

EL DERECHO FUNDAMENTAL AL *NE BIS IN IDEM* EN EL ÁMBITO EUROPEO: (IN)COMPATIBILIDAD CON SU CONCEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL¹

Carmen MARTÍN FERNÁNDEZ

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO FUNDAMENTAL AL *NE BIS IN IDEM*. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El principio *ne bis in idem* prohíbe «dos veces lo mismo». Pero, ¿a qué hace referencia el *bis*? ¿Y el *idem*? Aunque puede parecer una pregunta baladí, a lo largo de este trabajo podrá comprobarse que no es así, sino que, al contrario, encierra tras de sí una enorme complejidad que conlleva en la actualidad multitud de problemas e incoherencias.

Tradicionalmente se viene reconociendo a este principio una doble virtualidad: *nemo debet bis vexari pro una et eadem causa* (nadie puede ser sometido a más de un proceso por el mismo delito) y *nemo debet bis puniri pro uno delicto* (nadie puede ser castigado dos veces por el mismo delito)². Es decir, tradicionalmente, el *bis* ha hecho referencia a dos cosas, al enjuiciamiento y al castigo, mientras que el *idem* siempre se ha referido al ilícito, de modo que el *ne bis in idem* se ha concebido

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía «La nueva seguridad pública, Derecho Administrativo sancionador y Estado de Derecho en Europa» (ref. ProyExcel_00903) y del Proyecto PID2022-138118NB-I00 «La Administración sancionadora de la Unión Europea» del Ministerio de Ciencia e Innovación. Algunas de las reflexiones aquí recogidas han sido fruto de la tesis doctoral de la autora publicada por la Editorial Aranzadi con el título «El régimen sancionador de la seguridad ciudadana».

² VERVAELE (2004: 8-9).

como la prohibición de un doble enjuiciamiento y de un doble castigo por la comisión de un mismo ilícito. Es, en este sentido, que se ha venido hablando de una vertiente procedimental y sustantiva del *ne bis in idem*: la vertiente procedimental es la que impide un doble enjuiciamiento por lo mismo y la vertiente sustantiva la que prohíbe un doble castigo.

Originariamente, los textos internacionales de derechos humanos otorgaron a este principio un sentido eminentemente 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. Ejemplo paradigmático de ello es el art. 14.7 PIDCP, que dispone: «Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país».

Quizás esa es la razón por la que tanto el TEDH como el TJUE vienen interpretando el derecho fundamental al *ne bis in idem* como una garantía esencialmente procesal, en el sentido de que impide que un mismo sujeto sea sometido a dos o varios enjuiciamientos por lo mismo. Ello es congruente, como se verá, con el texto del CEDH y de la CDFUE (también con el CAAS). Las discordancias surgen con relación al otro elemento: el *idem*. Lo analizaré más adelante con más detenimiento.

En España, sin embargo, desde el principio, el TC ha configurado el *ne bis in idem* como una garantía eminentemente sustantiva. Desde su Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, el máximo intérprete de la Constitución española viene manteniendo que lo relevante es no imponer dos castigos al mismo sujeto por la misma infracción. Desde entonces, la vertiente procesal de esta garantía es simplemente equiparada a la regla de la preferencia de la autoridad judicial sobre la Administración para el enjuiciamiento de las conductas constitutivas de delito.

Esta diferente concepción de un mismo derecho fundamental es problemática, por lo que convendría tratar de armonizar ambos puntos de vista (el europeo y el nacional). Trato de explicar esos problemas y de aportar algunas soluciones para conseguir tal armonización en las siguientes páginas.

2. EL DERECHO FUNDAMENTAL AL *NE BIS IN IDEM* EN EUROPA

2.1. La configuración de este derecho fundamental en el CEDH, en la CDFUE y en el CAAS

El art. 4.1 del Protocolo núm. 7 al CEDH instituye: «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».

De esta forma, el CEDH configura el derecho fundamental al *ne bis in idem* como un derecho eminentemente procesal, pues prohíbe el doble enjuiciamiento, incluso en los casos en los que del primer enjuiciamiento no deriva castigo alguno. No es que el CEDH no impida el doble castigo por lo mismo, sino que lo que más le interesa es evitar el doble enjuiciamiento, por lo que lo proscribe incluso cuando no está en juego la imposición de dos castigos. Así, aunque el *bis* parece hacer referencia tanto al enjuiciamiento como al castigo, se inclina prevalentemente hacia el enjuiciamiento. Tanto es así que el precepto ni siquiera se preocupa de proscribir el doble castigo por lo mismo impuesto en un único proceso. En este sentido, hace el CEDH exactamente lo mismo que el PIDCP. También es equivalente el CEDH al PIDCP por cuanto respecta al otro elemento, el *idem*. Tanto un texto como el otro optan por un *idem crimen*, pues prohíben el doble enjuiciamiento por la misma infracción. En ningún momento se alude a los hechos, por lo que, *a priori*, cabría que un mismo sujeto fuera sometido a varios enjuiciamientos y castigado varias veces por los mismos hechos, siempre y cuando con esos mismos hechos hubiera cometido varios ilícitos, poniendo con ello en juego o, incluso lesionando, diferentes bienes jurídicos. En definitiva, en el ámbito del CEDH, el *bis* hace referencia al enjuiciamiento y se opta por un *idem crimen*.

El art. 50 CDFUE establece: «Nadie podrá ser acusado 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».

Como puede observarse, la CDFUE es en este sentido idéntica al CEDH (y también al PIDCP). El *bis* hace referencia al enjuiciamiento y opta por un *idem crimen*. Pérez Manzano (2018: 386) explica que esta forma de configurar el derecho «supone la prioridad de la prohibición de doble proceso sobre la prohibición de doble sanción». La propia autora evidencia que esto, *per se*, no resulta problemático, pues la mejor manera de prevenir la duplicidad sancionadora es evitar que se produzca una duplicidad de procesos punitivos. No obstante, lo cierto es que esta concepción del derecho descuida todos aquellos casos en los que puede producirse una duplicidad sancionadora en el seno de un único procedimiento. Igualmente, la autora señala un inconveniente adicional en este modo de configurar el *ne bis in idem*: se exige como presupuesto para apreciar la vulneración del derecho la existencia de una resolución firme, sin tener en cuenta la posibilidad de que dos procedimientos punitivos se sustancien de forma paralela, simultáneamente.

Por último, el art. 54 CAAS dispone: «Una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una Parte contratante no podrá ser per-

seguida por los mismos hechos por otra Parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la Parte contratante donde haya tenido lugar la condena».

Como vemos, el CAAS configura el derecho al *ne bis in idem* de una forma distinta a como lo hacen el CEDH, la CDFUE y el PIDCP. En el ámbito del CAAS el *bis* parece hacer referencia al castigo y el *idem* es claramente un *idem factum*. Es decir, el CAAS prohíbe el doble castigo por los mismos hechos, de modo que no cabe castigar dos veces a un mismo sujeto por los mismos hechos, por mucho que con su conducta haya incurrido en dos ilícitos distintos; pero podría caber el doble enjuiciamiento por los mismos hechos si, en caso de condena, el castigo no se hubiera ejecutado siendo posible. Parece que, el doble enjuiciamiento solo se proscribe en caso de un primer enjuiciamiento finalizado con absolucón o en caso de una primera condena que se ha ejecutado, se está ejecutando o ya no puede ejecutarse. A pesar de la rotundidad del precepto, el CAAS permite en su art. 56 la tramitación de dos procedimientos punitivos en distintos Estados por los mismos hechos, siempre que de la segunda sanción que se imponga se deduzcan los periodos de privación de libertad que el sujeto ya hubiera cumplido en virtud de la primera condena y que se tengan en cuenta las sanciones no privativas de libertad que ya se hubieran aplicado.

En todo caso, parece que lo relevante no es tanto garantizar que un sujeto no sea juzgado varias veces por los mismos hechos, sino evitar la imposición de castigos desproporcionados. En definitiva, en el ámbito del CAAS el *bis* hace referencia al castigo y se opta por un *idem factum*.

De todo lo anterior puede concluirse que las alternativas son: *bis* como enjuiciamiento e *idem crimen*, o *bis* como castigo e *idem factum*. Pero para el TEDH y para el TJUE ni una cosa ni la otra. Ambos tribunales han terminado por concluir que el derecho al *ne bis in idem* proscrib el doble enjuiciamiento por los mismos hechos; es decir, *bis* como enjuiciamiento e *idem factum*. La jurisprudencia, no obstante, no siempre ha sido clara y coherente. Al contrario. Lo explico en el siguiente epígrafe.

Por último, hay que tener en cuenta que, aunque todos los textos internacionales transmiten la idea de que el derecho fundamental al *ne bis in idem* se aplica exclusivamente en el ámbito penal, la realidad es que su ámbito de aplicación resulta mucho más amplio, abarcando buena parte del ámbito administrativo sancionador en virtud de los criterios *Engel*³.

³ STEDH de 8 de junio de 1976, *Engel y otros contra Países Bajos*, rec. núm. 5100/71. En virtud de estos criterios (la calificación de la infracción conforme a la legislación interna del

2.2. La configuración de este derecho fundamental en la jurisprudencia del TEDH y del TJUE

2.2.1. *El ne bis in idem en la jurisprudencia del TEDH y del TJUE: del idem crimen al idem factum y la pervivencia del bis como enjuiciamiento*

De un tiempo a esta parte, el TJUE ha venido declarando que la aplicación del principio *ne bis in idem* está supeditada a un triple requisito de identidad de los hechos, unidad de infractor y unidad de interés jurídico protegido⁴. De este modo, el principio prohibiría sancionar a una misma persona más de una vez por un mismo comportamiento ilícito con el fin de proteger el mismo bien jurídico. Sin embargo, el transcurso del tiempo ha evidenciado que el TJUE ha pasado a acoger el criterio de la doble identidad. A su juicio, la identidad exigida para la aplicación del principio *ne bis in idem* implica «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»⁵.

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 impuesta⁶, a pesar de que así lo había venido aceptando en materia de sanciones por prácticas restrictivas de la competencia (PÉREZ MANZANO, 2018: 399)⁷. Esto se debe, como hemos tenido la ocasión de comprobar, a que, para el TJUE, como ocurre en general en el ámbito internacional, no importa tanto la prohibición de doble castigo como la prohibición de doble enjuiciamiento. Lo relevante es que un ciudadano de la Unión sancionado por unos hechos pueda tras-

Estado, la naturaleza de la infracción y el grado de severidad de la sanción), que no son acumulativos, se consideran sanciones penales la práctica totalidad de las sanciones administrativas e incluso medidas desfavorables que conforme al Derecho interno carecen de carácter punitivo.

Con relación a ello, dice TERRADILLOS BASOCO (2022: 98) que «el TEDH se inclina, en líneas generales, por considerar que los términos “condenado” e “infracción”, utilizados tanto por el Convenio como por la Carta, en sus prescripciones iniciales, pueden incluir, junto a penas y delitos, sanciones e infracciones de naturaleza administrativa. Y ello, con independencia de la calificación que a unas y otras asignen los ordenamientos estatales».

⁴ 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.

⁵ Lo viene considerando así desde la STJUE de 9 de marzo de 2006, *Van Esbroeck*, asunto C-436/04. Y lo sostiene, incluso, en el ámbito del Derecho de la Competencia, que en un primer momento escapó a este cambio de orientación. Véanse, entre otras, las SSTJUE de 22 de marzo de 2022, *Nordzucker AG y otros*, asunto C-151/20, y *bpost*, asunto C-117/20.

⁶ STJUE de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson*, asunto C-617/2010.

⁷ A decir verdad, en estos casos, el TJUE aplicaba, más bien, reglas concursales fundamentadas en la proporcionalidad de los castigos, no el principio *ne bis in idem* (CUBERO MARCOS, 2018: 260).

ladarse a otro Estado miembro con la tranquilidad de no volver a ser enjuiciado por lo mismo.

Aproximadamente la misma evolución ha experimentado la concepción del TEDH sobre la garantía *ne bis in idem*. Inicialmente, el TEDH exigía la concurrencia de una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento para su aplicación⁸, aunque no eran pocas las ocasiones en que solo exigía la doble identidad⁹. 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, como hemos visto en un epígrafe anterior, prohíbe el doble enjuiciamiento por una misma «infracción».

Tal y como explica Bueno Armijo (2022a: 677), lo que ha ocurrido es que el TEDH «ha venido ampliando de manera constante el ámbito de protección ofrecido por el principio *ne bis in idem* a los ciudadanos europeos». Esta ampliación ha consistido, entre otras cosas, en declarar aplicable el mencionado principio en el ámbito del Derecho administrativo sancionador; pero lo que más nos importa ahora es que también ha conllevado la flexibilización de los presupuestos necesarios para su aplicación y el privilegio de la garantía procesal sobre la sustantiva. En concreto, parece que el TEDH ya no considera necesaria la triple identidad para la efectividad del principio, bastando con una identidad de sujeto y hechos para su aplicación (García Caracuel, 2018: 480). Para el TEDH, definitivamente, el *idem* no se refiere al ilícito, sino a los hechos¹⁰. Y, por otra parte, en caso de doble proceso punitivo, poco importa que de la segunda sanción se haya descontado la primera¹¹.

⁸ Basta leer la STEDH de 30 de julio de 1998, *Oliveira contra Suiza*, rec. núm. 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.

⁹ Véase, por todas, la STEDH de 29 de mayo de 2001, *Franz Fischer contra Austria*, rec. núm. 37950/97.

¹⁰ Lo viene considerando así desde la STEDH de 10 de febrero de 2009, *Sergey Zolotukhin contra Rusia*, rec. núm. 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 *ne 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*, véanse las STEDH de 25 de junio de 2009, *Maresti contra Croacia*, rec. núm. 55759/07, y de 13 de junio de 2017, *Šimkus contra Lituania*, rec. núm. 41788/11. De hecho, en ocasiones, el TEDH ha apreciado vulneración del principio *ne bis in idem* incluso cuando materialmente solo se impuso una pena, porque un proceso terminó con absolución o porque de la segunda sanción se descontó la primera.

¹¹ STEDH de 14 de enero de 2014, *Muslija contra Bosnia Herzegovina*, rec. núm. 32042/11.

2.2.2. *Las teorías del TEDH y del TJUE para evitar las perniciosas consecuencias de un excesivo apego al idem factum*

Aplicar esta concepción europea del *ne 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. Lo más grave de todo es que esta interpretación supone dejar indefensas a las víctimas de ciertos ataques a cambio de proteger excesivamente a los infractores y a su derecho al *ne bis in idem*. Precisamente por eso, en ocasiones, el TEDH y el TJUE se han visto obligados a matizar sus teorías. En cada ocasión han acudido a una fundamentación distinta para justificar su cambio de postura.

La injusticia evidente que conlleva una concepción europea estricta del *ne bis in idem* (*bis* como enjuiciamiento e *idem* como hecho) se ha puesto de manifiesto, entre otros, en el caso enjuiciado por la STEDH de 14 de enero de 2021, *Sabalic contra Croacia*, rec. núm. 50231/13¹².

Los hechos fueron los siguientes: 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. 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 querella porque el querellado ya había sido castigado por los mismos hechos y la continuación del proceso penal podía constituir una vulneración del derecho al *ne 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 querella 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 (*ne bis in idem*).

Para evitar que su rígida concepción de la garantía *ne bis in idem* provocara que las lesiones físicas sufridas por la recurrente 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 planteó su doctrina sobre el derecho al *ne*

¹² Realiza un comentario pormenorizado de esta sentencia BUENO ARMIJO (2022a: 677–700).

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 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 *ne bis in idem*, en favor del, más moderado, *idem crimen* (2022a: 689).

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 efectos¹³. De esta forma, el TEDH contradice sus anteriores pronunciamientos y 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 núm. 7 al CEDH¹⁴. Y, todo ello, con tal de no renunciar a la tesis del *idem factum*.

Toda esta construcción persiguió hacer justicia material, pero, como en muchas ocasiones, el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones. El TEDH, a cambio de proteger la integridad física de la señora Sabalic, dejó desprotegido el otro bien jurídico en juego: el orden público. Quizás convendría que el TEDH moderara su doctrina y se inspirara en la de Estados miembros del Consejo de Europa, como España o Italia, donde el principio *ne bis in idem* requiere para su aplicación la concurrencia de una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento. Sobre todo, porque la retorcida teoría que construyó en el caso *Sabalic contra Croacia* no se ha repetido con posterioridad en casos idénticos, quizás por lo frágil de sus cimientos, lo que ha con-

¹³ 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.

¹⁴ El art. 4 del Protocolo núm. 7 al 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».

llevado que en casos similares las vulneraciones de bienes jurídicos importantes hayan resultado impunes¹⁵.

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 (penal y administrativo sancionador) cuando se produce entre ambos un vínculo material y temporal tan estrecho que podrían considerarse un único proceso punitivo¹⁶. El TEDH no aprecia vulneración alguna del principio *ne 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* (Hernández López, 2019:289-291). 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 (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2022: 2).

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 ha existido esta conexión. En todo caso, los criterios de identificación no son del todo claros, por lo que será caso por caso donde el TEDH tenga que decidir si ha existido vínculo o no entre los dos procesos punitivos. En estos supuestos en los que se produce tal vinculación, el TEDH no habla de duplicación de procedimientos, sino de combinación.

Aproximadamente lo mismo ha apreciado en algunas ocasiones el TJUE¹⁷, aunque basándose en una excepción al art. 50 CDFUE *ex*

¹⁵ *Ad exemplum*, véase la STEDH de 6 de abril de 2021, *Tsonyo Tsonev contra Bulgaria*, rec. núm. 35623/11.

¹⁶ Véanse, entre otras, las decisiones del TEDH de inadmisibilidad de 30 de mayo de 2000, *R. T. contra Suiza*, rec. núm. 31982/96, y de 13 de diciembre de 2005, *Nilsson contra Suecia*, rec. núm. 73661/01, y, sobre todo, la STEDH de 15 de noviembre de 2016, *A y B contra Noruega*, recs. núm. 24130/11 y 29758/11.

¹⁷ Entre otras, SSTJUE de 20 de marzo de 2018, *Menci*, asunto C-524/15, y *Garlsson Real Estate y otros*, asunto C-537/16.

art. 52.1 de la misma Carta¹⁸ y no en criterios de conexión material y temporal 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 la justifique, que los procedimientos acumulados tengan finalidades complementarias¹⁹, 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)²⁰ y que existan normas que garanticen que el conjunto de las sanciones impuestas sea estrictamente proporcional a la gravedad de la conducta²¹. A decir verdad, estas condiciones son muy parecidas a las que el TEDH exige para apreciar una vinculación material y temporal entre procesos punitivos.

2.2.3. *La insatisfacción que generan estas teorías y la necesidad de reconocer el idem crimen al menos en la vertiente sustantiva del derecho*

Las teorías utilizadas por el TEDH y por el TJUE en aquellos casos en los que el mantenimiento de una concepción estricta de la prohi-

¹⁸ 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. Solo 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».

¹⁹ El requisito de las finalidades complementarias se aprecia claramente en la STJUE de 22 de marzo de 2022, *bpost*, asunto C-117/20. Dice el TJUE: «el art. 50 de la Carta, en relación con el art. 52, apartado 1, de esta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una persona jurídica sea sancionada con una multa por haber cometido una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia cuando esa persona ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una resolución, que ha adquirido firmeza, como resultado de un procedimiento relativo a la infracción de una normativa sectorial que tiene por finalidad la liberalización del mercado de que se trate». Y sostiene: «Es legítimo que, para garantizar la continuación del proceso de liberalización del mercado interior de los servicios postales, al mismo tiempo que vela por el buen funcionamiento de este, un Estado miembro sancione los incumplimientos, por una parte, de la normativa sectorial que tiene por objeto la liberalización del mercado de que se trate y, por otra parte, de las normas aplicables en materia de competencia».

²⁰ El TJUE declara que la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador después de la terminación de un proceso penal con sentencia absolutoria que declara que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción vulnera la vertiente procesal del *ne bis in idem* porque, en estos casos, la tramitación del procedimiento administrativo sancionador parece carecer de todo fundamento (STJUE de 20 de marzo de 2018, *Enzo di Puma y otros*, asuntos acumulados C-596/16 y C-597/16).

²¹ 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 *ne 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 (CANO CAMPOS 2022: 50). Es lo que ocurrió en la STJUE de 20 de marzo de 2018, *Garlsson*, asunto C-537/16.

bición 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.

En términos generales, puede decirse que tanto el TJUE como el TEDH sobreprotegen el derecho fundamental al *ne bis in idem* en detrimento de la garantía de otros bienes jurídicos, cuyas vulneraciones resultan, en ocasiones, gratuitas para sus atacantes. Solo para evitar esa impunidad en determinados casos especialmente delicados, los tribunales europeos han construido diversas teorías que permiten de forma excepcional la tramitación de un doble procedimiento punitivo por los mismos hechos. 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:

- Con la teoría de los vicios esenciales del art. 4.2 del Protocolo núm. 7 al CEDH, el TEDH ha permitido la tramitación de un proceso penal posterior a un procedimiento administrativo sancionador porque la tramitación del primero supuso que no se castigara todo el desvalor de la conducta y que, por tanto, importantes bienes jurídicos no recibieran la protección necesaria.
- Con la teoría de los procedimientos conexos, el TEDH ha permitido que unos mismos hechos sean enjuiciados en diferentes procedimientos sancionadores vinculados material y temporalmente. En resumidas cuentas, el TEDH exige que ambos procesos punitivos tengan finalidades complementarias, que se tramiten de forma coordinada, existiendo una única fijación de hechos probados, y que los castigos finalmente impuestos sean proporcionales a la conducta que los motive.
- Con la teoría amparada en el art. 52.1 CDFUE, el TJUE admite la tramitación de un segundo proceso punitivo por los mismos hechos bajo las mismas condiciones que el TEDH, es decir, cuando los procedimientos acumulados tengan finalidades complementarias, se tramiten con la coordinación necesaria y se garantice la proporcionalidad del conjunto de los castigos impuestos.

A mi juicio, lo común a todas estas teorías es que, implícitamente, los tribunales europeos admiten el *idem crimen* para la vertiente sustantiva del *ne bis in idem*, pero tratando de mantener el *idem factum* en su vertiente procesal²² y, por eso, solo excepcionalmente consienten la

²² BUENO ARMIJO (2022b: 203) también defiende esta doble significación del *idem* en función de la vertiente del *ne bis in idem* de que se trate. Conforme a ello, el autor concluye que «frente a la idea de que el *ne bis in idem* es un derecho fundamental único, que prohíbe el doble

tramitación de dos procesos punitivos. En este sentido, Cano Campos (2022: 54) 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, «se introduce por la ventana (del *bis*) lo que previamente se ha echado por la puerta (el *idem*)».

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 (normalmente, una penal y otra administrativa) tipifican una conducta similar (habitualmente de distinta gravedad) con el mismo fundamento.

No obstante, puede subrayarse una diferencia importante entre la primera teoría (la de los vicios esenciales del art.4.2 del Protocolo núm. 7 al CEDH) y las otras dos (prácticamente equivalentes y basadas en una especial conexión entre los procesos punitivos). La primera resulta aplicable cuando la Administración incoa un procedimiento sancionador para enjuiciar unos hechos posiblemente constitutivos de infracción administrativa, pero que, a su vez, pueden tener relevancia penal. Esta tesis se ha construido con el objetivo de poder justificar la tramitación de un segundo proceso punitivo, penal, en el que, en su caso, pueda castigarse el desvalor de la conducta que no se tuvo en cuenta en sede administrativa o dispensar la suficiente protección a los bienes jurídicos que no se consideraron en el primer procedimiento. De hecho, para evitar la desproporcionalidad del conjunto de los castigos impuestos, el TEDH admite la técnica del descuento. Las otras dos teorías, por el contrario, no justifican la tramitación de un segundo proceso punitivo totalmente independiente del primero, sino que permiten la tramitación de dos procedimientos sancionadores vinculados y coordinados para castigar los mismos hechos, pero desde diferente perspectiva jurídica, ya sea porque con esos hechos se cometen varios ilícitos (concurso ideal de infracciones) o porque para castigar el total desvalor de la conducta sea necesario tramitar dos procedimientos dis-

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».

tintos (concurso de normas, normalmente concurso de normas penal y administrativa sancionadora).

Conforme a estas teorías, no se vulneraría el *ne 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 hechos²³. Por tanto, ante unos hechos constitutivos de dos ilícitos distintos (por ejemplo, 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 las autoridades penal y administrativa actuasen de forma totalmente independiente 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 derecho al *ne 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 (2022: 54-55). A su parecer, en lugar de relativizar la prohibición (el *bis*), sería más adecuado ser más exigentes con la definición del presupuesto de este derecho (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». 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 *ne bis in idem*. Su excesivo apego al *idem factum* se produce en la vertiente procesal del principio, la verdaderamente 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

²³ A una conclusión similar llega GARCÍA RIVAS (2018: 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*)».

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 posterior²⁴. Y no creo que ello sea reprochable.

3. LA GARANTÍA *NE BIS IN IDEM* EN ESPAÑA

El derecho al *ne bis in idem* rige, en España, tanto en Derecho penal como en Derecho administrativo sancionador²⁵. 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 infracciones²⁶. 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».

3.1. Su vertiente sustantiva

La vertiente material de la garantía *ne bis in idem* se deduce directamente del principio de legalidad (Cano Campos, 2022: 63–64). 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 (Cano Campos, 2001: 210). En este sentido, el TC sostiene que la imposición de dos sanciones por un mismo ilícito «hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente»²⁷. Además, con ello se vulneraría también el

²⁴ Recordemos que el *ne bis in idem* constituye un instrumento esencial para promover la integración europea (LUCHTMAN, 2018: 1746).

²⁵ Se viene declarando de aplicación en el ámbito administrativo sancionador desde la STC 77/1983, de 3 de octubre.

²⁶ Lo mismo sucede en Italia. La Constitución italiana no proclama expresamente este principio, pero la *Corte Costituzionale* lo ha deducido de su articulado (RUGGIERO, 2018: 149). En otros países, como Alemania, es la propia Constitución la que lo proclama (art. 103 de la Ley Fundamental de Bonn).

²⁷ STC 2/2003, de 16 de enero, y STC 25/2022, de 23 de febrero, entre otras.

principio de proporcionalidad, pues la imposición de dos castigos por la comisión de un único ilícito supone una reacción punitiva desproporcionada²⁸.

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. Aunque la identidad de sujeto puede resultar problemática, sobre todo cuando se trata de imponer castigos a personas jurídicas y a las personas físicas que se encuentran tras ellas, en este trabajo resultan especialmente importantes 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» (Cano Campos, 2022: 40). De forma que, más que de hechos, podría hablarse de identidad de acciones típicas (Cano Campos, 2018: 139). 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» (Cano Campos, 2001: 195).

Por ello, la doctrina revela que la aplicación de la garantía *ne 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, con independencia de que los castigos aplicables sean penales, administrativos o uno penal y otro administrativo²⁹. En definitiva, el *idem* se refiere al ilícito, no a los hechos, es un *idem crimen*³⁰. Hay que concluir, con Alarcón Sotomayor (2010c: 764), que «concorre “lo mismo” cuando pretenda castigarse por segunda vez al mismo sujeto, por el mismo hecho y para proteger el mismo bien jurídico». Por tanto, para aplicar la garantía *ne bis in idem* no es suficiente con la concurrencia de una doble identidad de sujeto y hecho, es fundamental que la pluralidad de castigos impuestos al mismo sujeto, por los mismos hechos, respondan al mismo fundamento.

En definitiva, podría sostenerse que la garantía *ne bis in idem* únicamente resulta aplicable en los casos de concurrencia de normas

²⁸ 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.

²⁹ Por la identidad ontológica de penas y sanciones (véase, por todas, las SSTC 2/1981, de 30 de enero, y 180/2004, de 2 de noviembre).

³⁰ Así lo viene manteniendo el TC desde su Sentencia 2/1981, de 30 de enero.

(un determinado comportamiento realiza el supuesto de hecho de dos o más normas sancionadoras que persiguen garantizar el mismo bien jurídico)³¹, pero no en los de concurso de infracciones (un determinado comportamiento realiza el supuesto de hecho de dos o más normas sancionadoras que protegen bienes jurídicos distintos)³².

Cuando se produce un concurso de infracciones, la regla general será imponer tantos castigos y tramitar tantos procedimientos punitivos como ilícitos se hayan cometido y ello no vulnerará en absoluto la garantía *ne bis in idem*³³. Quizás en algún supuesto sea el principio de proporcionalidad el que aconseje otra solución alternativa a la acumulación de castigos.

Solo en los supuestos en que se produzca un concurso de normas la garantía *ne bis in idem* exige imponer un único castigo y tramitar un único procedimiento punitivo. Resulta fundamental, como consecuencia, determinar en estos casos qué norma resulta de aplicación y, con ello, el castigo y el procedimiento punitivo procedentes. Para elegir la norma aplicable hay que distinguir si el concurso se produce entre

³¹ El *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* define el concurso de normas punitivas como la situación que acontece cuando dos normas (penales, administrativas o una penal y otra administrativa) tipifican el mismo ilícito o ilícitos similares, pero de modo que el previsto por una de ellas absorbe o consume completamente el desvalor del contemplado por la otra. Disponible en versión electrónica en <https://dej.rae.es/>

³² El *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* define el concurso de infracciones como la concurrencia de dos o más ilícitos diferentes, penales, administrativos o penales y administrativos. Disponible en versión electrónica en <https://dej.rae.es/>

A decir verdad, esta segunda modalidad concursal puede tener lugar en varios casos. El más común es cuando con varios hechos se cometen varios ilícitos distintos (concurso real). Pero también se produce cuando una infracción es medio para cometer otra diferente (concurso medial) y cuando con un mismo hecho se cometen varios ilícitos porque se vulnera varias veces el mismo o distinto bien jurídico (concurso ideal). En ninguno de estos casos resulta de aplicación la garantía *ne bis in idem*, pues no concurre la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento (ALARCÓN SOTOMAYOR, 2010b: 374). Antes, al contrario, en todos ellos «no hay un tratamiento plural de lo que es único, sino un tratamiento plural de lo vario o desigual» (CANO CAMPOS, 2018: 139). En ocasiones, se tratará de hechos diferentes (concurso real) y en otras ocasiones el mismo hecho lesionará o pondrá en peligro diferentes bienes jurídicos (concurso ideal y concurso medial).

³³ *Ad exemplum*, véase la STC 1/2020, de 14 de enero, que negó la vulneración del principio *ne bis in idem* aducida por los recurrentes por estimar que entre los delitos que se les imputaban, el delito de desórdenes públicos y el delito de impedir el derecho de reunión, no surge un concurso de normas, sino un concurso de infracciones. El TC explicó que la acción delictiva de los recurrentes se proyectó sobre dos bienes jurídicos distintos, el orden público y el ejercicio legítimo del derecho fundamental de reunión, produciéndose así un concurso ideal de delitos, que no da lugar a la aplicación de la garantía *ne bis in idem*. Un caso similar puede encontrarse en la STC 91/2009, de 20 de abril, que desestimó el recurso de amparo y confirmó las dos penas impuestas al recurrente como autor de un delito de prevaricación medioambiental y de un delito contra el medio ambiente, por tratarse de diferentes ilícitos con fundamentos distintos. El TC apreció en este caso un concurso ideal de delitos y, por ende, descartó la aplicación de la garantía *ne bis in idem*.

normas administrativas o entre una norma penal y otra administrativa, pero en ningún caso la solución del concurso es sencilla ni pacífica.

Cuando se produce un concurso entre una norma penal y otra administrativa, en el ordenamiento jurídico español prevalece la norma penal³⁴. Esta solución, según ha manifestado el TC, la impone la propia Constitución en su art. 25³⁵, del que se deduce la subordinación de la potestad sancionadora de la Administración a la autoridad judicial dada la competencia exclusiva de la jurisdicción penal en el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal³⁶. Por eso, si durante la tramitación de un procedimiento sancionador, la Administración sospecha que la conducta constitutiva de infracción administrativa puede ser también delito, debe suspender el procedimiento, comunicar el hecho a las autoridades judiciales y esperar la sentencia penal³⁷. Si la sentencia condena el hecho, la Administración ya no puede hacer nada. Pero si la sentencia declara que el hecho no es constitutivo de delito, entonces la Administración podrá, en ciertos casos y respetando siempre la declaración de hechos probados de la sentencia penal (art. 77.4 LPAC), continuar la tramitación del procedimiento e imponer la sanción que corresponda³⁸.

³⁴ REBOLLO PUIG (2016:441). El autor califica de chocante y acaso criticable que la LRJSP no haya recogido expresamente esta absoluta preferencia penal.

³⁵ La Constitución no establece expresamente la preferencia de la vía penal. De hecho, ni siquiera proclama el *ne bis in idem*. Ha sido su máximo intérprete el que ha defendido su derivación directa del art. 25 CE y su consecuente vigencia tanto en el ámbito penal como en el administrativo sancionador. Esta ha sido la jurisprudencia constitucional, pero quizás podría haber sido otra. En Italia, cuando se produce un concurso entre una norma penal y otra administrativa sancionadora, la regla que rige es la preferencia de la ley especial (art. 9 Legge 689/81), con una excepción, pues si el conflicto se produce entre una disposición administrativa sancionadora regional y una norma penal, prevalece esta última porque lo contrario conduciría a una prevalencia del legislador regional sobre el estatal (art. 9 Legge 689/81 *in fine*).

³⁶ ALARCÓN SOTOMAYOR (2008: 89–90; 2010b: 397–397). En este sentido, el TC viene manteniendo que «una vez que el legislador ha decidido que unos hechos merecen ser el presupuesto fáctico de una infracción penal y configura una infracción penal en torno a ellos, la norma contenida en la disposición administrativa deja de ser aplicable y solo los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de dicha infracción y ejercer la potestad punitiva estatal, de modo que cuando el hecho reúne los elementos para ser calificado de infracción penal, la Administración no puede conocer, a efectos de su sanción, ni del hecho en su conjunto ni de fragmentos del mismo, y por ello ha de paralizar el procedimiento hasta que los órganos judiciales penales se pronuncien sobre la cuestión» (STC 70/2012, de 16 de abril).

³⁷ Esta necesidad de suspensión del procedimiento administrativo sancionador ha sido incluso calificada en alguna ocasión como principio general del Derecho por el Tribunal Supremo (STS de 23 de enero de 2004, RJ 2004/563).

³⁸ Esta solución presenta problemas evidentes que repercuten sobre la vertiente procedimental del *ne bis in idem*, al menos tal y como se concibe en el ámbito europeo, pues garantizar la preferencia de la vía penal sobre la administrativa sancionadora conlleva que, en ocasiones, un mismo sujeto pueda ser enjuiciado dos veces por unos mismos hechos y con el mismo fundamento. Además, pueden surgir problemas adicionales si la Administración no respeta la preferencia de la vía penal, pues ¿qué ocurre si se impone una sanción anticipadamente? ¿Puede

Cuando el concurso se produce entre dos normas administrativas (pertenecientes al mismo ordenamiento), como no existe ninguna regla en la LRJSP que establezca cuál es la prevalente con carácter general, la doctrina ha propuesto seguir las reglas del art. 8 CP³⁹, no por considerarlo un precepto supletorio, sino porque recoge una serie de reglas lógicas y razonables para resolver los concursos de normas punitivas⁴⁰. Lo mismo ha sucedido en ocasiones la jurisprudencia⁴¹.

Cuando se trata de un concurso de normas administrativas pertenecientes a ordenamientos diferentes, estas reglas no resultan de aplicación. Como señala Cano Campos (2001: 239), las reglas del art. 8 CP, que han acogido algunas leyes sectoriales, operan normalmente para resolver los conflictos de normas sancionadoras de un mismo subsistema normativo, «pero nada impide que el conflicto se dé entre normas de los diferentes subsistemas». En nuestro país existe una pluralidad de ordenamientos⁴² y, aunque cada uno de ellos se mueve en su propio ámbito en virtud del principio de competencia, no rigiendo entre ellos el principio de jerarquía, pueden producirse relaciones interordinamentales, ya que sus normas tienen un ámbito de aplicación personal y territorial parcialmente coincidente.

Para resolver estas relaciones, el art. 149.3 CE dispone que las normas estatales prevalecen sobre las autonómicas en aquellas materias que no hayan sido atribuidas a estas en exclusiva⁴³. En estos casos, habrá que resolver el concurso de normas «en favor de las competencias exclusivas del Estado, por su valor constitucional superior». ⁴⁴ La

el juez penal tramitar un proceso punitivo para imponer una pena o no porque ello supondría una vulneración del *ne bis in idem* procedimental? Trataré esta problemática al estudiar la vertiente procedimental de esta garantía.

³⁹ NIETO (2005: 517); REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO (2005: 632); ALARCÓN SOTOMAYOR (2008: 84–85); y CANO CAMPOS (2018: 138).

⁴⁰ REBOLLO PUIG (2016: 442).

⁴¹ Véanse, entre otras, las SSTs de 8 de marzo de 2002 (RJ 2002\3406) y de 1 de junio de 2000 (RJ 2000\7058).

⁴² Por una parte, se encuentran los ordenamientos estatal y autonómicos, cuyas leyes tienen el mismo rango, el mismo valor (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2011: 296). Por otra parte, pueden individuarse los ordenamientos locales, especialmente singulares, pues, como explica GALÁN GALÁN (2001: 228), a ellos «no se puede trasladar la relación tradicional entre ley y reglamento en sentido estricto», fundamentalmente porque en el ámbito local no existe ley formal emanada de las propias Entidades Locales.

⁴³ En realidad, la cláusula de prevalencia del Derecho estatal es, y debe ser, mucho más amplia que eso: las normas estatales prevalecen sobre las autonómicas, incluso sobre aquellas dictadas en el ejercicio de una competencia autonómica exclusiva. Como sostiene REBOLLO (2015a: 32), «el principio de prevalencia beneficia a toda norma estatal dictada sobre cualquier materia, en ejercicio de cualquier género de competencia (plena, básica, de coordinación, de armonización... y tenga su fundamento en el art. 149.1 CE o en cualquier otro precepto del bloque de la constitucionalidad) y se proyecta sobre cualquier norma de las Comunidades Autónomas correspondiente a la misma o a otra materia, incluidas las aprobadas o que se pretendan aprobar en el ejercicio de sus competencias exclusivas».

⁴⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2011: 366).

misma solución resulta de aplicación, incluso con más motivo, cuando el concurso se produce entre una norma sancionadora estatal y una norma sancionadora de una ordenanza: una norma local no puede impedir la aplicación de una norma estatal, que siempre resulta de preferente aplicación respecto a aquella. Por eso, Alarcón Sotomayor sostiene que «todas las normas tipificadoras que contengan las ordenanzas son, en realidad, solo de aplicación subsidiaria: solo son aplicables si la conducta no está prevista y sancionada en una norma estatal o autonómica» (2019: 297).

3.2. Su vertiente procedimental

El TC viene manteniendo, desde su Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, que esta vertiente formal del principio *ne 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 o falta según el Código Penal»⁴⁵. 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 *ne bis in idem* y, con ello, un derecho fundamental del inculcado⁴⁶.

⁴⁵ Esta doctrina ha sido posteriormente recogida en numerosas sentencias. Véase, por todas, la STC 25/2022, de 23 de febrero.

⁴⁶ 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 (ALARCÓN SOTOMAYOR, 2010c: 774-775). Finalmente, parece que el TC se ha decantado por la segunda opción, llegando a afirmar que «no cabe apreciar una reiteración punitiva constitucionalmente proscrita cuando, aun partiéndose de la existencia de la imposición de una doble sanción en supuestos de identidad de sujeto, hecho y fundamento, en la ulterior resolución sancionadora se procede a descontar y evitar todos los efectos negativos anudados a la previa resolución sancionadora, ya que, desde la estricta dimensión material, [el descuento] provoca que en el caso concreto no concorra una sanción desproporcionada» (STC 334/2005, de 20 de diciembre). Dice el TC que «el descuento de la sanción administrativa de la pena impuesta permite, en defecto de ley que prevea otra solución, superar aquellas situaciones a las que se enfrentan los tribunales penales cuando tienen que hacer compatible ejercer la función jurisdiccional aplicando la ley a la que están sometidos y evitar la doble condena cuando la Administración no ha suspendi-

A mi parecer, la concepción del TC sobre la vertiente procedimental del *ne bis in idem* parte de un presupuesto equivocado⁴⁷. 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. 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 *ne bis in idem* no entra en juego, es decir, cuando no concurre la triple identidad, sino que se produce un concurso de infracciones⁴⁸. No tiene sentido, por tanto, identificar estas reglas con la vertiente formal del principio.

En realidad, lo que prohíbe la vertiente procedimental 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. Lo que persigue la garantía procedimental 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 mismo⁴⁹. De modo que, si se tramita un proceso penal, ya no puede tramitarse un

do el expediente» (STC 2/2023, de 6 de febrero). En la Sentencia 2/2003, de 16 de enero, ya sostuvo el TC que «la interdicción de doble procedimiento sancionador solo se incumple si los dos procedimientos han sido sustanciados con las debidas garantías, de modo que un primer procedimiento tramitado sin respetar la prioridad legal del orden jurisdiccional penal no impide un segundo procedimiento sancionador». En todo caso, esta solución pretende resolver una situación patológica, por lo que no debe servir para inspirar las reglas generales sobre el *ne bis in idem*. No obstante, es importante tenerla en cuenta para comprender hasta qué punto lo que verdaderamente importa a nuestro TC es la vertiente material del principio.

⁴⁷ 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 *ne 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 *ne bis in idem*, aunque por un error imputable a la Administración que, en efecto, quizás habría que compensar de alguna forma.

⁴⁸ REBOLLO PUIG (2016: 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 *ne bis in idem*, expresa simplemente la preeminencia del juez y la subordinación administrativa».

⁴⁹ BUFFON (2019: 527). La autora llega a calificar el *ne bis in idem* procesal así entendido como «una prerogativa civile e politica dell'individuo, nonché di un baluardo dell'ordine pubblico».

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. El segundo proceso punitivo vulneraría la vertiente procedimental del *ne bis in idem*.

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 hechos declarados probados por el juez penal vulneraría esta segunda vertiente de la garantía *ne 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 penal⁵⁰. 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 derecho⁵¹. Según el TC, el *ne bis in idem* procesal solo impide que se tramite un procedimiento administrativo sancio-

⁵⁰ 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).

⁵¹ Reiterada posteriormente en la STC 334/2005, de 20 de diciembre.

nador posterior a un proceso penal absolutorio cuando aquel pueda equipararse, por su complejidad y gravedad, a un proceso penal⁵². De esta forma, el TC consideró de aplicación esta segunda vertiente de la garantía constitucional en el ámbito administrativo sancionador, pero de forma muy flexibilizada.

De hecho, con posterioridad, el TC ha seguido garantizando, exclusivamente, la prohibición de duplicidad de procedimientos penales en caso de que exista la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento y ha insistido en que solo opera respecto de sentencias o resoluciones firmes con efectos de cosa juzgada material⁵³. Ante ello, la reacción de la doctrina mayoritaria ha sido concluir que el *ne bis in idem* no impide la sustanciación de dos procedimientos punitivos cuando uno sea penal y otro administrativo o los dos administrativos. En otras palabras, la doctrina mayoritaria no considera de aplicación la vertiente procedimental de la garantía *ne bis in idem*, entendida como prohibición de doble enjuiciamiento, en el ámbito administrativo sancionador.

A mi parecer, no solo por los motivos que he expuesto con anterioridad, sino también por la interpretación europea del principio *ne bis in idem*, la vertiente procesal del principio debe garantizarse igualmente cuando se trata de dos procedimientos administrativos sancionadores o de un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador⁵⁴. La dificultad radica en 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 para castigar los ilícitos penales. En esto paso a detenerme.

3.3. Consecuencias de la inexistencia de una verdadera vertiente procesal de esta garantía en el ámbito administrativo

En un sistema como el español, donde el *ius puniendi* estatal se encuentra repartido entre los jueces penales y la Administración Pública y donde ese reparto se lleva a cabo con base en una concepción errónea del principio de intervención mínima, son muy frecuentes los casos de

⁵² Algunos autores, destacadamente DOMÉNECH PASCUAL (2010: 784–786; 2007: 751), se han mostrado críticos 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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 (2015: 813–814).

concursos de normas penales y administrativas sancionadoras. En otras palabras, los planteamientos que abogan por poco Derecho penal y mucho Derecho administrativo sancionador en virtud del carácter de *ultima ratio* del primero y la consecuente frontera sutil y casuística que se traza conforme a ellos entre los ilícitos penales y las infracciones administrativas, comportan que en muchos casos un mismo ilícito tenga que ser enjuiciado en más de un procedimiento (normalmente, en un proceso penal primero y, después, en un procedimiento administrativo sancionador).

Esto se debe, en parte, a que el legislador goza de un gran margen de apreciación para determinar si una conducta es susceptible de represión penal o administrativa y suele decidir, algo simplistamente, que los ilícitos más graves deben ser penales y los menos graves administrativos. En otro lugar critico esta forma de proceder y realizo propuestas alternativas (Martín Fernández, 2023: 36–49). Ahora simplemente me interesa destacar que la realidad es que, en nuestro sistema, una conducta pueda ser tipificada hoy como delito y, al día siguiente, por decisión del legislador, sufrir una despenalización y convertirse en una infracción administrativa. Esto hace que la frontera entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador no pueda ser objetiva ni clara y, a nuestros efectos, que haya muchas normas penales que tipifiquen como delito la conducta agravada de muchas infracciones administrativas.

Las consecuencias para la garantía *ne bis in idem* son nocivas: en nuestro país son frecuentes los casos en los que un mismo hecho es enjuiciado, primero, por los jueces penales y, segundo, por la Administración, dada la preferencia de la vía penal que resuelve los concursos de normas penales y administrativas sancionadoras (Terradillos Basoco, 2022: 106). Ello se acepta porque en España no se ha declarado la prohibición de doble enjuiciamiento cuando se trata de una combinación de procedimiento administrativo sancionador y proceso penal. El problema es que esta sucesión de procedimientos punitivos vulnera, según el TEDH y el TJUE, el derecho al *ne bis in idem*.

Por los mismos motivos, también se acepta con naturalidad en nuestro país la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores sucesivos con el mismo objeto. Me refiero a los casos en que un procedimiento sancionador caduca⁵⁵ y, posteriormente, se inicia otro procedimiento administrativo con el mismo objeto. No se trata de una mera construcción jurisprudencial, sino que el legislador parece haber amparado expresamente esta tesis. En el art. 25 LPAC se dispone que los procedimientos administrativos sancionadores que no se resuelven

⁵⁵ El instituto de la caducidad, que no siempre ha estado vigente, se reguló para aportar seguridad jurídica a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. A su vez, otro fundamento o, más bien, consecuencia de la caducidad es la eficacia de la actividad administrativa: con ella se fuerza «a los servicios administrativos a una actuación más rápida y expeditiva» (SANTAMARÍA PASTOR, 2005: 15).

y notifican en el plazo máximo legalmente establecido caducan. En estos casos, dice el precepto, «la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95». Por su parte, el art. 95.3 LPAC (dedicado a los efectos de esta otra caducidad) dispone:

«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado»⁵⁶.

A nuestros efectos, parece claro: si un procedimiento administrativo sancionador caduca, pero la infracción supuestamente cometida no ha prescrito⁵⁷, la Administración puede incoar otro procedimiento administrativo sancionador para enjuiciarla y, en su caso, castigarla. Esta solución legislativa casa con la jurisprudencia constitucional que no aprecia en estos casos vulneración alguna del *ne bis in idem* dada la falta de una vertiente procesal de esta garantía en el ámbito administrativo. El problema, otra vez, es que ello sí que constituye una vulneración de este derecho fundamental a ojos de los jueces europeos.

4. DOS POSIBILIDADES PARA LA UNIFORMIZACIÓN DE AMBAS CONCEPCIONES

4.1. La adopción del *idem crimen* por el TEDH y por el TJUE

De la jurisprudencia europea se deduce que el criterio del *idem factum* ensancha desmesuradamente el contenido del derecho fundamental al *ne bis in idem*. No hay más que leer la STEDH de 14 de enero de 2021, *Sabalic contra Croacia*. Ello da lugar a situaciones de grave injusticia material, como la que precisamente sufrió la señora Sabalic al ver desestimada su querella contra el sujeto que le causó lesiones físicas porque el mismo ya había sido sancionado administrativamente con una multa de 40 euros por haber alterado el orden público mientras le causaba las mencionadas lesiones en una discoteca.

⁵⁶ Algunos autores, como LÓPEZ RAMÓN (2014:23), tachan de incomprensible esta remisión del legislador a lo establecido respecto a los procedimientos iniciados a instancia del interesado y que da sustento «a la genérica posibilidad de reapertura del procedimiento de oficio caducado y no prescrito».

⁵⁷ Como señala TARDÍO PATO (2005:28), «el procedimiento caducado se tiene, a efectos de la prescripción, como nunca iniciado».

Para remediar tales situaciones, tanto el TEDH como el TJUE han construido diversas teorías que permiten la tramitación de dos procesos sancionadores por los mismos hechos, bien cuando el primer procedimiento punitivo no ha conseguido castigar todo el desvalor de la conducta, bien cuando los procesos se sustancian de forma coordinada para conseguir unas finalidades complementarias (o, lo que es lo mismo, para proteger bienes jurídicos diferentes).

Como he señalado, en definitiva, lo que sucede es que tanto el TEDH como el TJUE han terminado acogiendo el criterio del *idem crimen* en la vertiente sustantiva del *ne bis in idem*; es decir, admiten un doble castigo por los mismos hechos (cuando se trata de proteger bienes jurídicos distintos), pero exigen que ese doble castigo se sustancie en procesos punitivos tan vinculados que materialmente equivalgan a uno solo. Incluso cuando ello no es así, es decir, cuando se ha tramitado primero un proceso punitivo y después, de forma totalmente independiente, otro, los tribunales europeos han admitido que cuando el primer procedimiento sancionador no haya conseguido castigar el total desvalor de la conducta, dejando así importantes bienes jurídicos desprotegidos, se tramite un segundo procedimiento para otorgar protección a tales intereses. En estos casos, no obstante, los tribunales exigen que se asegure la proporcionalidad del conjunto de los castigos impuestos. Se trata, en todo caso, de la solución dada por los tribunales europeos a una situación patológica originada en el seno de un Estado, por lo que no es esta la regla que debe inspirar una teoría general. Nos centraremos, por tanto, en las otras dos teorías, a las que denominaremos como «la jurisprudencia europea sobre los procedimientos punitivos vinculados o coordinados».

Cuando el TEDH y el TJUE aluden a las finalidades complementarias de los dos procedimientos punitivos como condición de vinculación entre ambos se están refiriendo a los bienes jurídicos protegidos por cada uno de ellos, de forma que si los procedimientos punitivos se tramitan de forma coordinada, próxima cronológicamente y persiguen dispensar protección a diferentes bienes jurídicos, se entenderá que materialmente solo se ha llevado a cabo un enjuiciamiento y, por tanto, que ninguna vulneración del derecho al *ne bis in idem* se ha producido.

Al final, como he dicho, los tribunales europeos están aceptando el criterio del *idem crimen* en la vertiente sustantiva del derecho, es decir, cuando el *bis* hace referencia al castigo, pues admiten un doble castigo por los mismos hechos siempre y cuando se trate de castigar vulneraciones de bienes jurídicos distintos. Donde no ceden los tribunales europeos es en el enjuiciamiento. Cuando el *bis* hace referencia al enjuiciamiento, entonces el *idem* es un *idem factum*: unos mismos hechos solo pueden ser sometidos a un único procedimiento punitivo.

Solo se admite la tramitación de dos procedimientos punitivos cuando ambos persiguen finalidades complementarias (se introduce, así, el criterio del *idem crimen*), aunque como contrapartida se exige que los procedimientos estén estrechamente vinculados, de forma que los hechos declarados probados en uno se acepten en el otro, se pueda usar la misma prueba en ambos, haya coordinación entre las autoridades que los tramiten y se lleven a cabo de forma próxima en el tiempo.

De todo lo anterior podría deducirse que mejor sería que los tribunales europeos, de una vez por todas, adoptasen, con carácter general, el criterio del *idem crimen* como presupuesto para aplicar y reconocer el derecho fundamental al *ne bis in idem*. Ello, como sabemos, ni siquiera supondría forzar la literalidad del CEDH y de la CDFUE, sino todo lo contrario: se trataría de una interpretación mucho más exacta, pues ambas normas hablan de la misma «infracción» y no de los mismos «hechos». Aceptado el *idem crimen*, los tribunales europeos podrían mantener que el *bis* hace referencia al enjuiciamiento, de modo que solo cabe un proceso punitivo por el mismo ilícito, aunque quizás convendría que aludiesen también a la vertiente sustantiva del derecho, es decir, al *bis* como castigo, pues solo así se podrían impedir los supuestos de doble castigo por el mismo ilícito en el seno de un único proceso punitivo. En definitiva, creo que lo ideal sería que los tribunales europeos comenzasen a distinguir la vertiente sustantiva del derecho al *ne bis in idem* (no caben dos castigos por el mismo ilícito) de su vertiente procesal (no caben dos enjuiciamientos por el mismo ilícito).

En todo caso, se trataría de que los tribunales europeos adoptasen un criterio de *idem crimen*. Dado que considero improbable que esto suceda, a continuación, propondré otra posible solución para alinear la concepción española del *ne bis in idem* con la europea. Y digo que me parece improbable que el TEDH y el TJUE cambien su postura porque con su excesivo apego al *idem factum* en la vertiente procesal del principio (no caben dos enjuiciamientos por los mismos hechos) lo que pretenden es garantizar 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. Proporcionar esa seguridad jurídica a los ciudadanos europeos resulta fundamental y un objetivo prioritario para el TEDH y el TJUE, pues solo con ella se puede conseguir verdaderamente un espacio político y jurídico común en Europa, tal y como pretende el Consejo de Europa, así como una verdadera libertad de circulación, objetivo primordial de la Unión Europea.

4.2. La adopción por el TC español de la jurisprudencia europea sobre los procesos punitivos vinculados y la posible reforma del instituto de la caducidad

Aparentemente, la doctrina del Tribunal Constitucional español sobre la garantía *ne 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 los epígrafes anteriores 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 *ne bis in idem* en Europa significa que no cabe doble enjuiciamiento por el mismo ilícito, pero sí por los mismos hechos.

En otras palabras, en la práctica parece que los tribunales europeos hayan terminado admitiendo, aunque no expresamente, que el interés jurídico protegido por las normas sancionadoras es relevante, de modo que unos mismos hechos pueden ser sancionados varias veces, siempre que se haga con distintos fundamentos o para castigar todo su desvalor. 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, España⁵⁸.

Precisamente por eso, creo que el TC español debería hacer suya esta doctrina sobre la vinculación de procesos punitivos⁵⁹ y desterrar

⁵⁸ Es también el caso de Italia. Precisamente por eso, BUFFON (2019:535) propone la introducción de mecanismos de coordinación entre los procesos administrativos y penales y la compensación en el cómputo de las penas como herramientas para evitar que el *doppio binario sanzionatorio* suponga una vulneración del *ne bis in idem* procesal. En sentido más crítico se muestra RUGGIERO (2018: 180–185), que aprecia que los criterios de conexión material y temporal entre procedimientos son demasiado vagos, aunque reconoce su utilidad para justificar los sistemas de doble vía punitiva.

⁵⁹ El Tribunal Supremo parece haberla adoptado en su sentencia de 27 de julio de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:3588) a propósito de resolver un recurso de casación. Un comentario de esta sentencia se puede encontrar en el blog *delajusticia.com*: <https://delajusticia.com/2023/09/10/el-limite-de-lo-soportable-por-prejudicialidad-penal-mientras-la-administracion-aguarda/#> (Fecha visita el 10/09/2023).

para siempre aquella que equipara la vertiente procesal del *ne 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 probados⁶⁰ (lo que se consigue con la regla proclamada hoy en el art. 77.4 LPAC), la imposición de un castigo proporcionado (lo que se consigue con la aplicación de la vertiente material del *ne bis in idem* y con el principio de proporcionalidad) y una vinculación temporal entre ambos procedimientos⁶¹. En estos supuestos, no cabe hablar de doble enjuiciamiento vetado por la garantía procesal del principio *ne bis in idem*, sino de combinación de procesos punitivos⁶².

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 hechos⁶³. La determinación de la pena en este proceso penal ulterior deberá realizarse teniendo en cuenta la sanción impuesta previamente y aplicando 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 ilícito⁶⁴.

⁶⁰ Como explica CUBERO MARCOS (2018: 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».

⁶¹ En este sentido, BUENO ARMIJO (2022b: 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».

⁶² PÉREZ MANZANO (2018: 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».

⁶³ Esto evitaría la picaresca de instrumentalizar el principio *ne bis in idem* como táctica defensiva. Así, los ciudadanos no caerían en la tentación de cumplir la sanción administrativa para evitar una posible condena penal porque sabrían que, en todo caso, podrían verse sometidos a un proceso penal complementario del anterior procedimiento administrativo sancionador.

⁶⁴ La STC 2/2023, de 6 de febrero, ha declarado la nulidad de una sentencia penal que condenó a un menor de edad con una pena de cinco meses de libertad vigilada porque no llevó

Además, si nuestro TC aceptara que el *ne bis in idem* procesal consiste en la prohibición de un doble enjuiciamiento por los mismos hechos, se 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 los castigos procedentes 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 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 sanción⁶⁵.

Por otra parte, con relación a la caducidad, y como he explicado con anterioridad, la constitucionalidad de la posibilidad que prevé el art. 95.3 LPAC de incoar un nuevo procedimiento sancionador cuando ya ha caducado uno previo con el mismo objeto se ha salvado en nues-

a cabo el descuento de la anterior sanción administrativa de multa de 100 euros que la Administración había impuesto al menor por los mismos hechos (subir a un tren sin haber adquirido el billete) y que este había abonado.

⁶⁵ No obstante, en estos casos, en los que cada infracción contempla un ilícito diverso, lo normal es que se respetase el principio de proporcionalidad incluso aunque los procedimientos sancionadores se tramitasen de forma inconexa, pues es la Ley la que determina qué castigo corresponde a cada ilícito.

tro país, de un tiempo a esta parte, negando la vigencia de la garantía procesal del *ne bis in idem* en el ámbito administrativo sancionador. Sin embargo, no parece que esa teoría se pueda seguir manteniendo. Es, por este motivo, que se han alzado algunas voces en la doctrina para advertir que la incoación de un nuevo procedimiento sancionador por caducidad del anterior puede vulnerar la vertiente procesal del *ne bis in idem*⁶⁶. Cano Campos (2001:243) incluso defiende que «el efecto de la caducidad del procedimiento sancionador debiera asimilarse al del sobreseimiento libre en el proceso penal», de modo que impida un segundo proceso por el mismo ilícito y respecto de la misma persona. Parece, desde luego, que esta sería la opción más respetuosa con el derecho fundamental. Quizás la LPAC debería hacer suya la regla que proclama el art. 211.4 LGT, conforme a la que la caducidad de un procedimiento sancionador extingue la acción pública sancionadora.

Tal y como están las cosas, para hacer compatible la posibilidad que brinda el art. 95.3 LPAC y la vertiente procesal del *ne bis in idem*, quizás pudiera sostenerse que el procedimiento sancionador posterior al caducado es, en realidad, una continuidad del primero. Ahora bien, sería en todo caso necesario que entre ambos procesos punitivos se cumplieran los criterios que el TEDH exige para apreciar una vinculación material y temporal. Lo cierto es que a ello contribuye el propio art. 95.3 LPAC cuando dispone: «En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad». Esa incorporación de actos y trámites permite garantizar una cierta vinculación material entre los procedimientos, y la propia existencia de la prescripción contribuye a la conexión temporal entre ambos.

Incluso sin acudir a esta jurisprudencia europea, podría argumentarse que la caducidad de un procedimiento sancionador no impide la tramitación de otro posterior con el mismo objeto porque la resolución del primero no entra a valorar el fondo del asunto. El TJUE, para que se aplique la garantía *ne bis in idem*, exige dos condiciones: una resolución firme —o, en otras palabras, una decisión que excluya todo enjuiciamiento ulterior— y que tal resolución, sea de condena o de absolución, haya sido adoptada tras una apreciación del fondo del asunto (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2022:7)⁶⁷. Cuando un procedimiento sancionador caduca, ni existe una decisión excluyente

⁶⁶ CANO CAMPOS (2001:243), REBOLLO PUIG (2022:263–264) y DOMÉNECH PASCUAL (2010:787–788).

⁶⁷ En este sentido, véanse las SSTJUE de 11 de febrero de 2003, *Gözütok y Brügge*, asuntos acumulados C–187/01 y C–385/01; de 10 de marzo de 2005, *Miraglia*, asunto C–469/03; de 28 de septiembre de 2006, *Van Straaten*, asunto C–150/05 y *Gasparini*, asunto C–467/04; de 22 de diciembre de 2008, *Turansky*, asunto C–491/07; y de 29 de junio de 2016, *Kossowski*, asunto C–486/14.

de todo enjuiciamiento ulterior (salvo que se reformara la LPAC en el sentido de lo que dispone la LGT), ni la resolución entra a valorar el fondo del asunto. Como explica Doménech (2007: 745), en estos casos la resolución (la declaración de caducidad) está provista de «una eficacia jurídica meramente formal».

He de reconocer que no me convence ninguno de estos planteamientos. No creo que el *ne bis in idem* impida siempre la tramitación de un nuevo procedimiento sancionador después de la caducidad de uno previo ni que, en todo caso, quepa tramitar ese segundo procedimiento punitivo. Me parece que depende de las circunstancias; habría que realizar un examen *ad hoc* para examinar, fundamentalmente, si el sujeto, con el primer procedimiento tramitado (el caducado), ha padecido verdaderamente un enjuiciamiento. Imaginemos que la Administración incoa un procedimiento sancionador y después permanece inactiva⁶⁸. Puede que en esos la garantía *ne bis in idem* no impidiera la apertura de un nuevo procedimiento sancionador. Entre otras cosas, porque el sujeto que se ve nuevamente enjuiciado no padeció materialmente el primer procedimiento (quizás ni siquiera llegó a saber que se había incoado). Creo que es fundamental, en este sentido, tener en cuenta lo que advirtió Santamaría Pastor (2005: 16):

«La razón última de la caducidad se encuentra en un indeseable efecto psicológico, bien conocido de muchos ciudadanos: [...] la eficacia intrínsecamente punitiva que posee la mera tramitación de procedimientos públicos de resultado potencialmente gravoso, antes de su resolución, y, por tanto, al imperativo de fijar al sufrimiento que infligen un límite temporal terminante».

Puede que este efecto, que, siguiendo a Chaves, podríamos denominar «pena de taburete» (por su analogía con la «pena de banquillo» que conlleva la mera tramitación de un proceso penal)⁶⁹, sea el responsable

⁶⁸ La caducidad se produce por el mero transcurso del plazo máximo previsto por la ley, *ope legis*, sin necesidad de su declaración formal (SANTAMARÍA PASTOR, 2005: 27; REBOLLO PUIG, 2022: 210; y HUERGO LORA, 2023: 377). Y se produce con independencia de lo que haya hecho la Administración durante el transcurso de ese plazo, es decir, tanto si ha entrado a resolver el fondo del asunto como si sencillamente incoó el procedimiento y después permaneció inactiva. En definitiva, «la perención del procedimiento constituye, así, una cuestión de orden público procesal, ajena por completo al poder de disposición de las partes del procedimiento» (SANTAMARÍA PASTOR, 2005: 29). Ello no quita que la Administración siga teniendo el deber legal de declarar expresamente la caducidad y de archivar las actuaciones. Esta declaración formal de caducidad debería realizarse antes de la incoación de un nuevo procedimiento con el mismo objeto, pero la jurisprudencia viene aceptando la posibilidad de que la caducidad se declare más adelante, cuando se dicta resolución en el segundo procedimiento. HUERGO LORA (2023) explica con detalle esta jurisprudencia y todos los vaivenes que ha sufrido.

⁶⁹ Acuña esta expresión en su blog *delajusticia.com*, en concreto, en el post titulado «La pena de taburete: Suspensión del procedimiento sancionador por actuaciones penales». Disponible en <https://delajusticia.com/2016/11/24/la-pena-de-taburete-suspension-del-procedimiento-sancionador-por-actuaciones-penales/> (Fecha visita el 10/09/2023).

de que los tribunales europeos hayan configurado el *ne bis in idem* como un derecho eminentemente procesal: el simple padecimiento de la tramitación de un procedimiento sancionador comporta ya un perjuicio para el presunto responsable (por la posible existencia de medidas cautelares perjudiciales y gravosas, la inseguridad jurídica sobre su situación personal y patrimonial, el probable degrado de su imagen y honor...) que impediría la tramitación de un posterior procedimiento punitivo sobre los mismos hechos, con independencia de que el primero se haya resuelto expresamente (con una decisión sobre el fondo del asunto) o haya caducado. Ahora bien, si esa «pena de taburete» no se materializa porque no se hace recaer carga alguna sobre el presunto responsable (al que puede que, en algún caso, ni siquiera se llegue a notificar el acto de iniciación del procedimiento sancionador), cabría argumentar que el *ne bis in idem* no impide en esta situación la tramitación de un segundo procedimiento punitivo.

En definitiva, a mi parecer, lo fundamental para que se active esta garantía procesal es que, efectivamente, el primer procedimiento, finalizado con resolución firme (de condena, de absolución o de caducidad), haya supuesto un verdadero y material enjuiciamiento, con los perjuicios que este conlleva⁷⁰. Como esta suele ser la regla general, también debe serlo que la caducidad de un procedimiento impide la tramitación de otro posterior con el mismo objeto⁷¹, pues «resulta inadmisibile que sea el acusado el que tenga que pagar, nada menos que con una nueva “pena de banquillo”, por la torpe actuación de las autoridades estatales» (Doménech Pascual, 2007: 743-744). En los casos excepcionales en que no fuera así, podría proceder la tramitación de un segundo procedimiento y ello no vulneraría el derecho al *ne bis in idem*⁷².

Para concluir, y en resumen, creo que lo ideal sería que el TC adoptara la jurisprudencia europea sobre la vinculación material y temporal entre procesos punitivos y que nuestro legislador introdujera 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, for-

⁷⁰ Recordemos que el objetivo del *ne bis in idem* no solo es garantizar la *res iudicata*, sino, sobre todo, evitar el perjuicio de la persona que se ve sometida al ejercicio del *ius puniendi* estatal (LUCHTMAN, 2018: 1721).

⁷¹ Creo que esto debería ser así, sobre todo, teniendo en cuenta la ampliación del plazo máximo para resolver los procedimientos sancionadores que puede amparar el art. 23 LPAC, así como la posible suspensión de su cómputo *ex* art. 22 LPAC.

⁷² Hay que tener en cuenta, no obstante, que puede haber otros límites a la posibilidad de iniciar procedimientos sancionadores después de la caducidad de otros anteriores. En alguna sentencia, el Tribunal Supremo ha mantenido que la sanción administrativa impuesta después de seguirse hasta tres veces el procedimiento administrativo sancionador constituye un abuso de derecho por parte de la Administración (STS 3891/2002, de 30 de mayo).

mando un todo interrelacionado, de forma que la persona afectada no se vea sometida a un tratamiento injusto» (López Guerra, 2019: 10–11). Solo así se respetaría verdaderamente la garantía procesal del principio *ne bis in idem*.

5. CONCLUSIONES

La jurisprudencia europea sobre los procedimientos punitivos vinculados ofrece a nuestro país (y a todos los demás países cuyo *ius puniendi* se encuentra repartido entre la jurisdicción penal y la Administración Pública) la posibilidad de conciliar nuestro sistema punitivo con la concepción europea del *ne bis in idem*, en concreto, con la vertiente procesal de tal garantía.

La tramitación de un procedimiento administrativo sancionador después de la caducidad de uno previo con el mismo objeto no siempre supone una vulneración del derecho fundamental al *ne bis in idem*. Todo depende de si el sujeto verdaderamente ha padecido un enjuiciamiento con la tramitación del procedimiento caducado.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2008), *La garantía ne bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*, Madrid, Iustel.
- (2010a), «Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas: *ne bis in idem*», en REBOLLO PUIG, M. *et al.*, *Derecho Administrativo Sancionador*, Valladolid, Lex Nova, pp. 359–422.
- (2010b), «El *ne bis in idem* como principio general del Derecho Administrativo», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, pp. 387–426.
- (2010c), «Principio *ne bis in idem*», en LOZANO CUTANDA, B. (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, pp. 762–779.
- (2019), «Las ordenanzas de convivencia y su relación con la Ley de seguridad ciudadana: ¿Quién desplaza a quién?», *Revista Galega de Administración Pública*, 57: 281–309.
- BUENO ARMIJO, A. (2021), «El principio *ne bis in idem* en el Derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español», en REBOLLO PUIG, M. *et al.*, *Derecho Administrativo Sancionador*, Valladolid, Lex Nova, pp. 271–307.
- (2022a), «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. núm. 50231/13», en CALZADILLA MEDINA, M. A. y MARTÍN QUINTERO, R. (dirs.), *El derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 677–700.
- (2022b), «Carácter procedimental del *ne bis in idem* en la Unión Europea», *Revista de Administración Pública*, 218: 171–206.

- BUFFON, C. (2019), «Interferenze tra *ne bis in idem* processuale e sostanziale nel contenimento del doppio binario sanzionatorio», *Processo penale e giustizia*, 2: 526–539.
- CANO CAMPOS, T. (2001), «*Ne bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en Derecho Administrativo sancionador», *Revista de Administración Pública*, 156: 191–249.
- (2018), *Sanciones administrativas*, Madrid, Francis Lefebvre.
- (2022), «Los claroscuros del *ne bis in idem* en el espacio jurídico europeo», en REBOLLO PUIG, M. *et al.* (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022*, Cizur Menor, Civitas, pp. 27–69.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (2015), «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», en REBOLLO PUIG, M. *et al.* (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas: libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid, Iustel, pp. 791–815.
- CUBERO MARCOS, J. I. (2018), «Las aporías del principio *ne bis in idem* en el Derecho Administrativo sancionador», *Revista de Administración Pública*, 207: 253–288.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2007), «¿Es compatible con el principio «*ne bis in idem*» reabrir un procedimiento sancionador caducado?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136: 727–755.
- (2010), «Principio *ne bis in idem* y reapertura de procedimientos sancionadores caducados», en LOZANO CUTANDA, B. (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, pp. 779–788.
- GALÁN GALÁN, A. (2001), *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier.
- GARCÍA CARACUEL, M. (2018). «El principio *ne bis in idem* en la jurisprudencia del TJUE y del TEDH», en CARUSO FONTÁN, M. V. y PÉREZ ALBERDI, M. R. (dirs.), *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 475–492.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2011), *Curso de Derecho Administrativo I*, 15.^a ed., Cizur Menor, Civitas.
- GARCÍA RIVAS, N. (2018), «El diálogo entre tribunales en la Unión Europea en materia de *ne bis in idem*», en MORALES PRATAS, F. *et al.* (coords.), *Represión penal y Estado de Derecho: homenaje al profesor Gonzalo Quintero Olivares*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 105–133.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A. (2019), «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*, 1: 286–304.
- HUERGO LORA, A. (2023), «Caducidad y litispendencia en los procedimientos administrativos (de reintegro de subvenciones): la necesidad de resolver un procedimiento antes de iniciar otro con el mismo objeto», en RECUERDA GIRELA, M. A. (dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2023*, Cizur Menor, Civitas, pp. 363–383.
- IZQUIERDO CARRASCO, M. (2001), «La determinación de la sanción administrativa», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 1: 207–258.

- LÓPEZ GUERRA, L. (2019), «La sentencia de 14 de octubre de 2019 desde la perspectiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 26: 292–305.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2014), «La caducidad del procedimiento de oficio», *Revista de Administración Pública*, 194: 11–47.
- LOZANO CUTANDA, B. (2018), «Sanciones administrativas: el peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 102: 17–41.
- LUCHTMAN, M. (2018), «The ECJ's recent case law on *ne bis in idem*: implications for law enforcement in a shared legal order», *Common Market Law Review*, 55: 1717–1750.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C. (2023), *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor.
- NIETO GARCÍA, A. (2005), *Derecho Administrativo Sancionador*, 4.^a ed., Madrid, Tecnos.
- PÉREZ MANZANO, M. (2018), «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*, 22: 383–420.
- REBOLLO PUIG, M. (2010), «En especial, el principio *ne bis in idem* en sanciones disciplinarias», en REBOLLO PUIG, M. *et al.*, *Derecho Administrativo Sancionador*, Valladolid, Lex Nova, pp. 423–448.
- (2015a), «En busca de la prevalencia perdida», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 93: 13–61.
- (2015b), «La protección administrativa del espacio público. En particular, mediante sanciones», en CIERCO SEIRA, C. *et al.* (coords.), *Uso y control del espacio público: viejos problemas, nuevos desafíos*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 145–231.
- (2016), «Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015», en GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público y las Administraciones locales*, Granada, CEMCI, pp. 345–495.
- (2022), «Caducidad de procedimientos desfavorables; en especial, del sancionador», en REBOLLO PUIG, M. *et al.* (coords.), *Anuario de Derecho Administrativo sancionador 2022*, Cizur Menor, Civitas, pp. 209–274.
- REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2005), El régimen de infracciones y sanciones. En G. Fernández Farreres (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 597–702). Madrid: Civitas.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2022), «Nuevos pasos en la jurisprudencia del TJUE sobre el principio *ne bis in idem*», *Diario La Ley*, 10081: 1–10.
- RUGGIERO, R.A. (2018), «Il *ne bis in idem*: un principio alla ricerca di un centro di gravità permanente», *Revista Ítalo-Española de Derecho Procesal*, 1: 147–185.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2005), «Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP)», *Revista de Administración Pública*, 168: 7–56.
- TARDÍO PATO, J.A. (2005), «Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 298–299: 11–53.

- TERRADILLOS BASOCO, J. M. (2022), «Legalidad penal: tipicidad, no retroactividad, *non bis in idem*», en LLOVET RODRÍGUEZ, J. y RUÍZ RODRÍGUEZ, L. R. (coords.), *Principios y garantías penales y procesales en la doctrina de la CIDH y el TEDH*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, pp. 83–111.
- VERVAELE, J. A. E. (2004), «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*, 5: 1–20.