12</sup>. De igual forma, ALARCÓN SOTOMAYOR explica que «concorre “lo mismo” cuando pretenda castigarse por segunda vez al mismo sujeto, por el mismo hecho y para proteger el mismo bien jurídico»<sup>13</sup>. En definitiva, el *idem* se refiere al ilícito, no a los hechos, es un *idem crimen*<sup>14</sup>. Como consecuencia, la garantía *non bis in idem* únicamente resulta aplicable en los casos de concurrencia de normas, pero no en los de concurso de infracciones<sup>15</sup>.

## 2. Su vertiente procedimental

El TC viene manteniendo, desde su sentencia 77/1983, de 3 de octubre, que esta vertiente formal del principio *non bis in idem* «se concreta en la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no solo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito»<sup>16</sup>. Para el TC, son dos las reglas esenciales que conforman esta dimensión procesal del principio: el deber de la Administración de no tramitar o suspender el procedimiento sancionador por hechos que puedan ser constitutivos de delito y el deber de la Administración de tener por ciertos los hechos que la sentencia penal declare probados. Conforme a ello, si la Administración tramita un procedimiento sancionador cuando no debió hacerlo por poder ser los hechos constitutivos de delito, vulnerará la vertiente procedimental del *non bis in idem* y, con ello, un derecho fundamental del inculpa-do<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> CANO CAMPOS, Tomás, *Sanciones administrativas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, p. 139.

<sup>11</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal...”, cit., p. 195.

<sup>12</sup> Por la identidad ontológica de penas y sanciones (vid., por todas, las SSTC 2/1981, de 30 de enero, y 180/2004, de 2 de noviembre).

<sup>13</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “Principio *non bis in idem*”, *Diccionario de sanciones administrativas*, dirigido por LOZANO CUTANDA, Blanca, Iustel, Madrid, 2010, p. 764.

<sup>14</sup> Así lo viene manteniendo el TC desde su sentencia 2/1981, de 30 de enero.

<sup>15</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “El *non bis in idem* como principio general del Derecho Administrativo”, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dirigida por SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, La Ley, Madrid, 2010, p. 374.

<sup>16</sup> Esta doctrina ha sido posteriormente recogida en numerosas sentencias. Vid., por todas, la STC 25/2022, de 23 de febrero. Sobre la preferencia de la jurisdicción penal sobre la Administración vid. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 89-90 y “El *non bis in idem* como principio general del Derecho Administrativo”, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dirigida por SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, La Ley, Madrid, 2010, pp. 395-396.

<sup>17</sup> Para tratar de resolver este problema, el TC ha ofrecido dos posibles soluciones: entender que la prohibición de doble sanción por un mismo ilícito prevalece sobre la competencia exclusiva de los jueces penales, de modo que, una vez tramitado un procedimiento administrativo sancionador e impuesta una sanción de forma anticipada, el juez penal no podrá hacer nada; o entender todo lo contrario y admitir un segundo proceso penal y una segunda sanción penal, siempre y cuando de la pena se descuente el castigo que haya supuesto la previa sanción. Lo explica con detalle ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “Principio *non bis in idem*”, cit., pp. 774-775.

Finalmente, parece que el TC se ha decantado por la segunda opción, llegando a afirmar en su sentencia 2/2003, de 16 de enero, que «la interdicción de doble procedimiento sancionador sólo se incumple si los dos procedimientos han sido sustanciados con las debidas garantías». En todo caso, esta solución pretende

A mi parecer, la concepción del TC sobre la vertiente procedimental del *non bis in idem* parte de un presupuesto equivocado<sup>18</sup>. Creo que el TC confunde la vertiente formal de este derecho con la regla que permite garantizar su vertiente sustantiva, es decir, con la regla que resuelve uno de los concursos de normas que pueden producirse, el concurso entre una norma penal y una norma administrativa sancionadora. A mi juicio, la regla de la preferencia de la vía penal no tiene nada que ver con la vertiente procesal del principio<sup>19</sup>. De hecho, los deberes de la Administración de no iniciar o de paralizar el procedimiento sancionador y de tener por ciertos los hechos que la sentencia penal declare probados existen también cuando el *non bis in idem* no entra en juego, es decir, cuando no concurre la triple identidad sino que se produce concurso de infracciones<sup>20</sup>. No tiene sentido, por tanto, identificar estas reglas con la vertiente formal del principio. En realidad, lo que prohíbe esta vertiente formal es el doble enjuiciamiento por lo mismo. Así lo vienen proclamando el TEDH y el TJUE conforme a lo dispuesto por los textos internacionales en esta materia. La garantía procedimental lo que persigue es garantizar la seguridad jurídica, en el sentido de que los ciudadanos que ya hayan sido juzgados por unos hechos tengan la tranquilidad de que no volverán a ser sometidos a otro procedimiento punitivo por lo mismo. De modo que, si se tramita un proceso penal, ya no puede tramitarse un procedimiento administrativo sancionador, ni siquiera cuando el primero haya terminado con una sentencia absolutoria. Y viceversa: si se tramita un procedimiento administrativo sancionador, ya no puede incoarse un proceso penal, con independencia del resultado del primero.

Sería conveniente que el TC cambiase su concepción sobre la vertiente procedimental de esta garantía constitucional y que admitiese que simplemente supone una prohibición de doble enjuiciamiento por un mismo ilícito. Si lo hiciese, habría que resolver el problema que suscita la regla de la preferencia de la vía penal: si el juez penal tramita un proceso punitivo que termina con una sentencia absolutoria por no apreciarse delito, ¿puede la Administración incoar después un procedimiento sancionador para analizar si con los hechos declarados probados por el juez se ha cometido alguna infracción administrativa? Una concepción estricta de la prohibición de doble enjuiciamiento induce a dar una respuesta negativa. La preferencia de la vía penal y la posibilidad de incoar después de una sentencia absolutoria un procedimiento administrativo sancionador para castigar los

---

resolver una situación patológica, por lo que no debe servir para inspirar las reglas generales sobre el *non bis in idem*, pero es importante tenerla en cuenta para comprender hasta qué punto lo que verdaderamente importa a nuestro TC es la vertiente material del principio.

<sup>18</sup> Como he explicado en una nota anterior, el TC aprecia que cuando la Administración no respeta la preferencia de la vía penal y no suspende el procedimiento administrativo sancionador para remitir el tanto de culpa a la jurisdicción penal está vulnerando la vertiente procedimental del *non bis in idem*. A mi parecer, en estos supuestos la Administración vulnera, más bien, la vertiente sustantiva del principio. Es allí donde, para evitar la doble sanción de un mismo ilícito, hay que resolver el concurso de normas eligiendo la ley aplicable, que, en caso de concurso entre una norma penal y otra administrativa sancionadora, es la penal. La Administración no ha podido vulnerar la garantía procedimental porque al sujeto solo se le ha sometido a un único procedimiento sancionador. En todo caso, en este supuesto, sería el juez quien, al instruir un proceso punitivo tras la imposición de la sanción administrativa, vulneraría esta segunda vertiente del *non bis in idem*, aunque por un error imputable a la Administración que, en efecto, quizás habría que compensar de alguna forma.

<sup>19</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *La garantía non bis in idem...*, cit., pp. 99-107; en especial, p. 104.

<sup>20</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, "Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015", *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público y las Administraciones locales*, dirigida por GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, CEMCI, Granada, 2016, pp. 442. El autor explica que la regla de la prioridad de la actuación judicial penal sobre la tramitación del procedimiento administrativo sancionador «más que al servicio del *non bis in idem*, expresa simplemente la preeminencia del juez y la subordinación administrativa».

hechos declarados probados por el juez penal vulneraría esta segunda vertiente de la garantía *non bis in idem* porque el sujeto, aunque absuelto, ya ha sido sometido a un proceso punitivo por el mismo ilícito. El inconveniente que existe en nuestro ordenamiento es que con frecuencia se producen concursos entre normas penales y normas administrativas sancionadoras.

Hasta la sentencia 2/2003, de 16 de enero, el TC solo reconoció de manera expresa el derecho a no ser sometido a un doble enjuiciamiento cuando se trataba de un doble proceso penal<sup>21</sup>. La coexistencia de un proceso penal y de un procedimiento administrativo sancionador, o de dos procedimientos administrativos sancionadores, que no ocasiona una doble sanción no había merecido atención hasta entonces. En esa sentencia, el TC reconoció la vigencia del derecho a no ser sometido a dos enjuiciamientos cuando uno es judicial penal y otro administrativo sancionador, pero, acto seguido, sostuvo una tesis que vaciaba casi por completo ese derecho<sup>22</sup>. Según el TC, el *non bis in idem* procesal solo impide que se tramite un procedimiento administrativo sancionador posterior a un proceso penal absolutorio cuando aquel pueda equipararse, por su complejidad y gravedad, a un proceso penal<sup>23</sup>. Con posterioridad, el TC ha seguido garantizando, exclusivamente, la prohibición de duplicidad de procedimientos penales<sup>24</sup>. Ante ello, la reacción de la doctrina mayoritaria ha sido concluir que el *non bis in idem* no impide la sustanciación de dos procedimientos punitivos cuando uno sea penal y otro administrativo o los dos administrativos.

A mi parecer, no solo por los motivos que he esgrimido con anterioridad, sino por la interpretación europea del principio *non bis in idem* que expondré a continuación, la vertiente procesal del principio debe también garantizarse cuando se trata de dos procedimientos administrativos sancionadores o de un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador<sup>25</sup>. El problema es compatibilizar esta garantía formal con nuestra concepción del principio de *ultima ratio* del Derecho Penal y con la subordinación de la potestad sancionadora de la Administración a la competencia exclusiva de los jueces

---

<sup>21</sup> El TC aludía simplemente a la prohibición de un doble proceso penal con el mismo objeto y la encuadraba en el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. En sus sentencias, el TC explicaba que esta garantía procedimental se concreta «en la imposibilidad de proceder a un nuevo enjuiciamiento penal si el primer proceso ha concluido con una resolución de fondo firme con efecto de cosa juzgada, ya que en el ámbito de lo definitivamente resuelto por un órgano judicial no cabe iniciar un nuevo procedimiento, pues se menoscabaría la tutela judicial dispensada por la anterior decisión firme, y se arrojaría sobre el reo la carga y la gravosidad de un nuevo enjuiciamiento» (SSTC 159/1987, de 26 de octubre, 2/2003, de 16 de enero, 249/2005, de 10 de octubre, 23/2008, de 11 de febrero, 60/2008, de 26 de mayo, 91/2008, de 21 de julio y 69/2010, de 18 de octubre).

<sup>22</sup> Reiterada posteriormente en la STC 334/2005, de 20 de diciembre.

<sup>23</sup> La doctrina se ha mostrado crítica con esta doctrina constitucional, por su escaso fundamento y porque no aclara ni cómo se debe realizar la comparación ni qué proceso penal debe tomarse como referencia para efectuar el juicio de equiparabilidad. Por todos, vid. DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, “Principio *non bis in idem* y reapertura de procedimientos sancionadores caducados”, *Diccionario de sanciones administrativas*, dirigido por LOZANO CUTANDA, Blanca, Iustel, Madrid, 2010, pp. 784-786.

<sup>24</sup> SSTC 229/2003, de 18 de diciembre, 246/2004, de 20 de diciembre, 115/2006, de 24 de abril, y 60/2008, de 26 de mayo.

<sup>25</sup> En la doctrina ya hubo quien tempranamente advirtió que el criterio establecido en la STC 2/2003 tendría que modificarse para ajustarse a los estándares europeos. Fue el caso de CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “La audiencia pública en el procedimiento administrativo sancionador y la prohibición de iniciar actuaciones penales por unos hechos que ya han sido sancionados por la Administración: dos exigencias derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos según la STEDH de 4 de marzo de 2014”, *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, coordinado por REBOLLO PUIG, Manuel, LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y CARBONELL PORRAS, Eloísa, Iustel, Madrid, 2015, pp. 813-814.

para castigar los ilícitos penales. En muchos casos, un mismo ilícito tendrá que ser enjuiciado en más de un procedimiento. Ni siquiera adoptando el criterio del *idem crimen* se solucionaría este problema. Trataré de resolverlo más adelante, después de exponer sucintamente cómo se concibe el *non bis in idem* en el ámbito europeo.

### III. EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* EN EUROPA

De un tiempo a esta parte, el TJUE ha venido declarando que la aplicación del principio *non bis in idem* está supeditada a la mencionada triple identidad<sup>26</sup>. Sin embargo, el transcurso del tiempo ha evidenciado que el TJUE ha pasado a acoger un criterio de doble identidad<sup>27</sup>: identidad de sujeto e «identidad de los hechos materiales, entendida como la existencia de un conjunto de hechos indisolublemente ligados entre sí, con independencia de su calificación jurídica o del interés jurídico protegido»<sup>28</sup>. Por otra parte, el TJUE ha puesto de manifiesto en su jurisprudencia que no cabe la duplicidad de procedimientos sancionadores por los mismos hechos ni siquiera cuando se descuenta de la segunda sanción la primera impuesta<sup>29</sup>, a pesar de que así lo había venido aceptando en materia de sanciones por prácticas restrictivas de la competencia<sup>30</sup>. Esto se debe a que, para el TJUE, no importa tanto la prohibición de doble sanción como la prohibición de doble enjuiciamiento.

Aproximadamente la misma evolución ha experimentado la concepción del TEDH sobre la garantía *non bis in idem*. Inicialmente, el TEDH exigía la concurrencia de una triple identidad para su aplicación<sup>31</sup>, aunque no eran pocas las ocasiones en que solo exigía la doble identidad<sup>32</sup>. En la última década, puede apreciarse una mayor uniformidad en la jurisprudencia del TEDH, que parece decantarse por la doble identidad, a pesar de la literalidad del art. 4 del Protocolo 7 al CEDH, que prohíbe el doble enjuiciamiento por una misma “infracción”. Tal y como explica BUENO ARMIJO, lo que ha ocurrido es que el TEDH «ha venido ampliando de manera constante el ámbito de protección ofrecido por

---

<sup>26</sup> STJUE de 7 de enero de 2004, *Aalborg Portland y otros contra Comisión*, asuntos acumulados C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P.

<sup>27</sup> Este cambio de criterio no es tan evidente en el ámbito de Defensa de la Competencia, donde el TJUE ha continuado exigiendo la concurrencia de la triple identidad para aplicar el principio *non bis in idem*. Lo explica BUENO ARMIJO, Antonio, “El principio *non bis in idem* en el Derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español”, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, dirigido por REBOLLO PUIG, Manuel, HUERGO LORA, Alejandro, GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CANO CAMPOS, Tomás, Civitas, Navarra, 2021, pp. 298-299.

<sup>28</sup> Lo viene considerando así desde la STJUE de 9 de marzo de 2006, *Van Esbroeck*, asunto C436/04.

<sup>29</sup> STJUE de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson*, asunto C-617/2010.

<sup>30</sup> PÉREZ MANZANO, Mercedes, “The spanish connection: los caminos del diálogo europeo en la configuración del alcance de la prohibición de incurrir en *bis in idem*”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 22, 2018, p. 399. A decir verdad, en estos casos, el TJUE aplicaba, más bien, reglas concursales fundamentadas en la proporcionalidad de los castigos, no el principio *non bis in idem*. En este sentido, vid. CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Las aporías del principio *non bis in idem* en el Derecho Administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, n.º 207, 2018, p. 260.

<sup>31</sup> Basta leer la STEDH de 30 de julio de 1998, *Oliveira contra Suiza*, rec. n.º 1998-V, para comprobarlo. En esta sentencia, el TEDH apreció un concurso ideal de infracciones entre la infracción administrativa consistente en la falta de control del propio vehículo y el delito de lesiones imprudentes. El TEDH descartó que se produjera una identidad de infracciones. Es evidente que, para llegar a esta conclusión, el Tribunal no examinó los hechos desde parámetros naturales, sino considerando también los bienes jurídicos protegidos por cada tipo infractor.

<sup>32</sup> Vid., por todas, la STEDH de 29 de mayo de 2001, *Franz Fischer contra Austria*, rec. n.º 37950/97.

el principio *ne bis in idem* a los ciudadanos europeos»<sup>33</sup>. Parece que el TEDH ya no considera necesaria la triple identidad para la efectividad del principio<sup>34</sup>: definitivamente puede decirse que el *idem* no se refiere al ilícito, sino a los hechos<sup>35</sup>. Y, por otra parte, en caso de doble proceso punitivo, poco importa que de la segunda sanción se haya descontado la primera<sup>36</sup>.

Aplicar esta concepción europea del *non bis in idem* en ordenamientos jurídicos como el español, donde el *ius puniendi* se encuentra dividido entre el ámbito penal y el administrativo sancionador, resulta muy perjudicial. Con la interpretación que hacen el TEDH y el TJUE, la garantía *ne bis in idem* se convierte en un límite para los Estados, que no pueden castigar la vulneración de determinados bienes jurídicos porque ya han castigado la lesión que ha sufrido otro valor jurídico con los mismos hechos. La injusticia evidente que esto conlleva se ha puesto de manifiesto en el caso enjuiciado por la STEDH de 14 de enero de 2021, *Sabalic contra Croacia*, rec. n.º 50231/13<sup>37</sup>, donde, precisamente por ello, el TEDH ha tenido que moderar su doctrina<sup>38</sup>. Para evitar que su rígida concepción de la garantía *non bis in idem* provocara que las lesiones físicas sufridas por una persona resultaran impunes por haber sido su agresor sancionado administrativamente por los mismos hechos, al haber alterado el orden público con la violencia ejercida, el TEDH no se replanteó su doctrina sobre el principio *ne bis in idem*. De hecho, confirmó que, en ese caso, era improcedente tramitar un proceso penal para castigar las lesiones provocadas a la recurrente porque ya se había tramitado un proceso punitivo para castigar el alboroto público ocasionado con la agresión, es decir, para enjuiciar los mismos hechos. Resulta criticable, como señala BUENO, que el TEDH

---

<sup>33</sup> BUENO ARMIJO, Antonio, “La esperada rectificación de la doctrina sobre el *ne bis in idem* procesal del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La ¿inevitable? STEDH de 14 de enero de 2021, *Sabalic C. Croacia*, rec. n.º 50231/13”, *El derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible*, dirigida por CALZADILLA MEDINA, María Aránzazu y MARTINÓN QUINTERO, Ruth, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 677.

<sup>34</sup> GARCÍA CARACUEL, María, “El principio *ne bis in idem* en la jurisprudencia del TJUE y del TEDH”, *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, dirigida por CARUSO FONTÁN, María Viviana y PÉREZ ALBERDI, María Reyes, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, p. 480.

<sup>35</sup> Lo viene considerando así desde la STEDH de 10 de febrero de 2009, *Sergey Zolotukhin contra Rusia*, rec. n.º 14939/03, de 25 de junio de 2009. Por eso, ante hechos que lesionan bienes jurídicos distintos y con los que se cometen, por tanto, diferentes ilícitos, el TEDH ha decidido aplicar también la garantía *non bis in idem*, sin percatarse del grave daño que eso supone para ciertos valores jurídicos y, eventualmente, para ciertas personas que sufren una lesión en sus derechos que resulta impune. *Ad exemplum*, vid. las SSTEDH de 25 de junio de 2009, *Maresti contra Croacia*, rec. n.º 55759/07, y de 13 de junio de 2017, *Šimkus contra Lituania*, rec. n.º 41788/11. De hecho, en ocasiones, el TEDH ha apreciado vulneración del principio *non bis in idem* incluso cuando materialmente solo se impuso una pena, porque un proceso terminó con absolucón o porque de la segunda sanción se descontó la primera.

<sup>36</sup> STEDH de 14 de enero de 2014, *Muslija contra Bosnia Herzegovina*, rec. n.º 32042/11.

<sup>37</sup> Un comentario más pormenorizado sobre esta sentencia puede encontrarse en BUENO ARMIJO, Antonio, “La esperada rectificación de la doctrina...”, cit., pp. 677-700.

<sup>38</sup> En el caso enjuiciado por la sentencia, un sujeto fue sancionado administrativamente por una infracción contra el orden público por pelearse en un bar con una multa de, aproximadamente, unos 40 euros. El problema es que durante esa pelea causó lesiones a una señora, que decidió querellarse contra su atacante ante el Juzgado de Primera Instancia de Zagreb. La Fiscalía rechazó la querrela porque el querrellado ya había sido castigado por los mismos hechos y la continuación del proceso penal podía constituir una vulneración del principio *non bis in idem*. La señora recurrió esta decisión ante el Tribunal Penal de Zagreb y ante el Tribunal Constitucional croata, pero la inviabilidad de su querrela fue confirmada en ambas instancias. El rechazo de sus recursos por parte de los órganos judiciales croatas la llevó a interponer recurso ante el TEDH, que fue admitido porque el Tribunal apreció un posible conflicto entre derechos fundamentales: el derecho de la recurrente a obtener protección ante las lesiones sufridas y el derecho del sancionado administrativamente a no serlo también penalmente en virtud del principio *ne bis in idem*.

desperdiciara la oportunidad que le brindaba el caso de la señora Sabalic para replantearse su acérrimo apego al *idem factum* como presupuesto de aplicación de la garantía *non bis in idem*, en favor del, más moderado, *idem crimen*<sup>39</sup>. Lejos de ello, el TEDH optó por recurrir a una anterior doctrina suya conforme a la cual ya había sancionado a determinados Estados por incurrir en una violación de sus obligaciones procesales. Según el TEDH, los tribunales nacionales no pueden permitir la impunidad de los ataques graves a la integridad física o mental de las personas ni que conductas graves sean castigadas con penas o sanciones excesivamente leves, por lo que en esos casos podrán tramitar dos procesos punitivos por los mismos hechos, siempre y cuando se anule el primer proceso punitivo y se hagan desaparecer sus efectos<sup>40</sup>. De esta forma, el TEDH admite el doble enjuiciamiento con la condición de que materialmente se imponga una única sanción, pues lo contrario podría constituir un “vicio esencial” conforme al art. 4.2 del Protocolo n.º 7 al CEDH<sup>41</sup>. Y, todo ello, con tal de no renunciar a la tesis del *idem factum*.

En alguna ocasión anterior, el TEDH ha tratado de evitar las perversas consecuencias de su apego al *idem factum* admitiendo la imposición de dos castigos a través de procedimientos diferentes cuando se produce entre ambos un vínculo material y temporal tan estrecho que podrían considerarse un único proceso punitivo<sup>42</sup>. El TEDH no aprecia vulneración alguna del principio *non bis in idem* cuando se trata de procedimientos punitivos vinculados de esa forma, con independencia de que los castigos impuestos tengan ambos naturaleza penal conforme a los criterios Engel<sup>43</sup>. Lo relevante, por tanto, es saber cuándo se produce ese vínculo material y temporal. De la jurisprudencia del TEDH se deduce que se produce un vínculo material cuando los procedimientos tramitados persiguen finalidades complementarias (el proceso penal enjuicia y, en su caso, castiga elementos que no se consideraron en el procedimiento administrativo sancionador), la acumulación de sanciones es previsible, es posible la utilización de los mismos medios probatorios, hay suficiente interacción entre las autoridades que tramitan los procedimientos, de forma que los hechos fijados en un procedimiento se aceptan en el otro, y se garantiza la proporcionalidad conjunta de los castigos impuestos. Por su parte, el vínculo temporal no parece exigir la concomitancia de los procedimientos punitivos, pero sí que se tramiten con cierta proximidad cronológica, de forma que, a mayor desfase temporal entre ambos procedimientos, más difícil para el Estado será probar que se respeta esta conexión. En todo caso, los criterios de identificación no son del todo claros,

---

<sup>39</sup> BUENO ARMIJO, Antonio, “La esperada rectificación de la doctrina...”, cit., p. 689.

<sup>40</sup> Como consecuencia, en el caso *Sabalic contra Croacia*, el TEDH concluyó que las autoridades croatas no debieron iniciar un procedimiento de orden público sino un proceso penal, por lo que estimó que procedía anular el procedimiento sancionador de orden público instruido, eliminando sus efectos, y tramitar un proceso penal para enjuiciar y, en su caso, castigar las lesiones sufridas por la señora Sabalic y otorgar, así, la adecuada protección a sus derechos.

<sup>41</sup> El art. 4 CEDH dispone en su primer apartado: «Nadie podrá ser inculcado o sancionado penalmente por un órgano jurisdiccional del mismo Estado, por una infracción de la que ya hubiere sido anteriormente absuelto o condenado en virtud de sentencia definitiva conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado». Acto seguido, prevé en su segundo apartado: «Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la reapertura del proceso, conforme a la ley y al procedimiento penal del Estado interesado, si hechos nuevos o nuevas revelaciones o un vicio esencial en el proceso anterior pudieran afectar a la sentencia dictada».

<sup>42</sup> Vid., entre otras, las SSTEDH de 30 de mayo de 2000, *R.T. contra Suiza*, rec. n.º 31982/96, de 13 de diciembre de 2005, *Nilsson contra Suecia*, rec. n.º 73661/01, y, sobre todo, la más reciente y clara, de 15 de noviembre de 2016, *A y B contra Noruega*, recc. n.º 24130/11 y 29758/11.

<sup>43</sup> HERNÁNDEZ LÓPEZ, Alejandro, “La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º 1, 2019, pp. 289-291.



por lo que será caso por caso donde el TEDH tenga que decidir si ha existido vínculo o no entre los dos procesos punitivos.

Aproximadamente lo mismo ha apreciado en algunas ocasiones el TJUE<sup>44</sup>, aunque basándose en una excepción al art. 50 CDFUE *ex* art. 52.1 de la Carta<sup>45</sup> y no en criterios de conexión entre procedimientos. El TJUE admite la tramitación del segundo proceso punitivo con cuatro condiciones: que la normativa que regula la acumulación persiga un objetivo de interés general, que los procedimientos acumulados tengan finalidades complementarias, que los procedimientos se tramiten con la coordinación necesaria para que la acumulación no agrave la situación de sus destinatarios (que en puridad solo podrían verse sometidos a un único proceso punitivo) y que existan normas que garanticen que el conjunto de las sanciones impuestas sea estrictamente proporcional a la gravedad de la conducta<sup>46</sup>. Se trata de condiciones muy parecidas a las que el TEDH exige para apreciar una vinculación material y temporal entre procesos punitivos.

Las teorías utilizadas por el TEDH y por el TJUE en aquellos casos en los que el mantenimiento de una concepción estricta de la prohibición de doble enjuiciamiento por los mismos hechos ha supuesto el surgimiento de una situación de injusticia material patente, pecan de ser parciales y de resolver solo coyunturalmente los problemas que generan este excesivo apego al *idem factum* y la negativa a valorar el bien jurídico protegido por las normas sancionadoras. Pero, en realidad, lo que hacen tanto el TEDH como el TJUE en estos casos es aceptar un doble enjuiciamiento cuando se trata de los mismos hechos, pero de ilícitos diferentes. En otras palabras, creo que los tribunales europeos admiten implícitamente el *idem crimen* para la vertiente sustantiva del *non bis in idem*<sup>47</sup>, pero tratando de mantener el *idem factum* en su vertiente procesal<sup>48</sup> y, por eso, solo excepcionalmente consienten la tramitación de dos procesos punitivos. En este sentido, CANO CAMPOS considera que cuando los tribunales europeos aluden a las finalidades complementarias de los procesos punitivos concurrentes no están más que refiriéndose a los intereses jurídicos protegidos en cada caso, de modo que, a su juicio,

---

<sup>44</sup> STJUE de 20 de marzo de 2018, *Menci*, asunto C-524/15.

<sup>45</sup> Art. 52.1 CDFUE: «Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».

<sup>46</sup> El cumplimiento de este último requisito es especialmente complicado cuando los castigos impuestos en vía penal y administrativa no son homogéneos (prisión y multa, por ejemplo). Precisamente por eso, en alguna ocasión el TJUE ha apreciado vulneración del principio *non bis in idem* porque, aunque la acumulación de procesos obedecía a un fin legítimo, no podía garantizarse que la sanción finalmente impuesta hubiera sido proporcional. Es lo que ocurrió en la STJUE de 20 de marzo de 2018, *Carlsson*, asunto C-537/16. En este sentido, vid. CANO CAMPOS, Tomás, “Los claroscuros del *non bis in idem*...”, cit., p. 50.

<sup>47</sup> Sería conveniente que el TEDH y el TJUE aceptasen abiertamente la necesidad de tener en cuenta el fundamento de las normas sancionadoras, es decir, la necesidad de que concorra una triple identidad para aplicar la regla sustantiva del *non bis in idem*. Solo así se evitarían los supuestos de doble sanción en un mismo procedimiento, contra los que actualmente no parece prevenir la concepción europea de este derecho fundamental.

<sup>48</sup> BUENO ARMIJO, Antonio, “Carácter procedimental del *non bis in idem* en la Unión Europea”, *Revista de Administración Pública*, n.º 218, 2022, p. 203, también defiende esta doble significación del *idem* en función de la vertiente del *non bis in idem* de que se trate. Conforme a ello, el autor concluye que «frente a la idea de que el *non bis in idem* es un derecho fundamental único, que prohíbe el doble enjuiciamiento y la doble sanción, tal vez sea necesaria una reconsideración y concluir que, en rigor, nos encontramos ante dos derechos fundamentales próximos, pero independientes». A su parecer, ello «permitiría explicar satisfactoriamente por qué la interpretación del requisito del “*idem*” debe ser distinta en cada caso».

«se introduce por la ventana (del *bis*) lo que previamente se ha echado por la puerta (el *idem*)»<sup>49</sup>. Parece que lo ideal para el TEDH y el TJUE sería que unos hechos fueran enjuiciados una sola vez, con independencia de que en ese proceso —o en dos procesos tan coordinados y vinculados que materialmente equivaliesen a uno solo—, se impusieran todos los castigos necesarios para reprimir todos los ilícitos cometidos con ellos o, en caso de ilícitos similares (que protegen el mismo bien jurídico), el total desvalor de la conducta. De este modo, todas estas teorías serían aplicables en los supuestos en que se produce un concurso de infracciones ideal (con unos mismos hechos se cometen varios ilícitos porque se vulneran distintos bienes jurídicos protegidos) o un concurso de normas porque dos normas sancionadoras (una penal y otra administrativa) tipifican una conducta similar (normalmente de distinta gravedad) con el mismo fundamento.

En resumidas cuentas, conforme a estas teorías, no se vulneraría el *non bis in idem* si se sancionaran dos veces los mismos hechos, sino únicamente si se sancionase dos veces el mismo ilícito o si se tramitasen dos procesos punitivos inconexos por los mismos hechos<sup>50</sup>. Por lo tanto, ante unos hechos constitutivos de infracción administrativa y de delito, podrían tramitarse dos procedimientos sancionadores para castigarlos, pero dichos procedimientos deberían estar lo suficientemente vinculados y coordinados, de modo que únicamente existiera una fijación de hechos probados y el conjunto de castigos impuestos fuera proporcionado. Únicamente cabría apreciar vulneración del principio si los procedimientos no cumplieran los requisitos de conexión, por ejemplo, si se impusiera una sanción administrativa después de que la penal ya hubiera castigado todo el desvalor de la conducta, si en cada procedimiento se declarasen probados unos hechos diferentes o si los procedimientos se tramitasen sin ninguna coordinación ni vinculación cronológica.

En definitiva, puede afirmarse que los tribunales europeos, al optar por el *idem factum*, han ensanchado desmesuradamente el contenido del principio *non bis in idem*, para luego, por la vía de los procedimientos conexos o de los vicios esenciales, limitarlo o negar su violación. Se muestra crítico con esta forma de proceder CANO CAMPOS. A su parecer, en lugar de relativizar la prohibición (el *bis*), sería más adecuado ser más exigentes con la definición del presupuesto de este principio (el *idem*), lo que igualmente conduciría «a la posibilidad de doble enjuiciamiento o sanción porque realmente esa duplicidad punitiva no recae sobre “lo mismo”, sino sobre vulneraciones del ordenamiento jurídico diferentes»<sup>51</sup>. A mi juicio, CANO CAMPOS acierta al advertir que mejor sería adoptar un criterio de *idem crimen*. No obstante, creo que, como he señalado, de la jurisprudencia europea puede deducirse que, en efecto, los tribunales europeos terminan adoptando este criterio, aunque solo en la vertiente sustantiva del principio *non bis in idem*. Su excesivo apego al *idem factum* se produce en la vertiente procesal del principio, la verdaderamente

---

<sup>49</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “Los claroscuros del *non bis in idem*...”, cit., p. 54.

<sup>50</sup> A una conclusión similar llega GARCÍA RIVAS tras estudiar “El diálogo entre tribunales en la Unión Europea en materia de *ne bis in idem*” en *Represión penal y Estado de Derecho: homenaje al profesor Gonzalo Quintero Olivares*, coordinado por MORALES PRATS, Fermín, TAMARIT SUMALLA, Josep María, García Alberó, Ramón Miguel, Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 105-133: «La conclusión general evidencia que el principio *ne bis in idem* no significa exactamente “la imposibilidad de un doble castigo por un mismo hecho (*nemo debet bis punire pro uno delicto*)” sino la imposibilidad de que ese doble castigo sea irrazonable, arbitrario o desproporcionado. Tampoco significa “la imposibilidad de ser sometido a más de un proceso contra un mismo sujeto y por los mismos hechos, tras una decisión judicial firme, sea o no condenatoria (*nemo debet bis vexari pro una et aedem causa*)” sino la imposibilidad de que ese doble procedimiento se realice de manera imprevisible, arbitraria y sin atender a una visión integral de la intervención punitiva (test Nilsson)».

<sup>51</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “Los claroscuros del *non bis in idem*...”, cit., pp. 54-55.

importante en los textos internacionales. Quizás esto no sea descabellado, pues lo que se pretende garantizar es la seguridad jurídica de los ciudadanos europeos, para que tengan la certeza de que si, en un procedimiento o en dos vinculados material y temporalmente, no han sido castigados por los hechos que han llevado a cabo, ya no podrán serlo en un proceso posterior. Y no creo que ello sea reprochable.

#### IV. LA NECESARIA UNIFORMIZACIÓN DE ESTE PRINCIPIO

Aparentemente, la doctrina del Tribunal Constitucional español sobre la garantía *non bis in idem* no se ajusta a los parámetros establecidos por el TEDH y el TJUE. Para el TC español el *bis* hace referencia al castigo y el *idem* al ilícito, mientras que los tribunales europeos vienen manteniendo todo lo contrario, es decir, que el *bis* alude al enjuiciamiento y el *idem* a los hechos. No obstante, en el epígrafe anterior hemos podido comprobar que esto no es del todo así. En la práctica, los tribunales europeos han construido una serie de teorías –*ad hoc* y aplicadas solo en casos extremos– que permiten sostener que, en realidad, el principio *non bis in idem* en Europa significa que no cabe doble enjuiciamiento por el mismo ilícito, pero sí por los mismos hechos. Donde los tribunales europeos no ceden es en el *bis*: unos mismos hechos solo pueden dar lugar a un enjuiciamiento. Ahora bien, ese único enjuiciamiento puede llevarse a cabo en un único procedimiento o en dos estrechamente vinculados. Podría decirse que la jurisprudencia del TEDH y del TJUE sobre la vinculación material y temporal entre procedimientos punitivos proclama la compatibilidad del sistema de doble vía punitiva (administrativa y penal) para el castigo de la misma infracción utilizado por un gran número de Estados europeos, entre ellos, y muy destacadamente, España. Precisamente por eso, creo que el TC español debería hacer suya esta doctrina sobre la vinculación de procesos punitivos<sup>52</sup> y desterrar para siempre aquella que equipara la vertiente procesal del *non bis in idem* con la regla de la preferencia de la vía penal. Así, podría declararse sin fisuras la vigencia de esta garantía procedimental tanto en el ámbito del Derecho Penal como en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador. Esto permitiría seguir afirmando la regla de la preferencia de la vía penal y aplicarla en los casos de concurso entre una norma penal y otra administrativa sancionadora: bastaría que, como suele suceder en la práctica, el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador se sustanciasen de forma coordinada, garantizándose una única fijación de hechos probados<sup>53</sup> (lo que se consigue con la regla proclamada hoy en el art. 77.4 LPAC<sup>54</sup>), la imposición de un castigo proporcionado (lo que se consigue con la aplicación de la vertiente material del *non bis in idem* y con el principio de proporcionalidad) y una vinculación temporal entre ambos procedimientos<sup>55</sup>. En estos supuestos, no cabe hablar

---

<sup>52</sup> La conveniencia de adoptar esta teoría y de declarar sin fisuras la vigencia de la garantía procesal del *non bis in idem* en todo ámbito punitivo (penal y administrativo sancionador) se hace más patente si se tiene en cuenta que desde el 1 de diciembre de 2009 España se encuentra obligada a dar cumplimiento al Protocolo n.º 7 CEDH.

<sup>53</sup> Como explica CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Las aporías del principio...”, cit., p. 274, «uno de los indicios para considerar que se ha producido ese vínculo entre los procedimientos se refiere al hecho de que alguna de las instancias tome en consideración la resolución o el fallo emitido por la otra».

<sup>54</sup> Art. 77.4 LPAC: «En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien».

<sup>55</sup> En este sentido, BUENO ARMIJO, Antonio, “Carácter procedimental del *non bis in idem*...”, cit., p. 205, aunque reconoce que se trata de una cuestión complicada, sostiene que «cabría aspirar a que dentro de un mismo ordenamiento se puedan establecer mecanismos reales y efectivos de coordinación entre autoridades sancionadoras, de modo que estas cuenten con pautas relativamente claras que ordenen su actuación cuando pretendan tramitar procedimientos contra un mismo sujeto por unos mismos hechos».

de doble enjuiciamiento vetado por la garantía procesal del principio *non bis in idem*, sino de combinación de procesos punitivos<sup>56</sup>. Si la Administración incumpliese esta regla y tramitara el procedimiento sancionador, en lugar de suspenderlo o no incoarlo y trasladar el tanto de culpa a la jurisdicción penal, no quedaría más remedio que seguir aplicando la doctrina anterior del TC, similar a la teoría de los vicios esenciales del TEDH, para permitir la tramitación de un proceso penal que consiga castigar el total desvalor de los hechos. La pena impuesta en este proceso penal ulterior deberá tener en cuenta la sanción impuesta y aplicar la técnica del descuento para que el castigo total impuesto sea proporcional y para que no se incurra en la prohibición de doble castigo por el mismo ilícito.

Si nuestro TC aceptase que el *non bis in idem* procesal consiste en la prohibición de un doble enjuiciamiento por los mismos hechos, tendría que aplicar esta garantía no solo en los casos de concurso de normas, sino también en los de concurso ideal de infracciones, no para evitar que cada ilícito reciba un castigo (la vertiente sustantiva seguiría aplicándose únicamente en los supuestos de concurso de normas), sino para exigir que todos esos castigos se impongan en el mismo procedimiento punitivo. Como consecuencia, en aquellos casos en los que se inicie, en atención a los mismos hechos, un proceso penal para castigar un ilícito y un procedimiento sancionador para castigar otro, o dos procedimientos administrativos sancionadores para castigar diferentes infracciones administrativas, también habrá que garantizar la adecuada conexión entre ambos tipos de procesos punitivos, de modo que el ciudadano sienta que solo ha sido enjuiciado una vez por los mismos hechos. Es, por ello, que la regla de la aceptación de los hechos declarados como probados por el juez rige plenamente aquí y no solo en los supuestos en que concurre la triple identidad (concurso de normas). Aunque, teóricamente, el proceso penal y el administrativo sancionador podrían tramitarse simultáneamente, en la práctica la Administración tendrá que suspender el procedimiento sancionador hasta que el juez penal determine cuáles son los hechos probados, pues solo así se puede dar cumplimiento al art. 77.4 LPAC. Mayores problemas surgirán cuando se tramiten paralelamente dos procedimientos administrativos sancionadores. Las autoridades competentes en uno y otro caso tendrán que coordinarse para no resolver en virtud de presupuestos fácticos diversos. Y lo mismo sucederá con la garantía de la proporcionalidad de los castigos impuestos: en los supuestos de concurso de delito e infracción administrativa, la Administración deberá tener en cuenta la pena impuesta para determinar la sanción procedente en el caso concreto, y cuando concurren dos infracciones administrativas, las autoridades competentes para sancionarlas tendrán que coordinarse a la hora de imponer la sanción. No obstante, en estos casos, en los que cada infracción contempla un ilícito diverso, lo normal es que se respete el principio de proporcionalidad incluso aunque los procedimientos sancionadores se tramiten de forma inconexa, pues es la Ley la que determina qué castigo corresponde a cada ilícito.

La adopción de esta tesis europea sobre los procedimientos sancionadores conexos permitiría que la jurisprudencia de nuestro TC se adecuara a la de Estrasburgo, pero no parece apta para resolver algunas incoherencias que se producen en nuestro sistema hoy en día. El art. 95.3 LPAC establece: «La caducidad no producirá por sí sola la prescripción

---

<sup>56</sup> PÉREZ MANZANO, Mercedes, “The spanish connection...”, cit., p. 414. La autora sostiene que este modelo de coordinación entre las sanciones administrativas y penales es compatible con la prohibición de incurrir en *bis in idem* porque «reúne las condiciones de conexión material y temporal suficiente entre los procedimientos exigidas por esta jurisprudencia. Podría en tal sentido afirmarse que estamos ante una *combinación* de procedimientos, un único procedimiento globalmente considerado, y no ante una duplicidad procedimental prohibida».

de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción». En virtud de este precepto, en nuestro país se sostiene que, si un procedimiento sancionador caduca cuando todavía no ha prescrito la infracción, la Administración puede incoar uno nuevo para castigar los hechos. Esta proclamación es posible porque para nuestro TC la vertiente procesal del *non bis in idem* únicamente es exigible en el ámbito penal. A pesar de ello, CANO CAMPOS viene advirtiendo que esta posibilidad de incoar un nuevo procedimiento sancionador por caducidad del anterior para castigar el mismo ilícito vulnera la garantía procesal del principio *non bis in idem*<sup>57</sup>. Por eso, el autor sostiene que «el efecto de la caducidad del procedimiento sancionador debiera asimilarse al del sobreseimiento libre en el proceso penal»<sup>58</sup>, de modo que impida un segundo proceso por el mismo ilícito y respecto de la misma persona. Desde luego, esto es así, sobre todo si se tiene en cuenta la concepción europea sobre este derecho fundamental. Hasta ahora, como digo, la constitucionalidad de la regla que proclama el art. 95.3 LPAC se ha salvado negando la vigencia de la garantía procesal del *non bis in idem* en el ámbito administrativo sancionador. Pero no parece que esa doctrina constitucional se pueda seguir manteniendo. A mi parecer, lo mejor sería que se acogiera la propuesta de CANO CAMPOS y que se otorgara a la caducidad de un procedimiento sancionador el mismo efecto que se reconoce a una sentencia penal de sobreseimiento, pues creo que difícilmente podría sostenerse que un procedimiento administrativo sancionador caducado y el iniciado con posterioridad para continuar con el enjuiciamiento de los mismos hechos persigan propósitos complementarios (en puridad, persiguen un idéntico objetivo). No me parece que la teoría de los procedimientos punitivos vinculados tenga que legitimar este tipo de actuaciones que, claramente, convierten la seguridad jurídica de los ciudadanos en una quimera.

Aun así, lo ideal sería que el TC y nuestro legislador adoptaran la doctrina europea sobre la vinculación material y temporal entre procesos punitivos y, conforme a ella, que introdujeran los cambios procedentes en nuestro ordenamiento para garantizar que siempre que se produzca un doble enjuiciamiento de los mismos hechos se trate de un «sistema coherente e integrado que se enfrenta con diversos aspectos de una infracción de forma previsible y proporcionada, formando un todo interrelacionado, de forma que la persona afectada no se vea sometida a un tratamiento injusto»<sup>59</sup>. Solo así se respetaría verdaderamente la garantía procesal del principio *non bis in idem*.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “El *non bis in idem* como principio general del Derecho Administrativo”, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dirigida por SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, La Ley, Madrid, 2010, pp. 387-426.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “Principio *non bis in idem*”, *Diccionario de sanciones administrativas*, dirigido por LOZANO CUTANDA, Blanca, Iustel, Madrid, 2010, pp. 762-779.

---

<sup>57</sup> En el mismo sentido se pronuncia DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, “Principio *non bis in idem*...”, cit., pp. 779-788 (en concreto, pp. 787-788). Con otro criterio, vid. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *La garantía non bis in idem*..., cit., pp. 196-197.

<sup>58</sup> CANO CAMPOS, Tomás, “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal...”, cit., p. 243.

<sup>59</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, “*Ne bis in idem* en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 69, 2019, pp. 10-11.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2008.

BUENO ARMIJO, Antonio, “Carácter procedimental del *non bis in idem* en la Unión Europea”, *Revista de Administración Pública*, n.º 218, 2022, pp. 171-206.

BUENO ARMIJO, Antonio, “El principio *non bis in idem* en el Derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español”, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*, dirigido por REBOLLO PUIG, Manuel, HUERGO LORA, Alejandro, GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CANO CAMPOS, Tomás, Civitas, Navarra, 2021, pp. 271-307.

BUENO ARMIJO, Antonio, “La esperada rectificación de la doctrina sobre el *ne bis in idem* procesal del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La ¿inevitable? STEDH de 14 de enero de 2021, Sabalic C. Croacia, rec. n.º 50231/13”, *El derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible*, dirigida por CALZADILLA MEDINA, María Aránzazu y MARTINÓN QUINTERO, Ruth, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 677-700.

CANO CAMPOS, Tomás, “Los claroscuros del *non bis in idem* en el espacio jurídico europeo”, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022*, dirigido por REBOLLO PUIG, Manuel, HUERGO LORA, Alejandro, GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CANO CAMPOS, Tomás, Civitas, Navarra, 2022, pp. 27-69.

CANO CAMPOS, Tomás, “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en Derecho Administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, 2001, pp. 191-249.

CANO CAMPOS, Tomás, *Sanciones administrativas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “La audiencia pública en el procedimiento administrativo sancionador y la prohibición de iniciar actuaciones penales por unos hechos que ya han sido sancionados por la Administración: dos exigencias derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos según la STEDH de 4 de marzo de 2014”, *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, coordinado por REBOLLO PUIG, Manuel, LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y CARBONELL PORRAS, Eloísa, Iustel, Madrid, 2015, pp. 791-816.

CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Las aporías del principio *non bis in idem* en el Derecho Administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, n.º 207, 2018, pp. 253-288.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, “Principio *non bis in idem* y reapertura de procedimientos sancionadores caducados”, *Diccionario de sanciones administrativas*, dirigido por LOZANO CUTANDA, Blanca, Iustel, Madrid, 2010, pp. 779-788.

GARCÍA CARACUEL, María, “El principio *ne bis in idem* en la jurisprudencia del TJUE y del TEDH”, *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, dirigida por CARUSO FONTÁN, María Viviana y PÉREZ ALBERDI, María Reyes, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 475-492.

GARCÍA RIVAS, Nicolás, “El diálogo entre tribunales en la Unión Europea en materia de *ne bis in idem*”, *Represión penal y Estado de Derecho: homenaje al profesor Gonzalo*

*Quintero Olivares*, coordinado por MORALES PRATS, Fermín, TAMARIT SUMALLA, Josep María, García Albero, Ramón Miguel, Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 105-133.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, Alejandro, “La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º 1, 2019, pp. 286-304.

LÓPEZ GUERRA, Luis, “*Ne bis in idem* en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 69, 2019, pp. 9-26.

LOZANO CUTANDA, Blanca, “Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 102, pp. 17-41.

PÉREZ MANZANO, Mercedes, “The spanish connection: los caminos del diálogo europeo en la configuración del alcance de la prohibición de incurrir en *bis in idem*”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 22, 2018, pp. 383-420.

REBOLLO PUIG, Manuel, “Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015”, *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público y las Administraciones locales*, dirigida por GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, CEMCI, Granada, 2016, pp. 345-495.

VERVAELE, John A. E., “El principio *ne bis in idem* en Europa. El Tribunal de Justicia y los derechos fundamentales en el espacio judicial europeo”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 5, 2004, pp. 1-20.