

## El principio «*non bis in idem*» en la protección del medio ambiente

The «*non bis in idem*» principle in environmental protection

Alberto Picón Arranz

**LABURPENA:** Legezkotasunaren printzipioan txertatutako funtsezko eskubidea da «*non bis in idem*» printzipioa. Ingurumena babesteko orduan, berebiziko garrantzia dauka, gai honetan, praktika orokorrean, zehapen bikoitza sor baitateke: zigor-arlokoa eta administraziokoa. Printzipio honen alderdi material eta prozesal bikoitz horren ondorioz, eta administrazioarekiko auzien aurrean zigor-jurisdikzioak duen gailentasuna dela eta, mugatu egiten da «*non bis in idem*» kontzeptuaren bermearen benetako edukia.

**HITZ GAKOAK:** «*Non bis in idem*». Ingurumena. Administrazio-zuzenbidea. Zigor-zuzenbidea.

**ABSTRACT:** The «*non bis in idem*» principle is configured as a fundamental right integrated into the principle of legality. Its importance takes on a fundamental role in the environmental protection, since it is a field in which, commonly in practice, there can be both criminal and administrative sanctions. The double material and procedural aspect of this principle, as well as the prevalence of criminal jurisdiction over contentious-administrative jurisdiction, contribute to delimit the true content of the guarantee of «*non bis in idem*».

**KEYWORDS:** «*Non bis in idem*». Environment. Administrative law. Criminal law.

**RESUMEN:** El principio «*non bis in idem*» se configura como un derecho fundamental integrado en el principio de legalidad. Su importancia cobra un papel fundamental en la protección del medio ambiente ya que se trata de una materia en la que, comúnmente en la práctica, se puede producir la doble sanción penal y administrativa. La doble vertiente material y procesal de este principio, junto con la prevalencia de la jurisdicción penal frente a la contencioso-administrativa, contribuyen a delimitar el verdadero contenido de la garantía del «*non bis in idem*».

**PALABRAS CLAVE:** «*Non bis in idem*». Medio ambiente. Derecho administrativo. Derecho penal.

Trabajo recibido el 8 de febrero de 2019  
Aceptado por el Consejo de Redacción el 31 de mayo de 2019



# El principio «*non bis in idem*» en la protección del medio ambiente

## The «*non bis in idem*» principle in environmental protection

Alberto Picón Arranz

**Sumario:** I. El derecho fundamental al «*non bis in idem*» en la cambiante jurisprudencia del Tribunal Constitucional español.—II. La reciente jurisprudencia del TJUE sobre los límites del principio «*non bis in idem*».—III. La aplicación del principio «*non bis in idem*» en la protección del medio ambiente.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía.

### I. El derecho fundamental al «*non bis in idem*» en la cambiante jurisprudencia del Tribunal Constitucional español

El principio «*non bis in idem*» puede ser definido como la prohibición de duplicar sanciones por un mismo hecho cuando las normas sancionadoras tengan un mismo fundamento tuitivo (igualdad de sujeto, hecho y fundamento). Desde la vertiente del derecho administrativo(1), impide que la Administración sancione un hecho constitutivo de delito o que ya haya sido sancionado en vía administrativa(2) —vertiente material— o simplemente que inicie o continúe un procedimiento sancionador cuando esos hechos puedan constituir delito o estén siendo enjuiciados en vía penal —vertiente procesal— (3). Debemos incidir en este punto en que

---

(1) En la legislación administrativa el principio «*non bis in idem*» está plasmado en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, 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».

(2) Cfr. GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, págs. 210 y 217.

(3) Con la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015 se derogó el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y con él su artículo 7 que obligaba «en cualquier momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación» y «recibida la comunicación, y si se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el órgano competente para la resolución del procedimiento acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial». Por lo tanto,

la vertiente procesal es un mecanismo que tiene como finalidad evitar la vulneración material del principio, que es la que verdaderamente se traduce en un perjuicio real para el sancionado.

Tanto doctrina como jurisprudencia, han entendido que el principio «*non bis in idem*» es una derivación del principio de legalidad del artículo 25 CE y lo han categorizado como derecho fundamental(4). Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que «si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo (artículo 53 número 2 de la Constitución y 41 de la LOTC) no por ello cabe silenciar que (...) va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el artículo 25 de la Constitución»(5). Concluimos que, en definitiva, la vulneración del principio «*non bis in idem*» supone una lesión del artículo 25 CE y conlleva la nulidad de pleno derecho del acto administrativo que la origine(6).

Desde la perspectiva del principio «*non bis in idem*», la vulneración del artículo 25 CE exige la existencia de una doble sanción concurriendo la triple identidad(7) de sujeto, hecho y fundamento(8) con la única ex-

---

la vertiente procesal del principio «*non bis in idem*» se ha excluido de la legislación básica administrativa, lo cual no quiere decir que no pueda exigirse, pues se deriva directamente de la eficacia directa del artículo 25 de la Constitución y la interpretación que de él hace el Tribunal Constitucional y de las numerosas leyes sectoriales que sí lo prevén de forma explícita.

(4) Cfr. SANZ RUBIALES, Iñigo, «Potestad sancionadora administrativa, *non bis in idem* y primacía del orden penal (Comentarios a la STC 177/1999, de 11 de octubre)» en *Revista del Poder Judicial*, núm. 59, 2000, pág. 546, GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador*, op. cit., pág. 211. Vinculan absolutamente el principio *non bis in idem* con el principio de legalidad penal, descartando toda posible vinculación con el principio de proporcionalidad. Lo que protege el legislador con este principio es que la sanción prevista para una conducta deber ser una determinada y no el cúmulo de diversas reacciones punitivas.

(5) STC 2/1981, de 30 de enero, (FJ 4).

(6) También en el ámbito internacional se interpreta de este modo: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hecha en Estrasburgo, el 12 de diciembre de 2007. Su artículo 50, a continuación del principio de legalidad, consagra el «Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción: Nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley».

Y el Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en su artículo 4 del Protocolo n.º 7, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, que lleva por título «Derecho a no ser juzgado o condenado dos veces», dispone que «Nadie podrá ser perseguido o condenado penalmente por los tribunales del mismo Estado, por una infracción por la que ya hubiera sido absuelto o condenado en virtud de sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado».

(7) No es objeto del presente trabajo el desarrollo del contenido de la triple identidad —hecho, sujeto y fundamento— necesaria para poder apreciar «*bis in idem*», nos remitimos en este punto al valioso análisis realizado por CUBERO MARCOS, José Ignacio, *El principio «non bis in idem» en la ley vasca de la potestad sancionadora*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010, págs. 49 a 92.

(8) Traemos a colación por incomprensible es el último pronunciamiento del Tribunal Constitucional, ATC 6104/2017, de 20 de junio de 2018 (FJ 1 y 5), dónde se pronuncia a favor de la duplicidad

cepción de los supuestos en que concurra una relación de supremacía especial de la Administración (9) con el sancionado y el fundamento de ambas sanciones no coincida (10).

En la jurisprudencia encontramos otra excepción a la vulneración del principio «*non bis in idem*» que se traduce en la inactividad del interesado que no pone en conocimiento del juez penal o de la Administración que se está siguiendo un procedimiento paralelo concurriendo la triple identidad (11). Esta actitud pasiva del interesado, según el Tribunal Constitucional, es suficiente para determinar que no hay vulneración del artículo 25 CE. Esta situación parece contraria, en principio, a la razón de ser de los derechos fundamentales, puesto que entre sus elementos definitorios se encuentran, precisamente, la indisponibilidad individual y su íntima conexión con el orden público (12).

Por último, realizaremos un breve recorrido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dónde veremos la doctrina cambiante en relación con el principio «*non bis in idem*»:

---

de sanciones (penal y administrativa) en un supuesto donde la identidad de sujeto, hecho y fundamento es evidente. En concreto determina que el artículo 384 del Código Penal «quien condujere un vehículo de motor o ciclomotor sin haber obtenido nunca permiso o licencia de conducción» y la ley administrativa que sanciona la acción consistente en «conducir un vehículo careciendo del permiso o licencia de conducción correspondiente» no se refieren a conductas idénticas pues penalmente se sanciona a quien nunca haya obtenido el permiso, y administrativamente se sanciona a quien no tenga el permiso específico necesario para conducir un determinado vehículo pero esté en posesión de otro. Consideramos este pronunciamiento absolutamente fuera de lugar y una amenaza real al principio *non bis in idem*.

(9) Cfr. CUBERO MARCOS, José Ignacio, *El principio "non bis in idem" ... op. cit.*, pág. 93, MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena Blanca, «El principio *non bis in idem*: la acumulación de sanciones penales y administrativas en la protección del medio ambiente» en *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 748.

(10) A parte de la Sentencia anteriormente citada STC 2/1981, de 30 de enero (FJ 4), destacamos, entre otras, STC 94/1986, de 8 de junio (FJ 4) o STC 112/1990, de 18 de junio, (FJ 3).

Importante matización sobre el alcance de la «sujeción especial» realiza la STS 701/2009 (Sala 3.<sup>a</sup>), de 16 de diciembre de 2008, (FD 3), pues «la mera existencia de una relación de sujeción especial a la Administración (como es la de los funcionarios públicos) no basta por sí misma, como ha proclamado el Tribunal Constitucional, para justificar la dualidad de sanciones, penal y administrativo», pues el Código Penal prevé un listado de delitos «propios», en los que es «conditio sine qua non» que el sujeto tenga una determinada condición —en este caso funcionario público— para que se le pueda sancionar. Por ello, en ese tipo penal se encuentra incorporado ya el fundamento de la sanción administrativa, y no se podrá sancionar la conducta penal y administrativamente sin incurrir en violación del principio «*non bis in idem*».

(11) STC 152/2001, de 2 de julio (FJ 2), «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».

(12) En contra de nuestra opinión, cfr. BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, «Actos administrativos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional: análisis de la doctrina de los órganos consultivos en expedientes de revisión de oficio», en *RVAP*, núm. 96, 2013, pág. 61.

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre, se centró fundamentalmente en la vertiente procesal del «*non bis in idem*» y en la subordinación de la autoridad administrativa a la autoridad judicial, ambas ideas deducibles del artículo 25 CE (13). Trata de solucionar los problemas nacidos a la luz del principio «*non bis in idem*» desde un punto de vista competencial.
- Un pequeño giro a esta doctrina se produjo añadiendo el requisito cronológico al «*non bis in idem*». Así, el Tribunal Constitucional advirtió que «el principio “*non bis in idem*” sólo podrá invocarse en el caso de duplicidad de sanciones, frente al intento de sancionar de nuevo, desde la misma perspectiva de defensa social, unos hechos ya sancionados, o como medio para obtener la anulación de la sanción posterior» (14). En definitiva, según esta doctrina jurisprudencial, en los supuestos de duplicidad de sanciones, tendría preferencia la primera sobre la segunda.

Consideramos que ambos pronunciamientos pueden criticarse con el mismo argumento: si bien tratan de solucionar el problema de la duplicidad de sanciones, no aportan soluciones generales aplicables a todos los supuestos pues no fundamentan la naturaleza de la prevalencia de la sanción penal sobre la administrativa (15).

Precisamente esta carencia de fundamento de la primacía del orden penal sobre el administrativo acabó cuestionándose en la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999 (16), donde continúa priorizándose el orden temporal de las sanciones y no su naturaleza penal o administrativa (17).

- Supuso una vuelta a los orígenes la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003, de 16 de enero, ya que devolvió la primacía del orden penal sobre la potestad sancionadora administrativa puesto que en los «casos de concurrencia normativa aparente, de disposiciones penales y administrativas que tipifican infracciones, sólo la infracción penal es realmente aplicable, lo que determina que el único poder público con competencia para ejercer la potestad sancionadora

(13) STC 77/1983, de 3 de octubre, (FJ 3).

(14) STC 159/1985, de 27 de noviembre, (FJ 3).

(15) Cfr. SANZ RUBIALES, Iñigo, «Potestad sancionadora administrativa», *op. cit.*, pág. 559.

(16) STC 177/1999, de 11 de octubre, (FJ 4), «irrogada una sanción, sea ésta de índole penal o administrativa, no cabe, sin vulnerar el mencionado derecho fundamental, superponer o adicionar otra distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujetos, hechos y fundamento», todo esto en el ámbito medioambiental, pues hubo una previa sanción administrativa y posterior penal por el vertido de sustancias contaminantes, y el Tribunal optó por anular la segunda y mantener la primera.

(17) Cfr. GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador*, *op. cit.* pág. 215.

sea la jurisdicción penal» (18). El fundamento de esta prevalencia radica en las mayores garantías del proceso penal frente al procedimiento administrativo sancionador. Esta doctrina se traduce en la práctica en que, para no incurrir en la prohibición del «*bis in idem*», se proceda a descontar la sanción administrativa de la sanción penal impuesta y evitar así la duplicidad punitiva (19). Esta parece una solución satisfactoria mientras nos encontremos ante sanciones homogéneas —ambas pecuniarias, por ejemplo—. Sin embargo, resulta más difícil de aplicar cuando no exista homogeneidad entre las sanciones en juego. Aun con esta dificultad, desde un punto de vista práctico, esta solución puede resultar muy útil (20).

A partir de esta Sentencia, en los supuestos en que la Administración sanciona a un sujeto por unos hechos que, posteriormente, son enjuiciados y sancionados en un procedimiento penal, no se vulnera, en principio, la prohibición del «*bis in idem*». En estos supuestos se han sustanciado dos procedimientos sobre los mismos hechos —primero administrativo y posteriormente penal— y, sin embargo, no se vulnera el «*non bis in idem*» si, al imponer la pena, se tiene en cuenta la sanción administrativa para que la sanción resultante no sea desproporcionada. Ambas infracciones, penal y administrativa, tendrán que obedecer al mismo fundamento y proteger el mismo bien jurídico, pues de lo contrario no se plantearía polémica alguna en relación a la vulneración del «*bis in idem*» ya que no concurriría la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Sí se vería automáticamente vulnerado el «*non bis in idem*» si después de una condena penal a un sujeto por unos hechos, éstos se sancionan posteriormente en vía administrativa. La sentencia penal condenatoria excluye la ulterior posibilidad de cualquier procedimiento administrativo sobre los mismos sujetos, hechos y fundamento.

---

(18) STC 2/2003, de 16 de enero, (FJ 9).

(19) Esta misma solución fue tomada ya por el TEDH, en la STEDH 89/1998, de 30 de julio, Oliveira vs Suiza, pág. 27, determinó que «no conlleva una falta de respeto del artículo 4 del Protocolo núm. 7 —relativo al *non bis in idem*—, cuando esta disposición no se opone a que jurisdicciones distintas conozcan delitos diferentes, siendo estos, elementos de un mismo hecho penal, y menos aún, cuando como en este caso, no ha habido acumulación de penas sino absorción de la más suave por la más dura».

(20) En este sentido, MARINA JALVO, Belén, «La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales: Nueva doctrina constitucional sobre el principio *non bis in idem* (Comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003, de 16 de enero)», en *RAP*, núm. 162, 2003, pág. 188.

En conclusión, si partimos de la supremacía de la vía sancionadora penal sobre la vía sancionadora administrativa(21), como asume la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, parece que lo más lógico para la salvaguarda de esta garantía fundamental sea dejar vía libre de actuación al juez penal con independencia de si existe o no sanción administrativa previa con la triple identidad. De este modo, si se produce la duplicidad de sanciones, automáticamente la sanción administrativa será nula(22) de pleno derecho por vulneración de un derecho fundamental, *ex artículo 47.1.a)* de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y, con la sentencia penal firme se podrá impugnar esa nulidad por el interesado sin mayor problema mediante los recursos administrativos ordinarios, la vía especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales o, incluso, mediante la vía de la revisión de oficio si hubieren expirado los plazos legales para recurrir(23). De este modo, se estaría primando la vertiente material del «*non bis in idem*» sobre la formal o procesal puesto que ésta última alcanza su máximo fundamento al servicio de la primera.

## II. La reciente jurisprudencia del TJUE sobre los límites del principio «*non bis in idem*»

La normativa de la UE recoge el principio «*non bis in idem*» en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según el cual «nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley».

La interpretación que ha venido realizando el TJUE del precepto citado ha sido siempre de carácter extensivo y especialmente garantista. Tanto es así, que podríamos concluir que de ese precepto se extraían dos derechos fundamentales y no uno.

---

(21) A parte de la jurisprudencia que hemos venido analizando más arriba, también el legislador administrativo se pronuncia en esta línea en materia de hechos probados en el artículo 77.4 LPACAP: «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».

(22) Se exceptuarán los casos en que la sanción administrativa tenga un fundamento distinto o unos mismos hechos se califiquen jurídicamente de distinto modo en sede penal y en sede administrativa. *Vid.* STS 10503/2012, (Sala Tercera), de 29 de octubre, (FD 5). En el caso de las infracciones disciplinarias se viene admitiendo la doble sanción al mismo sujeto por los mismos hechos dado que el bien jurídico protegido por el ordenamiento penal y administrativo es diferente. *Vid.*, entre otras, SAN 72423/2018, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de febrero, (FD 4).

(23) En este sentido, GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador*, *op. cit.*, págs. 220 y 221.



Desde el punto de vista material, la prohibición de un doble castigo al mismo sujeto respecto de los mismos hechos y, desde un punto de vista procesal, la prohibición, no ya de la doble sanción, sino del doble procedimiento sancionador frente al mismo sujeto (24) por idénticos hechos.

Sin embargo, esta interpretación extensiva se ve parcialmente recordada el pasado 20 de marzo de 2018, día en que el TJUE dictó tres importantes sentencias que traen causa en tres cuestiones prejudiciales de tribunales italianos al Alto Tribunal de la Unión Europea, todas ellas relativas al alcance del principio «*non bis in idem*» en el ámbito del derecho penal y del derecho administrativo sancionador (25).

El fundamento jurídico (26) de este límite al derecho fundamental de la prohibición del «*bis in idem*» está en el artículo 52.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: «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».

---

(24) Interesante en este punto es la STJUE 102/2017, (Sala Cuarta), de 5 de abril, Caso Tribunale di Santa Maria Capua Vetere (Tribunal de Santa Maria Capua Vetere, Italia) contra Orsi y Baldetti, pág. 22. Respecto a la identidad de sujeto, no considera vulnerada la garantía del «*non bis in idem*» cuando se sanciona a una persona física en cuanto tal y también como a una persona jurídica en la persona de su representante legal.

Con anterioridad al pronunciamiento del TJUE, véase STS 1485/2014, (Sala 3.ª), de 12 de marzo, (FD 6), «los sujetos afectados no son los mismos, ya que se impuso a la empresa recurrente una sanción de 120.000 euros por la comisión de una infracción muy grave en materia de prevención de riesgos laborales, respecto de unos hechos que habían sido objeto de un procedimiento penal tramitado por el Juzgado de lo Penal número 7 de Zaragoza en el que fueron condenados el gerente, el responsable de producción, la responsable de medio ambiente, calidad y prevención y el encargado de turno. En consecuencia, en este supuesto, no concurre la identidad de litigantes que estén en la misma situación porque la condena recae en uno y otro orden jurisdiccional sobre sujetos distintos y que no se funden en una sola y común identidad».

(25) STJUE 59/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, Caso Tribunale di Bergamo (Tribunal de Bergamo, Italia) contra Luca Menci. La Administración tributaria italiana impuso una sanción por impago del IVA y, siendo firme esa sanción, se abrió un proceso penal por los mismos hechos. La sanción administrativa era de tipo económico mientras que la sanción penal a la que se enfrentaba el sujeto consistía en la prisión.

STJUE 61/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, Caso Enzo Di Puma y Otro contra Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) y Otro. En este caso la problemática surge frente a una sanción administrativa por llevar a cabo operaciones en el mercado financiero con información privilegiada alegando que un juez penal no declaró probadas esas supuestas operaciones.

STJUE 60/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, Caso Garlsson Real Estate SA y Otros contra Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob). Frente a la imposición de una sanción administrativa se alega que esos mismos hechos ya han sido objeto de sanción por sentencia firme, y posterior indulto, por un tribunal penal.

(26) STJUE 61/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 41.

El TJUE determina que no es incompatible con el principio «*non bis in idem*» la existencia de un proceso penal que verse sobre hechos que han sido ya sancionados por resolución firme en vía administrativa o la existencia simultánea de un procedimiento penal y otro administrativo sobre los mismos hechos siempre que se cumpla una triple condición:

- Que se persiga un objetivo de interés general que pueda justificar la referida acumulación de procedimientos(27) y sanciones, y que estos procedimientos y sanciones tengan finalidades complementarias.
- Que entre la normativa administrativa y penal exista una coordinación que limite a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación de procedimientos supone para las personas afectadas.
- Que existan mecanismos legales capaces de garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas se limite a lo estrictamente necesario con respecto a la gravedad de la infracción de que se trate. En definitiva, que supere un test de proporcionalidad(28) entre la conducta infractora y la totalidad de la sanción impuesta por ella (29).

Respecto a las «finalidades complementarias» necesarias para que pueda recaer una doble sanción penal y administrativa sobre un mismo hecho, el TJUE resta importancia a que los ordenamientos internos califiquen una sanción como penal o como administrativa, sino que alude a la naturaleza concreta de cada sanción(30). Por ello, considera que las

---

(27) STJUE 60/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 46, «una acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal puede justificarse cuando dichos procedimientos y dichas sanciones pretendan, con miras a conseguir tal objetivo, alcanzar metas complementarias que tengan por objeto, en su caso, aspectos diferentes de la misma conducta infractora de que se trate».

(28) Se critica la interpretación que realizan los Tribunales internacionales del principio «*non bis in idem*», llegando incluso a confundirlo o tratarlo de forma equivalente al principio de proporcionalidad, y por ello se establece en ocasiones como solución la compensación de sanciones. *Vid.* CUBERO MARCOS, José Ignacio, «Las aporías del principio *non bis in idem* en el derecho administrativo sancionador», en *RAP*, núm. 207, 2018, pág. 275.

Sin tratarse de principios equivalentes, sí forma parte la proporcionalidad del más amplio derecho fundamental del «*non bis in idem*» y debe ser tenida en cuenta en la valoración que dilucide si existe vulneración o no del principio. No puede ser de otra manera, puesto que el principio de proporcionalidad debe tenerse en cuenta para determinar si existe o no vulneración de cualquier derecho fundamental, y el «*non bis in idem*» no puede ser una excepción.

(29) STJUE 59/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 63.

(30) Es doctrina consolidada en la UE que independientemente de lo que cada estado considere internamente sanción penal o administrativa, existe un triple criterio para calificar una sanción como penal: la calificación jurídica de la infracción en derecho interno, la naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción. Entre otras, STJUE 128/2012, de 5 de junio, pág. 37, o STJUE 56/2013, de 26 de febrero, pág. 35.

sanciones penales tienen una finalidad de carácter represiva —intención pura y simple de castigar(31)—, mientras que la sanción cuya finalidad es reparar el perjuicio causado no tendrá nunca naturaleza penal, y por lo tanto es perfectamente compatible con ella (32).

Trasladando esta idea al ámbito medioambiental, será compatible con el principio «*non bis in idem*» una pena de prisión impuesta al autor de un delito ecológico con la medida relativa a la reparación del daño causado, independientemente de que ésta sea impuesta en vía administrativa o penal. Por el contrario, sí vulneraría el «*non bis in idem*» la doble imposición de la reparación del daño en vía penal y en vía administrativa. Siguiendo la terminología del Tribunal Constitucional Español, no existiría la triple identidad puesto que la sanción de naturaleza represiva y la sanción de naturaleza reparadora tienen diferente fundamento.

En lo que sí es tajante la reciente doctrina del TJUE es en el efecto de cosa juzgada de los pronunciamientos judiciales firmes. En primer lugar, una sentencia penal absolutoria firme impide, en todo caso, abrir un procedimiento administrativo sancionador por los mismos hechos(33). Si los hechos constitutivos de la infracción administrativa se han declarado inexistentes en vía penal y con carácter firme, no podrá abrirse un ulterior procedimiento administrativo pues atentaría contra el «*non bis in idem*». Y lo mismo ocurre en sentido contrario. Es decir, no cabe abrir un procedimiento administrativo sancionador contra un sujeto y por unos hechos que ya han sido sancionados por sentencia penal firme, pues esa condena se entiende apta para reprimir la infracción de forma efectiva, proporcionada y disuasoria(34). Como venimos reiterando, nos estamos refiriendo a infracciones administrativas y penales que compartan fundamento jurídico. De lo contrario, sí sería posible, después de una sentencia penal firme —condenatoria o absolutoria— sancionar en vía administrativa con un fundamento distinto siempre y

---

(31) Cfr. BUENO ARMIJO, Antonio, «*Non bis in idem* en el Derecho Europeo: garantía sustancial y procesal» en *El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción*. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Ed. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2018.

(32) STJUE 59/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 31. Sobre la distinción entre la naturaleza penal y la naturaleza administrativa de las sanciones, véase GARCÍA, Percy, «El principio del *ne bis in idem* material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa» en *Política Criminal*, Vol. 11, núm. 21, 2016, pág. 28, quien entiende que la sanción administrativa se aplica al ser humano concebido como ser sensible que debe ser conminado a actuar correctamente, la sanción penal lo concibe como un ser inteligible, cuyo comportamiento debe ser merecedor de una presunción de validez. Es por esto, concluye el autor, que en ocasiones en derecho administrativo sancionador no se exige la concurrencia de culpabilidad en el sujeto infractor.

(33) STJUE 61/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 44.

(34) STJUE 60/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 63.

cuando los hechos controvertidos hayan sido probados en la sentencia penal (35).

Es por esto que, del artículo 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se desprende que la protección que confiere el principio «*non bis in idem*» debe beneficiar a las personas que ya hayan sido absueltas o condenadas mediante sentencia penal firme. Y el TJUE añade, además, que esta protección del «*non bis in idem*» se extenderá incluso a las sanciones penales firmes que se hayan extinguido posteriormente por causa de un indulto (36).

En conclusión, de esta reciente doctrina del TJUE deducimos lo siguiente:

- Por un lado, la primacía que venimos defendiendo de la vertiente material del principio «*non bis in idem*» frente a la vertiente procesal o formal. Lo que se trata de evitar en todo caso es la doble sanción injustificada de un único comportamiento ilícito. No vulnera automáticamente esta garantía fundamental la existencia de dos procedimientos sobre los mismo hechos y sujetos mientras ambos sean complementarios, coordinados y de los mismos resulte una respuesta jurídica proporcionada ante una conducta ilícita.
- Por otro lado, por motivos de seguridad jurídica el TJUE es tajante en el respeto a la fuerza de cosa juzgada de una sentencia penal firme, independientemente de que ésta sea condenatoria o absolutoria. Si el pronunciamiento judicial penal ha adquirido firmeza no cabrá la posibilidad de abrir un ulterior procedimiento, ni penal ni administrativo, frente a los sujetos y por los hechos ya enjuiciados. De este modo se reconoce, al igual que el Tribunal Constitucional español, la primacía del orden jurisdiccional penal frente al administrativo sancionador.

En definitiva, la vertiente procesal del «*non bis in idem*» no impide la tramitación simultánea de procedimientos sancionadores diferentes frente al mismo sujeto y sobre la base de los mismos hechos. Ahora bien, si el procedimiento judicial ha terminado con una resolución firme, nos estamos refiriendo al procedimiento judicial penal, la garantía procesal del «*non bis in idem*» desplegará toda su eficacia obligando al abandono del nuevo procedimiento (37) o determinando su nulidad radical.

---

(35) Debemos matizar que, estando implicadas competencias de carácter penal en el principio «*non bis in idem*», dependerá de cada Estado miembro su aplicación, así como la determinación sobre si la sanción final es o no proporcionada, puesto que la Unión Europea no puede asumir competencias armonizadoras de carácter penal.

(36) STJUE 60/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 62.

(37) Cfr. BUENO ARMIJO, Antonio, «*Non bis in idem* en el Derecho Europeo: garantía sustancial y procesal» *op. cit.*

### III. La aplicación del principio «non bis in idem» en la protección del medio ambiente

Dado que la técnica utilizada por el legislador penal español para la configuración del delito ecológico recogido en el artículo 325 del Código Penal es la de la denominada «norma penal en blanco» —la acción punible requiere que se contravengan las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente—, es muy frecuente que la misma acción sea encuadrable tanto en el tipo penal como en alguna de las múltiples infracciones previstas en la legislación administrativa medioambiental (38). Sin entrar ahora a analizar, pues no es objeto del presente trabajo, dónde está el límite entre el delito y la infracción administrativa (39), sí trataremos de analizar qué respuesta se está dando en los Tribunales, bajo el prisma del principio «non bis in idem» (40), a esas acciones que pueden ser encuadrables tanto en el delito ecológico como en las infracciones administrativas de carácter medioambiental (41).

---

(38) El delito ecológico del artículo 325 CP sanciona con el delito ecológico al que «contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas». Asimismo, existen infracciones administrativas que, *a priori*, podrían también encajar en el tipo penal, por ejemplo, el artículo 116.3.f) de la Ley 1/2001, de 20 de julio, de Aguas que considera infracción administrativa «los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente», o el artículo 46.2.c) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que considera como infracción muy grave «el abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos».

(39) Sin entrar en más análisis, recurrimos a la STS 379/2013, (Sala 2.ª), de 11 de febrero, (FD 13), establece que «el fundamento de la apreciación de la gravedad del resultado de peligro que es lo que distingue el tipo delictivo objeto de condena, de la mera infracción administrativa». En el mismo sentido, STS 81/2008, (Sala 2.ª), de 13 de febrero, (FD 19).

(40) Además de recogerse el principio «non bis in idem» en el artículo 31 LRJSP, la legislación sectorial ambiental también hace referencia expresa a este principio. Sirvan como ejemplo, el artículo 72.2 de la Ley 43/2003, de Montes, el artículo 33.1 de la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, o el artículo 52.1 de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados.

(41) Ciertamente genera gran inseguridad jurídica el hecho de que conductas tipificadas como delito por el legislador se solapan con conductas que constituyen infracciones muy graves en la legislación administrativa protectora del medio ambiente. En efecto, parece que el criterio de la gravedad va a ser lo que incline la balanza a favor del delito —mayor gravedad— o de la infracción administrativa —menor gravedad—. Una posible solución para evitar esta inseguridad jurídica pasaría porque el legislador excluyera de la infracción administrativa el elemento valorativo previsto para ilícito penal, esto es, la gravedad del daño o del peligro para el medio ambiente o la salud de las personas. *Vid.* LOZANO LIAÑO, Joaquín, «La (casi) imposible distinción entre algunas infracciones administrativas en materia de medio ambiente y el delito ecológico» en *Criminología y Justicia Refurbished: Volumen 2, Número 2, 2017*, pág. 34.

A la luz de la evolución doctrinal y jurisprudencial sobre la operatividad del principio «*non bis in idem*» desarrollada anteriormente, podemos extraer las siguientes conclusiones:

— De la preferencia del orden penal sobre el administrativo se deduce que, ante unos hechos enjuiciados penalmente, si la sentencia es condenatoria no cabe, en ningún caso, una ulterior sanción administrativa en la que concurra la triple identidad de hecho, sujeto y fundamento, pues es radicalmente contrario al «*non bis in idem*».

Sin embargo, si la sentencia es absolutoria, sí cabrá posteriormente un procedimiento administrativo sancionador con el único límite de que los hechos declarados probados en sede penal vinculan de forma directa a la Administración (42). Como es lógico, no puede admitirse ni tan siquiera la posibilidad de que unos hechos existan y no existan al mismo tiempo (43).

— Igualmente se deduce de la primacía de la vía penal sobre la vía administrativa sancionadora que los hechos que han dado lugar a un pronunciamiento penal condenatorio no podrán ser revisados en vía administrativa. Sin embargo, los hechos que han sido sancionados en vía administrativa sí podrán revisarse en vía penal si se considera que son constitutivos de delito. Si finalmente se sancionan doblemente los hechos, la solución que se propone para no incurrir en la prohibición del «*bis in idem*» será la de que la pena se reduzca, descuente o incluya de algún modo la sanción administrativa previamente impuesta, de este modo no se sancionarán doblemente los hechos, sino una única vez (44).

---

En relación con los criterios de distinción entre delito e infracción administrativa, CUBERO MARCOS, José Ignacio, «El principio "*non bis in idem*" ... *op. cit.*, págs. 116 y 117, entiende que sería muy útil que el legislador precisara los criterios o aspectos que distinguen un delito de una infracción administrativa y determinara con claridad el bien jurídico que protege la infracción penal y la infracción administrativa, lo cual sería muy útil a la hora de interpretar si ambas infracciones tienen el mismo fundamento no. Por último, considera oportuno establecer mecanismos de coordinación entre la Administración y los tribunales para evitar contradicciones o procedimientos paralelos.

(42) Cfr. CUBERO MARCOS, José Ignacio, «Las aporías del principio *non bis in idem* ... *op. cit.*, pág. 280. «La sentencia absolutoria no conlleva implícita la exención de responsabilidad sancionadora administrativa».

(43) En relación con la existencia de vertidos en el cauce de un arroyo, conducta que no fue sancionada en vía penal como delito ecológico, sin embargo, en vía administrativa y asumiendo los hechos probados de la sentencia absolutoria, se entendía que los hechos eran constitutivos de infracción administrativa. Véase STS 2257/2011 (Sala 3.<sup>a</sup>), de 22 de febrero. (AH 2 y 3).

Esta misma idea de la vinculación de los hechos probados en sede penal se recoge en la legislación ambiental, en concreto, en el artículo 82 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

(44) En términos generales, la STS 968/2017, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 25 de mayo, (FD 2) entiende que no es contrario al «*non bis in idem*» que la jurisdicción penal enjuicie unos hechos ya sancionados en vía administrativa, siempre que tenga en cuenta el reproche realizado por la Administración en la deter-

El principio «*non bis in idem*» no prohíbe el doble reproche, sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos, con el mismo sujeto y con el mismo fundamento (45). De este modo, cabe la imposición de más de un castigo si no se sancionan exactamente los mismos hechos o si las sanciones tienen distinto fundamento porque la norma protege bienes jurídicos distintos, como sucede en los concursos de infracciones. En definitiva, para considerar vulnerado el «*non bis in idem*» 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 (46).

Además, podría conseguirse en vía administrativa y por razones de legalidad, *a priori*, de un modo relativamente sencillo, la nulidad de pleno derecho de la sanción administrativa. O bien mediante la interposición de los recursos oportunos, o bien mediante el instrumento de la revisión de oficio, podría lograrse la declaración de nulidad de la resolución sancionadora, ya que la sanción administrativa recae sobre los mismos hechos, sujeto y fundamento que han sido previamente sancionados en vía penal. Esta situación, por ser contraria al principio «*non bis in idem*» —que, como venimos defendiendo, tiene rango de derecho fundamental— es encuadrable en el apartado a) del artículo 47.1 LPACAP por el cual son nulos de pleno derecho los actos «que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

---

minación de la pena, de manera que no se supere el máximo de la consecuencia prevista a la conducta típica.

Ya en el ámbito medioambiental propiamente dicho, la STS 940/2004, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 22 de julio, (FD 1), enjuicia un supuesto en el que una fábrica vierte residuos tóxicos de elevadísima concentración de hidrocarburos sobre terrenos de valor agrícola y sobre acuífero que destina agua a regadío y a consumo doméstico con peligro grave de contaminación. El Tribunal considera que la existencia de una sanción administrativa previa no excluye la posibilidad de la sanción penal, siempre y cuando de la pena impuesta se haya descontado la sanción administrativa de tal forma que la sanción penal resultante sea proporcionada a la gravedad del hecho.

(45) STS 152/2012, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 2 de marzo, (FD 10), donde se enjuicia la contaminación acústica producida durante años en un pub de noche contraviniendo la normativa vigente sobre ruidos. En este caso, los hechos objeto de sanción administrativa constituyen una parte de los que componen el ilícito penal, pero no hay ni superposición ni adición efectiva de una nueva sanción ya que el Tribunal penal descuenta de su pena de multa el importe impuesto en vía administrativa.

(46) Así lo establece, en el ámbito medioambiental, la STS 141/2008, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 8 de abril, (FD 1), en un supuesto de vertidos contaminantes a un arroyo por parte de una empresa provocando la muerte de un gran número de peces. Se sancionaron los hechos administrativamente, pero posteriormente se entendió que eran constitutivos de delito y así se condenaron compensando la sanción administrativa previamente impuesta.

Otro mecanismo jurídico para lograr la ineficacia de la sanción que vulnera el «*non bis in idem*», en este caso por motivos de oportunidad (47), es el de la revocación contemplada en el artículo 109.1 LPACAP. Puesto que nos encontramos en el ámbito sancionador, la resolución sancionadora constituirá un acto desfavorable o de gravamen, requisito exigido por el citado artículo 109.1 para poder revocar un acto administrativo (48).

En todo caso, si se diera la circunstancia de que los dos procedimientos —penal y administrativo— estuviesen abiertos a la vez, la autoridad administrativa deberá suspender automáticamente el procedimiento sancionador a la espera de la resolución penal (49). Si la Administración no actúa en este sentido, no se entenderá automáticamente vulnerado el «*non bis in idem*» (50), pues su dimensión procesal no puede ser interpretada en oposición a la sustantiva, que impide que el sujeto afectado reciba una doble sanción por unos mismos hechos y un mismo fundamento (51).

No debemos perder de vista, que el objetivo primordial del principio «*non bis in idem*» es evitar la doble sanción cuando concurra la triple identidad —sujeto, hechos y fundamento— y, en consecuencia, que la carga impuesta para la persona infractora no sea excesiva con respecto a la infracción cometida (52). De este modo, uno de los fundamentos del «*non bis in idem*» es el principio de proporcionalidad, pero ambos principios no deben confundirse. Cuando Tribunal Constitucional español prevé una reducción, descuento o inclusión de uno u otro modo en la sanción penal la sanción admi-

(47) Cfr. FLIQUETE LLISO, Enrique, «La nulidad de pleno derecho del acto administrativo por vulneración del principio *non bis in idem*» en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 23, enero-junio, 2015, pág. 156.

(48) Solución también avalada por la STS 1306/2014 (Sala 3.<sup>a</sup>), de 5 de febrero, (FD 6).

(49) En este sentido se pronuncia el artículo 161 de la ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, dejando clara la primacía del orden penal sobre el administrativo, tanto con la obligación de suspensión del procedimiento administrativo si se enjuician penalmente esos hechos respecto del mismo sujeto, como de la vinculación para la Administración de los hechos declarados probados en sede penal.

(50) En este sentido se pronuncia la STJUE 59/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 61, entendiéndose que el doble procedimiento no supone automáticamente una vulneración al «*non bis in idem*» si ambos procedimientos presentan un vínculo material y temporal suficientemente estrecho». Una evidencia más de que, como hemos advertido anteriormente, la vertiente procesal es valiosa sólo en tanto en cuanto garantice la vertiente material del «*non bis in idem*».

(51) ATS 1238/2013, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 6 junio, (FD 3), STS 2005/2002 (Sala 2.<sup>a</sup>), de 3 de diciembre, (FD 3).

(52) En el ámbito de la Unión Europea, es clara esta idea en el STJUE 61/2018, (Gran Sala), de 20 de marzo, pág. 19, «las autoridades nacionales competentes deben evaluar el carácter efectivo, proporcionado y disuasorio de una sanción administrativa que venga a sumarse a una sanción penal».



nistrativa previamente impuesta, lo que está evitando es la duplicidad punitiva que vulneraría el principio «*non bis in idem*». Ahora bien, el principio de proporcionalidad juega un papel fundamental como criterio de ponderación del contenido de los derechos fundamentales y, como hemos aclarado más arriba, el principio «*non bis in idem*» lo es.

En determinadas ocasiones, puede ocurrir que la Administración imponga una sanción tras apreciar que existe una infracción administrativa ambiental en la que además concurren circunstancias o características propias de un ilícito penal. En estos casos, la Administración no ha respetado la preferencia del orden jurisdiccional penal y no ha cumplido con su deber de suspensión del procedimiento administrativo sancionador aún a sabiendas que los hechos podrían revestir carácter delictivo.

Si la sentencia penal termina siendo condenatoria procederá la anulación de la resolución administrativa sancionadora puesto que ha habido una vulneración de la vertiente procesal del «*non bis in idem*» al haber incumplido la obligación de suspender el procedimiento conociendo que los hechos podrían ser delictivos(53).

Misma solución merece —anulación de la resolución administrativa sancionadora— la hipótesis de que la sentencia penal termine siendo absolutoria. En este caso, igualmente la Administración debió suspender el procedimiento sancionador a la espera del pronunciamiento penal puesto que, en todo caso, los hechos probados en sede penal vincularán a la Administración(54).

- Es común en la práctica que los hechos que dan lugar a infracciones administrativas medioambientales o al delito ecológico se extiendan en el tiempo —piénsese, por ejemplo, en el vertido de residuos a un río durante varios meses o años (55)— dando lugar a infracciones o delitos continuados. En este supuesto, si ha existido infracción sancionada en vía administrativa y, posteriormente, se abre un procedimiento penal por delito ecológico y termina con un pronunciamiento condenatorio, podría no verse vulnerado el principio «*non bis in idem*» si la sanción penal no abarca los hechos —anteriores en el tiempo— que ya han sido sancionados administrativamente, sino los acaecidos con posterioridad a la sanción ad-

(53) STC 334/2005, de 20 de diciembre, (FJ 2) y STC 2/2003, de 16 de enero, (FJ 8).

(54) Esta idea se reproduce en relación a un supuesto sobre daños causados al dominio público hidráulico en STS 8605/2006, (Sala 3.<sup>a</sup>), de 11 de septiembre, (FD 3).

(55) Respecto al vertido de aguas residuales de forma continuada, la STS 7/2002, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 19 de enero, (FD 6), niega que haya violación del «*non bis in idem*» pues las sanciones administrativas tienen lugar por hechos anteriores a los enjuiciados en el procedimiento penal.

ministrativa (56). No existiría, en estos casos, la triple identidad pues los hechos analizados en la sanción administrativa y en la condena penal son diferentes.

- Por el contrario, parece que constituye una vulneración del principio «*non bis in idem*» la apertura de un procedimiento, ya sea penal o administrativo, cuando los hechos y los sujetos que los justifican ya han sido penalmente enjuiciados y la resolución que puso fin al primer procedimiento penal tiene fuerza de cosa juzgada. En otras palabras, la sentencia penal firme implica la absolución en vía administrativa, salvo que el fundamento de la sanción administrativa sea diverso al de la sanción penal, en cuyo caso no concurre la triple identidad requerida (57). La cosa juzgada es predicable exclusivamente de las resoluciones judiciales penales, pues las resoluciones administrativas solo podrán adquirir firmeza cuando sean confirmadas por la jurisdicción contencioso-administrativa (58).
- También surgen cuestiones analizables a la luz de la garantía del «*non bis in idem*» en el momento de la determinación de la sanción concreta de unos hechos. Esta circunstancia se da cuando distintas normas prevén sanciones para una misma conducta y con otorgando protección al mismo bien jurídico. La práctica nos ofrece dos escenarios en este sentido:

En primer lugar, cuando una conducta es sancionada por una norma penal y también por una norma administrativa con idéntico fundamento. Como adelantábamos al comienzo de este epígrafe, esta situación es frecuente en el ámbito medioambiental debido a la técnica de la norma penal en blanco que ha utilizado el legislador penal para configurar el delito contra el medio ambiente del artículo 325 CP. Es evidente, que al remitirse el Código Penal a la legislación administrativa ambiental, la conducta tipificada como delito, también constituye un ilícito administrativo, de modo que para no vulnerar el «*non bis in idem*» se debe optar por una u otra sanción.

La solución pasa por aplicar preferentemente la norma penal frente a la norma administrativa sancionadora. Nuestro sistema

---

(56) Con posterioridad a los expedientes sancionadores administrativos fundamentados en la extracción de tierra y vertidos de materiales sueltos, en zona colindante con un barranco y llegando a afectar a su cauce, los mismos sujetos siguieron realizando las conductas por las cuales se ha producido la condena penal, véase STS 47/2011, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 1 de febrero, (FD 1) y, con igual argumento, véase STS 52/2003 (Sala 2.<sup>a</sup>), de 24 de febrero, (FD 7), STS 2005/2002 (Sala 2.<sup>a</sup>), de 3 de diciembre (FD 3).

(57) STS 2995/2013, (Sala 3.<sup>a</sup>), de 12 de marzo, (FD 2). En el asunto se dicta resolución penal de sobreseimiento por unos hechos que no se consideran constitutivos de delito contra la flora y la fauna, y posteriormente se sanciona al autor en sede administrativa por los mismos hechos.

(58) STS 833/2002, (Sala 2.<sup>a</sup>), de 2 de junio, (FD 4).

de fuentes nos ofrece un primer argumento en favor de esta tesis, pues las sanciones administrativas raramente se tipifican en una norma con rango de ley orgánica, mientras que los delitos —el delito contra el medioambiente en este caso— se recogen en leyes penales que son, en todo caso, leyes orgánicas. Una interpretación coherente del sistema invita a aplicar preferentemente la ley orgánica frente a la que no lo es (59).

Asimismo, el Tribunal Constitucional otorga «atribución prioritaria a los órganos jurisdiccionales penales del enjuiciamiento de hechos que aparezcan, «prima facie», como delitos o faltas, atribución prioritaria que descansa en la exclusiva competencia de este orden jurisdiccional para depurar y castigar las conductas constitutivas de delito» (60), de lo cual parece deducirse que se aplica preferentemente la norma penal frente a la administrativa sancionadora siempre que sancionen los mismos hechos con idéntico fundamento punitivo.

En segundo lugar, en relación con la determinación de la pena en el caso concreto, en la práctica puede plantearse un escenario por el cual dos normas administrativas prevén la sanción de los mismos hechos bajo el mismo fundamento. Para no vulnerar el «non bis in idem» se debe optar por cuál de las dos normas —ambas administrativas— es aplicable al caso concreto, teniendo en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico no tiene una solución general para estas situaciones. No queda otra solución que acudir a la legislación ambiental aplicable a cada supuesto concreto y que, como normal general, suele decantarse por aplicar al sujeto infractor, cuando una conducta es susceptible de varias infracciones, la sanción de mayor gravedad (61). Pese a que esta sea la regla más repetida en la normativa ambiental, en ocasiones, alguna ley ambiental opta por otra solución, como es la de aplicar la sanción de mayor gravedad en su mitad superior o incluso en su cuantía máxima (62).

---

(59) Cfr. GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador*, op. cit., pág. 217.

(60) STC 177/1999, de 11 de octubre, (FJ 4).

(61) Existen varias normas que se decantan por esta solución, tanto a nivel estatal (véase, entre otros, el artículo 52.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, el artículo 94.2, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, el artículo 34 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera o el artículo 34 del RDLegislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación) como autonómico (véase, entre otros, el artículo 108.2 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid o el artículo 130 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

(62) Este es el caso del artículo 157.4, de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, prevista para las sanciones pecuniarias.

#### IV. Conclusiones

PRIMERA.—Indudablemente, el principio «*non bis in idem*» tiene rango de derecho fundamental y así se reconoce, a nivel internacional, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ambos textos integrantes de nuestro ordenamiento jurídico vía artículo 10.2 de la Constitución. Igualmente, nuestro ordenamiento jurídico interno, previa interpretación del Tribunal Constitucional, reconoce rango de derecho fundamental al principio «*non bis in idem*» puesto que forma parte del más amplio principio de legalidad y tipicidad reconocidos en el artículo 25 de la Constitución.

SEGUNDA.—Del principio «*non bis in idem*» se reconoce una vertiente material —prohibición del doble castigo— y una vertiente procesal —prohibición del doble proceso—. La vertiente procesal ha sido limitada por el TJUE a los supuestos en los que exista una sentencia penal con fuerza de cosa juzgada. Mientras no exista una resolución judicial firme, en principio, la mera existencia de dos procesos abiertos, uno administrativo y uno judicial penal, que versen sobre el mismo sujeto, hechos y fundamento, no vulnera la garantía del «*non bis in idem*».

TERCERA.—Consecuencia de lo anterior, pese al reconocimiento de la doble faceta del «*non bis in idem*» —material y procesal—, parece que ambas facetas no constituyen garantías por separado y en el mismo plano. La verdadera garantía del principio «*non bis in idem*» es evitar la doble sanción cuando concurre la triple identidad —sujeto, hecho y fundamento—, es decir, que la vertiente material es el fundamento último de esta garantía y goza de una posición de primacía frente a la vertiente procesal. En conclusión, la vertiente procesal actúa al servicio del fin último del «*non bis in idem*», que es la prohibición del doble castigo, pero la existencia de dos procesos simultáneos no vulnera, en principio, esta garantía, salvo que el proceso judicial penal ya haya concluido con sentencia firme.

CUARTA.—En el ámbito de la protección del medio ambiente, cobra especial importancia la prohibición del «*bis in idem*» puesto que es una materia protegida tanto por el derecho penal como por el derecho administrativo. A mayor abundamiento, la tipificación del delito ambiental constituye el prototipo de norma penal en blanco por lo que para describir la conducta constitutiva del delito se remite a la normativa administrativa.

QUINTA.—La solución que vienen proponiendo los tribunales para garantizar el «*non bis in idem*» pasa por otorgar una posición de preferencia del orden penal frente al administrativo sancionador, tanto a nivel procesal priorizando el procedimiento penal frente al administrativo sancionador como a nivel material dando preferencia a la aplicación de la norma

penal frente a la administrativa cuando ambas sancionen unos mismos hechos bajo un mismo fundamento.

De esta manera, los hechos probados en sentencia penal vincularán, en todo caso, a la Administración. Además, una vez que adquiera firmeza la sentencia penal condenatoria, la Administración no tendrá opción a valorar los hechos ya enjuiciados penalmente. Por último, en el supuesto en que la Administración sancione en un momento temporal anterior al Juez penal, la solución que se viene dando —y que refuerza la postura de que la vertiente procesal está al servicio de la verdadera garantía que es la prohibición del doble castigo— es descontar en la sanción penal la impuesta por la Administración con anterioridad.

## V. Bibliografía

- BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, «Actos administrativos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional: análisis de la doctrina de los órganos consultivos en expedientes de revisión de oficio», en *RVAP*, núm. 96, 2013.
- BUENO ARMIJO, Antonio, «*Non bis in idem* en el Derecho Europeo: garantía sustancial y procesal» en *El poder sancionador de la Administración Pública: discusión, expansión y construcción*. XIX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Ed. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2018.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio, «Las aporías del principio *non bis in idem* en el derecho administrativo sancionador», en *RAP*, núm. 207, 2018.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio, *El principio «non bis in idem» en la ley vasca de la potestad sancionadora*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.
- FLIQUETE LLISO, Enrique, «La nulidad de pleno derecho del acto administrativo por vulneración del principio *non bis in idem*» en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 23, enero-junio, 2015.
- GARCÍA, Percy, «El principio del *ne bis in idem* material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa» en *Política Criminal*, Vol. 11, núm. 21, 2016.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- LOZANO LIAÑO, Joaquín, «La (casi) imposible distinción entre algunas infracciones administrativas en materia de medio ambiente y el delito ecológico» en *Criminología y Justicia Refurbished: Volumen 2, Número 2*, 2017.
- MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena Blanca, «El principio *non bis in idem*: la acumulación de sanciones penales y administrativas en la protección del medio ambiente» en *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

MARINA JALVO, Belén, «La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales: Nueva doctrina constitucional sobre el principio *non bis in idem* (Comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2003, de 16 de enero)», en *RAP*, núm. 162, 2003.

SANZ RUBIALES, Iñigo, «Potestad sancionadora administrativa, *non bis in idem* y primacía del orden penal (Comentarios a la STC 177/1999, de 11 de octubre)» en *Revista del Poder Judicial*, núm. 59, 2000.