

gurar la supremacía de la Constitución y el ordenado reparto de competencias establecido por ella y por los Estatutos de Autonomía, que es la premisa que sostuvo la doctrina de la STC 163/1995, de 8 de noviembre (FJ 4). Primero porque, como ha dejado claro la reciente Sentencia 173/2002, de 9 de octubre, cualquier resolución judicial que inaplica una Ley de una Comunidad Autónoma sin justificación vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, y puede ser controlada en sede de amparo constitucional. Y, en segundo lugar, porque no es difícil discernir supuestos en los que el deslinde de la competencia del Estado sobre las bases, y la competencia de una Comunidad Autónoma sobre el desarrollo legislativo, se presenta como una cuestión inseparable del juicio sobre la interpretación y aplicación de las leyes respectivas.

En estos casos quedaría siempre abierto el cauce de la cuestión de inconstitucionalidad, tanto sobre la legislación estatal como sobre las disposiciones autonómicas implicadas. Así lo muestra la STC 159/2001, de 5 de julio, que se pronunció a instancia de una Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre la constitucionalidad de sendas leyes estatales y catalanas, en materia de urbanismo, de aplicación conjunta. O, incluso, podría entenderse abierta la vía del recurso de inconstitucionalidad, en la medida en que se siguiera aceptando que una ley autonómica, que contradice una ley básica estatal, sufre una inconstitucionalidad «mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado ... permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica —material y formal— invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias» (como este Tribunal mantiene explícitamente desde la STC 60/1993, de 18 de febrero, FJ 1). Doctrina esta última cuyo mantenimiento requeriría una explicación y una fundamentación suficientes, que la Sentencia de la mayoría no da.

Esta concurrencia de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción propia de los órganos del Poder Judicial, para hacer posible un mejor y más eficaz sistema de aplicación del ordenamiento jurídico consustancial a nuestro Estado autonómico de Derecho, no es algo nuevo o aislado. Se viene reconociendo con naturalidad en el caso de las leyes anteriores a la Constitución, desde la Sentencia de Pleno 4/1981, de 2 de febrero (FJ 1), precisamente porque, como en el caso actual, la Constitución fue aprobada cuando ya se encontraban en vigor unas leyes que, en el momento en que habían sido promulgadas, eran plenamente válidas y no contradecían preceptos entonces inexistentes. También se acepta sin ambages en el caso de la legislación delegada, pues todos los Jueces y Tribunales pueden verificar si los textos refundidos y articulados respetan las bases aprobadas por las Cortes Generales, sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para enjuiciar si el correspondiente Decreto Legislativo cumple los límites trazados por el art. 82 CE (SSTC 51/1982, de 19 de julio, FJ 1; 47/1984, de 4 de abril, FJ 3; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 5). Precisamente porque, como en este caso, la labor de cotejo de unos textos de rango legal con otros, su interpretación conjunta y la selección de la norma aplicable forma parte de la esencia de la potestad de juzgar (STC 90/1990, de 23 de mayo).

8. Pero la intervención de este Tribunal, cuando fuera impetrada por quienes están legitimados para hacerlo, se limitaría a declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica, que no fuese compatible con las nuevas bases estatales, pero no su nulidad. La pre-

misa del art. 39.1 de nuestra Ley Orgánica consiste en una contradicción directa entre una ley y la Constitución. Sin embargo, el supuesto de «inconstitucionalidad mediata o indirecta» de una ley autonómica por contradecir la legislación básica sobrevenida sería uno de esos casos en que quiebra la conexión entre inconstitucionalidad y nulidad, casos detectados por este Tribunal en varias Sentencias (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 23; 195/1998, de 1 de octubre, FJ 5), y que revisten una singular importancia en el ordenamiento complejo propio del Estado de las autonomías, como muestran los numerosos fallos en que la contradicción de leyes con el orden constitucional de competencias no ha dado lugar a la nulidad de las normas estatales, sino a la delimitación de su ámbito de vigencia (por ejemplo, SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FFJJ 3 y 4 y fallo; 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 2 y fallo; 53/1988, de 24 de marzo, FJ 1 y fallo; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 23 y fallo; 133/1990, de 19 de julio, FJ 10 y fallo; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 38 y fallo; 206/2001, de 22 de octubre, FFJJ 9-12 y 21, y fallo; 95/2002, de 25 de abril, FJ 19 y fallo).

9. Por los razonamientos anteriores discrepamos de la Sentencia de la mayoría. La colisión de la Ley de Extremadura con las nuevas bases estatales no acarrea su inconstitucionalidad, sino su mero desplazamiento, que debe ser declarado en principio por los Tribunales de Justicia. O, al menos, la Sentencia hubiera debido hacer explícitas las razones por las que, en este caso, el juicio sobre la interpretación y aplicación de los preceptos legales implicados (la Ley extremeña 5/1995 y la Ley estatal 13/1996) debía ser resuelto simultáneamente con un juicio sobre la constitucionalidad de las leyes en cuestión. Sólo esa justificación pormenorizada hubiera hecho posible justificar un fallo estimatorio del recurso, y llegar a declarar inconstitucional la ley autonómica, con los consiguientes efectos jurídicos.

Lamentamos discrepar del parecer de la mayoría del Pleno, cuyas opiniones siempre respetamos y ponderamos, examinándolas con cuidado.

Firmamos este Voto en Madrid, a veintidós de enero de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

3383 *Pleno. Sentencia 2/2003, de 16 de enero de 2003. Recurso de amparo abogado 2468-2000. Promovido por don José Yáñez Hermida frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial de A Coruña y de un Juzgado de lo Penal, que le condenaron por un delito contra la seguridad del tráfico.*

Supuesta vulneración del derecho a la legalidad penal (ne bis in idem): condena penal por hechos sancionados anteriormente por la Administración pública. Apartamiento de la doctrina constitucional. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa

Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2468-2000, promovido por don José Yáñez Hermida, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Sonia Casqueiro Álvarez y asistido por el Abogado don José Fernández Rodríguez, contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal de El Ferrol (A Coruña) de 29 de junio de 1999 y contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 27 de abril de 2000, doña Sonia Casqueiro Álvarez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Jesús Yáñez Hermida, interpuso demanda de amparo contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000, que confirmó en apelación la Sentencia del Juzgado de lo Penal de El Ferrol (A Coruña) de 29 de junio de 1999, que condenó al recurrente como autor de un delito contra la seguridad del tráfico del art. 379 CP concurriendo la circunstancia agravante de reincidencia del núm. 8 del art. 22 CP, a las penas de multa de cinco meses con cuota diaria de mil pesetas y privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotor por período de dos años.

2. Los hechos y circunstancias procesales más relevantes para la resolución del presente amparo son los que a continuación se detallan:

a) El Juzgado de Instrucción de Ortigueira incoó diligencias previas el día 21 de abril de 1997 por presunto delito contra la seguridad del tráfico, por los hechos acaecidos el 14 de abril de 1997 a las 7:50 horas; diligencias que, previa su transformación en procedimiento abreviado núm. 30/97, dieron lugar a la Sentencia condenatoria del recurrente, referida en el encabezamiento. El Ministerio Fiscal presentó escrito de acusación y solicitó la apertura del juicio oral el 22 de septiembre de 1997 y el Juzgado de Instrucción de Ortigueira acordó la apertura del juicio oral por delito contra la seguridad del tráfico contra don José Yáñez Hermida en Auto de 22 de noviembre de 1997.

b) En los hechos declarados probados de la Sentencia del Juzgado de lo Penal de 29 de junio de 1999 consta:

«Sobre las 7:50 horas del día 14 de abril de 1997, el acusado José Yáñez Hermida, ... ejecutoriamente condenado en sentencia firme de 13 de junio de 1996 por delito contra la seguridad del tráfico a las penas de multa de cien mil pesetas y privación del permiso de conducción por tiempo de tres meses y un día, conducía el vehículo Ford Sierra ... con sus facultades disminuidas como consecuencia de haber ingerido en exceso bebidas alcohólicas, siendo detenido por la Guardia Civil de Tráfico en el punto kilométrico 33,600 de la carretera C-646 (Ferrol-Cedeira), ... al observar que el vehículo referido circulaba en zig-zag, con invasión del carril contrario y a velocidad anormalmente reducida. Ante los evidentes síntomas de embriaguez que presentaba el acusado tales como aliento con olor a alcohol, mirada perdida, deam-

bulación vacilante y dificultad de expresión, la fuerza actuante practica al acusado las correspondientes pruebas de detección alcohólica, arrojando en las mismas un resultado positivo de 0.86 y 0.81 mgrs. de alcohol por litro de aire espirado, en las dos pruebas verificadas respectivamente a las 7:45 horas y 8:06 horas. A su vez, efectuada una prueba de contraste mediante extracción sanguínea a petición del acusado ... la misma arrojó un resultado positivo de alcohol etílico en sangre de 1.90 gramos de alcohol por litro de sangre. / El acusado resultó sancionado por conducción de vehículo de motor con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0.4 miligramos por litro, con una multa de cincuenta mil pesetas y suspensión de autorización administrativa para conducir por período de un mes, en virtud de resolución dictada en expediente sancionador número 15-010-151.282-7 de la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña».

c) El 6 de agosto de 1997 se registró la denuncia de la Guardia Civil de Tráfico ante la Jefatura Provincial de Tráfico a la que se adjuntó Auto de incoación de las diligencias previas de 21 de abril de 1997. Tramitado el expediente sancionador núm. 15-010-151.282-7 por infracción del art. 20.1 del Reglamento general de circulación, por conducir un vehículo con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,4 mgrs. por litro, al recurrente en amparo se le impuso, en Resolución de 25 de febrero de 1998, una multa de cincuenta mil pesetas y suspensión de la autorización administrativa para conducir durante dos meses. El sancionado presentó recurso ordinario ante la Dirección General de Tráfico el 7 de abril de 1997, alegando, además de la falta de notificación de la denuncia y de la propuesta de resolución del instructor, la prescripción de la infracción y la caducidad del procedimiento, y, finalmente, que por los mismos hechos ocurridos el 14 de abril de 1997 se estaban siguiendo las diligencias previas núm. 172/97, transformadas en procedimiento abreviado núm. 30/97, de modo que al existir identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal se solicitaba la suspensión del procedimiento sancionador hasta tanto recayera resolución judicial en dichas diligencias. La Dirección General de Tráfico dictó Resolución de 14 de mayo de 1998 resolviendo el recurso reduciéndose la duración de la suspensión de la autorización administrativa para conducir vehículos a un mes y desestimando el recurso en todo lo demás, constando en el antecedente tercero que «obra en el expediente resolución absoluta dictada por el Juzgado competente, al no haber quedado acreditada la comisión del delito o falta penal». El sancionado interpuso recurso contencioso-administrativo, desistiendo con posterioridad del mismo; de modo que la sanción devino firme al dársele por desistido por Auto de 10 de diciembre de 1998.

d) La defensa del acusado alegó como cuestión previa al comienzo del juicio oral en el procedimiento penal, la excepción de cosa juzgada al haber recaído resolución firme en expediente administrativo por los mismos hechos y habérsele impuesto las sanciones de multa de cincuenta mil pesetas y suspensión del carné de conducir de un mes. El Ministerio Fiscal se opuso a la cuestión señalando el carácter preferente de la jurisdicción penal y que con la Sentencia condenatoria penal se podía acudir a la anulación del acto administrativo. El Juzgado desestimó la cuestión con base en la preferencia de la jurisdicción penal. En el fundamento jurídico segundo de la Sentencia condenatoria de 29 de junio de 1999 se reitera su rechazo teniendo en cuenta «la doctrina constitucional respecto al *non bis in idem* —entre otras, St. 77/1983, de 3 de octubre—, que determina que “la subordinación de los actos de la Administración de la

colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera”».

e) El condenado recurrió la Sentencia en apelación ante la Audiencia Provincial alegando, en lo que aquí interesa, que la excepción de cosa juzgada planteada no podía resolverse con la preferencia de la jurisdicción penal, que nadie niega, puesto que en el caso no estaría en juego tal subordinación de la Administración al Juez sino la eventual dependencia de dos jurisdicciones; de modo que partiendo del derecho de defensa del sancionado y sus garantías jurisdiccionales no se podría exigir del mismo la continuación forzosa del procedimiento hasta su terminación por Sentencia, por lo que el desistimiento de la vía contencioso-administrativa no podría tomarse en consideración contra reo. De otra parte, se sostiene que resulta inadmisibles en un Estado de Derecho que se exija a un ciudadano para ser absuelto que supere dos instancias penales, un expediente administrativo, su alzada y dos instancias contencioso-administrativas. La prohibición del *bis in idem* sólo prohibiría la segunda condena, de manera que la prevalencia no se decide por la naturaleza del órgano que pune sino por el momento en que resuelve. Se alegó que la Administración tenía conocimiento de que se estaba siguiendo procedimiento penal por los mismos hechos, pues se aportó al expediente la calificación del Ministerio Fiscal.

f) La Audiencia Provincial de A Coruña desestimó el recurso de apelación argumentando, en primer término, que el principio *non bis in idem* no impide que un mismo hecho pueda recibir diferente tratamiento en los diferentes ámbitos y que existió un error en el procedimiento administrativo que no puede impedir la sanción penal, sino que tiene que dar lugar a su subsanación; de otra parte, ordena que en ejecución de sentencia se descuente la multa ya satisfecha y la duración de la privación del carné de conducir, así como que se libre testimonio para que la Administración deje sin efecto cualquier consecuencia posterior del expediente; en tercer lugar, se afirma que no se puede plantear la cuestión como un conflicto de jurisdicciones dada la preferencia del orden penal. Finalmente, en lo que se refiere a la concurrencia de los elementos del delito, se afirma que no tiene carácter formal y se razona sobre sus dos elementos. Literalmente, la Audiencia Provincial afirma en sus fundamentos jurídicos:

«Primero.—El principio *non bis in idem* no impide que un mismo hecho pueda recibir diferente tratamiento en los diferentes ámbitos debiendo en este caso sencillamente atenernos a un cierto orden de preferencia, que en esta materia viene resolviéndose a favor de la jurisdicción penal (artículo 10 LOPJ), a la que con carácter general se le viene atribuyendo siempre preferencia. En consonancia a lo cual en esta materia la Ley de Seguridad Vial (artículo 65.1 RD Leg. 339/1990 de 2 de marzo) ordena a la Administración que cuando estas infracciones puedan constituir una vulneración del ordenamiento penal, pasará tanto de culpa a los Tribunales y suspenderá el procedimiento sancionador en tanto no recaiga sentencia firme ... la potestad sancionadora del Estado no puede quedar supeditada a la existencia de ciertos errores de índole material, y más concretamente si es un hecho merecedor de una condena por delito, no puede recibir sobre la base de dicho error una especie de medida de gracia que lleve a degradar la importancia del hecho. Por lo que esta circunstancia lo único que debe determinar es que se proceda a subsanarlo, dando así satisfacción a dicho principio, lo que en el supuesto de autos llevará consigo el que en ejecución de sentencia, se le descuente de la pena, que con toda corrección le impone la sentencia objeto de recurso, aquellas cantidades que acredite haber satisfecho por este motivo

a la administración, y que se le descuente el tiempo que efectivamente le haya sido privado el carné de conducir, así como que se libre testimonio de la presente resolución a la administración al objeto de que deje sin efecto cualquier anotación o consecuencia posterior que puede tener su expediente. / ...

Segundo.—Sintetizando la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional, respecto al delito de conducción bajo los efectos de bebidas alcohólicas del art. 379 del Código Penal, hay que sentar que no constituye un tipo meramente formal y así, además de la constatación objetiva de un determinado índice de hemoconcentración de alcohol en sangre, de modo que, acreditado el mismo, mediante la utilización de un etilómetro homologado, y practicada dicha prueba ... el tipo penal mencionado exige también que el alcohol ingerido afecte a las condiciones psicofísicas del acusado, y, por lo tanto incida en la seguridad del tráfico, bien jurídico protegido.

Tercero.—Los elementos de juicio a través de los cuales se puede dar por probada la situación de minoración de las facultades exigibles para circular, pueden consistir tanto en una conducción irregular, como en la apreciación de determinados signos físicos aparentes, que permitan deducir dicha circunstancia atendiendo a elementales máximas de experiencia, pues es, igualmente, conclusión científica comprobada que tal influjo varía según el peso, constitución y hábito de la persona que procedió al consumo de bebidas alcohólicas, si bien hay un límite a partir del cual se puede afirmar que la afectación tiene carácter de generalidad.»

3. La demanda alega la vulneración del principio *non bis in idem*, integrante del derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora recogido en el art. 25.1 CE.

En primer término, sostiene que la subordinación de la Administración a la jurisdicción declarada en la STC 77/1983 no se plantea en el caso, puesto que la resolución administrativa fue recurrida en vía contencioso-administrativa, de modo que lo que estaba en juego era más bien la eventual dependencia de dos jurisdicciones. Considera que su desistimiento de la vía contencioso-administrativa no puede tenerse en cuenta contra reo, pues desde la perspectiva del derecho de defensa y las garantías jurisdiccionales no podría exigirse a un ciudadano para ser absuelto que supere dos instancias penales, un expediente administrativo, su alzada y dos instancias contencioso-administrativas. El Estado, afirma el recurrente, debe «asumir las consecuencias de una actuación negligente, sin cargar al ciudadano con la amenaza de una segunda línea de ataque». En su opinión, la prohibición del *bis in idem* sólo prohibiría la segunda condena, de manera que la prevalencia no se decide por la naturaleza del órgano que pune sino por el momento en que resuelve, ya que el *ius puniendi* es único.

En segundo término, fundamenta la demanda su pretensión con cita de la jurisprudencia constitucional: así, la STC 2/1981 (FJ 4) en cuanto declaró que «el principio general del derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones —administrativa y penal— en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración ... que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la administración»; la STC 159/1987 (FJ 3) al señalar que dicho principio impide que a través de dos procedimientos se sancione repetidamente la misma conducta, pues «semejante posibilidad entrañaría, en efecto, una inadmisibles reiteración en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado e, inseparablemente, una abierta contradicción con el

mismo derecho a la presunción de inocencia, porque la coexistencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado ilícito deja abierta la posibilidad, contraria a aquel derecho, de que unos mismos hechos, sucesiva o simultáneamente, existan y dejen de existir para los órganos del Estado»; y, finalmente, la STC 177/1999, que declaró, de un lado, que el principio *ne bis in idem* en su vertiente material se configura como «un derecho fundamental del ciudadano frente a la decisión de un poder público de castigarlo por unos hechos que ya fueron objeto de sanción, como consecuencia del anterior ejercicio del *ius puniendi* del Estado», y, de otro, que «la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel derecho fundamental».

En conclusión, se afirma que la lesión se ocasionó aun cuando la Administración tenía pleno conocimiento de que sobre los mismos hechos existía un procedimiento penal en curso, pues no procedió a suspender el procedimiento sino que impuso la sanción; de modo que el sancionado nada pudo hacer para evitar el cumplimiento de la sanción dada la ejecutividad de la misma. Los Tribunales penales, una vez que los hechos estaban sancionados ya no podrían sancionar los mismos hechos, por lo que la conducta tenía que quedar penalmente impune. Ello con independencia de la responsabilidad en que pudiera haber incurrido el funcionario o autoridad que no suspendió el expediente administrativo.

4. Por providencia de 21 de mayo de 2001, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y solicitar de la Audiencia Provincial de A Coruña y del Juzgado de lo Penal del Ferrol las actuaciones correspondientes al presente recurso de amparo, interesándose al propio tiempo para que se emplazare a quienes fueron parte en el procedimiento para que pudieran comparecer en el presente proceso de amparo. Asimismo, acordó abrir la pieza separada de suspensión, que, tras ser tramitada, dio lugar al Auto de la Sala Primera de 2 de julio de 2001, por el que se denegó la suspensión instada.

5. Recibidas las actuaciones, por diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia de la Sala Primera, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a la representación del demandante de amparo para que en dicho plazo efectuaran las alegaciones que estimaren pertinentes.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 2001, el demandante de amparo reiteró las alegaciones de la demanda dándolas por reproducidas en su integridad.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 3 de septiembre de 2001, el Ministerio Fiscal interesó la desestimación de la demanda de amparo. Alega el Ministerio Fiscal que el supuesto de hecho guarda notable paralelismo con el que fue objeto de la STC 152/2001, pues, igual que en aquel caso, el demandante centra su queja en la duplicidad de procedimientos y en la imposición de dos correctivos. De otra parte, también en ambos casos la jurisdicción penal reconoce la identidad de hechos, sujetos y fundamento y atenúa la pena impuesta deduciendo la sanción administrativa ya ejecutada. La única diferencia entre ambos casos residiría en que, si bien en el caso que dio lugar a la STC 152/2001 el demandante silenció ante la Administración la dualidad de procedimientos, y sólo puso en conocimiento de la jurisdicción penal la sanción administra-

tiva una vez que ésta era firme, en el presente caso el demandante de amparo sí puso en conocimiento de la Administración la existencia del procedimiento penal al recurrir la sanción aportando el escrito de calificación del Ministerio Fiscal.

Sin embargo, entiende el Ministerio Fiscal que el precedente no perdería virtualidad por dos razones: en primer término, porque el demandante de amparo conocía desde sus inicios la dualidad de procedimientos y lo silenció en el procedimiento administrativo hasta que se impuso la sanción administrativa, de modo que sólo con la interposición del recurso ordinario decidió poner en conocimiento de las Autoridades administrativas la existencia del procedimiento penal. Tampoco lo puso en conocimiento de la jurisdicción penal hasta que la sanción fue firme, e, incluso aceleró la finalización del expediente administrativo al desistir del recurso contencioso-administrativo. En segundo término, como se señala en la STC 152/2001, FJ 6, el «silencio del actor en el proceso penal durante el tiempo en el que la vulneración estaba teniendo lugar, y podía ser remediada, y el aplazamiento de la reacción defensiva al momento en que la sanción administrativa se había impuesto, puede encontrar explicación, que no justificación, en una táctica defensiva, consistente en tolerar la vulneración actual del principio *non bis in idem* para utilizar la sanción administrativa como defensa ulterior frente a la condena penal; pero una explicación tal lo que evidencia es una manipulación de la funcionalidad del principio *non bis in idem* en vez de una atendible reclamación de su respeto».

Sostiene el Ministerio Fiscal que el demandante no invocó la eventual vulneración de dicho principio en el mismo momento en que dicha infracción se habría producido, pues, como se pone de manifiesto en la STC 152/2001, la misma estaba teniendo lugar desde el inicio de ambos procedimientos, y de modo indiscutible desde que en el administrativo se formuló pliego de cargos, por lo que es en dicho momento cuando el demandante pudo y debió invocar el derecho vulnerado para procurar el remedio de la violación. Sin embargo, el actor aguardó hasta el trámite de cuestiones previas (art. 793 LECrim) para poner en conocimiento del Juzgado de lo Penal la previa imposición de la sanción administrativa. En el caso, el demandante invocó tardíamente la existencia de la vulneración en el procedimiento penal, por lo que la demanda ha de inadmitirse en atención a la doctrina de la STC 152/2001.

Finalmente, se sostiene que el carácter preferente de la jurisdicción penal sobre cualesquiera otras jurisdicciones, consagrado en el art. 133 LPC, impide establecer una excepción al mismo en función de lo que no es más que una simple anticipación cronológica de la sanción administrativa sobre la penal, habida cuenta, además, de que el eje central de la demanda se localiza en el aspecto formal de la dualidad de procedimientos frente al material o sustantivo de la dualidad sancionadora, que no ha sido puesto de manifiesto por la parte en su demanda, y habida cuenta también de que el demandante no formuló la oportuna invocación en el momento en que se había producido, sino muy posteriormente, cuando la sanción era ya firme, y por ello se impidió a los órganos judiciales haber podido interesar de la Administración la paralización del expediente sancionador, conforme determina el art. 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

En conclusión, interesa la inadmisión de la pretensión de amparo invocada en la demanda.

8. Por providencia de 13 de junio de 2002, la Sala Primera de este Tribunal señaló para deliberación del presente recurso el día 17 del mismo mes y año.

9. Por providencia de 16 de julio de 2002, el Pleno de este Tribunal acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo, conforme establece el art. 10.k) LOTC.

10. Por providencia de 10 de diciembre de 2002, el Pleno de este Tribunal acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal de El Ferrol (A Coruña) de 29 de junio de 1999, que condenó al recurrente por un delito contra la seguridad del tráfico del art. 379 del Código penal (CP) y contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000, que confirmó la anterior. El demandante alega la vulneración del principio *non bis in idem* en cuanto integrante del derecho fundamental a la legalidad penal y sancionadora (art. 25.1 CE), por cuanto había sido sancionado por los mismos hechos en vía administrativa antes de dictarse sentencia condenatoria en el proceso penal.

El Ministerio Fiscal se opone a la concesión del amparo interesando se dicte Sentencia inadmitiendo la pretensión de amparo, ya que, en su opinión, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 152/2001, de 2 de julio, ha de entenderse que el demandante de amparo no ha invocado la vulneración del derecho fundamental con la prontitud requerida por el art. 44.1.c LOTC, ya que el recurrente, que conocía la dualidad de procedimientos desde su inicio, silenció dicha circunstancia en el procedimiento penal hasta que la sanción administrativa fue firme; de modo que cuando lo alegó en el procedimiento penal, el órgano judicial ya no podía reparar la lesión poniendo en conocimiento de la Administración la dualidad de procedimientos sancionadores a efectos de su paralización, conforme determina el art. 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (en adelante, RPS).

Además, razona que la preferencia de la jurisdicción penal sobre las otras jurisdicciones, consagrada en el art. 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no admite una excepción en un caso como el presente, ya que en el mismo no ha habido más que una mera anticipación cronológica en la actuación de la Administración, centrándose el eje de la demanda de amparo en el aspecto formal de la dualidad de procedimientos frente al material o sustantivo de la dualidad sancionadora que no ha sido puesto de manifiesto por el recurrente, el cual, reitera, invocó tardíamente la vulneración del principio constitucional *non bis in idem*.

2. A los efectos de delimitar el objeto del presente recurso de amparo resulta necesario efectuar varias precisiones.

a) Conviene advertir, en primer término, que la demanda se dirige contra las resoluciones judiciales dictadas en el procedimiento penal y no contra la resolución emitida en el expediente administrativo. De modo que la eventual vulneración de derechos fundamentales ocasionada por la Administración en el expediente administrativo o al dictar su resolución sancionadora ha de quedar fuera de nuestro directo control en este concreto proceso, necesariamente acotado por la pretensión de amparo y por las resoluciones judiciales a las que se atribuye de forma inmediata y directa (art. 44.1 LOTC)

la vulneración del derecho fundamental a no sufrir *bis in idem*. Ello, no obstante, no significa que lo sucedido en el expediente administrativo no pueda tomarse en consideración en la medida en que tenga alguna significación para la resolución del presente recurso de amparo (STC 152/2001, de 2 de julio, FJ 4).

b) Hemos de detallar, también, las circunstancias más relevantes de lo sucedido en los procedimientos sancionadores, administrativo y penal, que se ha expuesto ampliamente en los antecedentes. Se ha de señalar que los hechos sucedidos el 14 de abril de 1997 dieron lugar a la incoación de diligencias previas por Auto de 21 de abril de 1997, mientras que la denuncia de la Guardia Civil tuvo entrada en la Jefatura Provincial de Tráfico el 6 de agosto de 1997, adjuntándose ya entonces copia del Auto de incoación de las diligencias penales (folio 7 del expediente sancionador) y la declaración como imputado del recurrente (folio 8 del expediente sancionador). La iniciación del expediente se formalizó el 29 de agosto de 1997, comunicándose la misma y la propuesta de resolución al denunciado por edictos. La Resolución sancionadora del Delegado del Gobierno de 25 de febrero de 1998 fue notificada personalmente al sancionado el 13 de marzo de 1998. Frente a esta resolución interpuso el sancionado recurso ordinario que tuvo entrada en la Jefatura de Tráfico el 13 de abril de 1998. En dicho recurso el sancionado alegó la excepción de «cosa juzgada» por estar sustanciándose procedimiento penal por los mismos hechos. La Dirección General de Tráfico estimó parcialmente el recurso —en lo relativo a la duración de la suspensión del permiso de conducir—, constando en el antecedente tercero de la Resolución que se había dictado resolución penal absoluta por no haberse acreditado la comisión del delito o falta. El sancionado interpuso recurso contencioso-administrativo, aunque desistió del mismo con posterioridad, dándosele por desistido por Auto de 10 de diciembre de 1998.

Por su parte, el procedimiento penal se sustanció sin que el acusado notificara a los órganos judiciales la existencia del expediente administrativo o su resolución hasta el juicio oral, donde planteó la excepción de cosa juzgada como cuestión previa.

c) Se ha de señalar, de otra parte, que tanto en el procedimiento penal como en la demanda de amparo el recurrente fundamenta su alegación de forma específica en el efecto de cosa juzgada de la sanción administrativa impuesta. De manera que le asiste la razón al Ministerio Fiscal cuando afirma en sus alegaciones que el eje central de la pretensión de amparo se localiza en el aspecto formal de la dualidad de procedimientos, a lo que se ha de añadir que también en el procedimiento penal constituyó éste el núcleo de la pretensión.

Ello no conduce, sin embargo, a entender que no se ha invocado (art. 44.1.c LOTC) la vertiente material del *non bis in idem*, esto es, del derecho a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos, pues, de conformidad con nuestra doctrina constitucional, la falta de cita del precepto constitucional no implica la no invocación del derecho fundamental, siempre que de las alegaciones fácticas y jurídicas del recurrente pueda inferirse la lesión del derecho fundamental que luego se intente invocar en el recurso de amparo (por todas, STC 142/2000, de 29 de mayo, FJ 2). De manera que, como el recurrente expuso en el procedimiento penal la dualidad de sanciones impuesta, aunque lo hiciera sin cita expresa del art. 25.1 CE, ha de entenderse cumplido el requisito previsto en el art. 44.1.c LOTC.

d) Hemos de aclarar, también, que no nos encontramos ante un caso en el que los órganos judiciales se hayan pronunciado expresamente sobre la concurrencia del presupuesto de aplicación de la interdicción de doble sanción, ni tampoco en el que hayan afirmado

expresamente su falta de concurrencia y por ello nieguen la anulación de la sanción penal impuesta. Por el contrario, el órgano judicial acepta implícitamente la concurrencia de los presupuestos necesarios para entender aplicable la prohibición de *bis in idem*, pues expresamente la Audiencia Provincial afirma que pretende dar satisfacción a dicho principio. Así, la Audiencia Provincial, tras comprobar el error cometido por la Administración al proseguir el expediente sancionador a pesar de que existía un procedimiento penal abierto, sostiene que dicha circunstancia «lo único que debe determinar es que se proceda a subsanarlo, dando así satisfacción a dicho principio, lo que en el supuesto de autos llevará consigo el que en ejecución de sentencia, se le descuente de la pena, que con toda corrección le impone la sentencia objeto de recurso, aquellas cantidades que acredite haber satisfecho por este motivo a la Administración, y que se le descuente el tiempo que efectivamente le haya sido privado el carnet de conducir, así como que se libre testimonio de la presente resolución a la Administración al objeto de que deje sin efecto cualquier anotación o consecuencia posterior que puede tener su expediente».

Se trata de un pronunciamiento del órgano judicial que, en el contexto de la alegación fundamental de la excepción de cosa juzgada, tiene materialmente el efecto de anular las resoluciones administrativas, dado que no se limita a compensar la multa impuesta y el tiempo de privación del carné de conducir, sino que ordena se libre testimonio de la resolución penal a la Administración «al objeto de que deje sin efecto cualquier anotación o consecuencia posterior que puede tener su expediente». La Audiencia Provincial pretendió dar satisfacción a las exigencias derivadas del principio *non bis in idem* alegado en el recurso de apelación por una vía diferente a la pretendida por el recurrente. Pues si éste pretendió la absolución penal, o al menos la anulación de las penas impuestas, el Tribunal entendió que para dar satisfacción a dicho principio, dada la prioridad del orden jurisdiccional penal, resultaba suficiente con absorber las sanciones administrativas en las penas y librar testimonio de la Sentencia penal a la Administración para que ésta dejara sin efecto cualquier anotación o consecuencia de la tramitación del expediente administrativo.

e) Por último, hemos de advertir que la avocación al Pleno del presente recurso de amparo se ha efectuado para ejercer las facultades de revisión de la doctrina constitucional precedente conferidas al mismo por el art. 13 LOTC, a los efectos de apartarnos de la doctrina contenida en las SSTC 177/1999, de 11 de octubre, y 152/2001, de 2 de julio, en lo atinente a las siguientes cuestiones: al momento de invocación en el proceso penal de la vulneración del derecho fundamental alegado, entendiéndose que en el procedimiento abreviado éste es el comienzo del juicio oral en el trámite previsto en el art. 793.2 LECrim. —FJ 4—; a la competencia de este Tribunal para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de identidad como presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*, ya sea sustantivo o procesal, pues la triple identidad delimita el contenido del derecho fundamental —FJ 5—; a la doctrina sobre la reiteración punitiva —*bis*— constitucionalmente prohibida por el art. 25.1 CE, considerando que la vulneración del derecho fundamental en su vertiente material requiere la efectiva reiteración sancionadora y no basta la mera declaración de imposición de la sanción —FJ 6—; finalmente, a la relevancia del órgano sancionador que conoce de los hechos en primer lugar, afirmando la competencia exclusiva de la jurisdicción penal para sancionar en estos casos de concurrencia aparente de infracciones administrativa y penal —FJ 9.

3. Centrado así el objeto de la demanda y las circunstancias que han dado lugar a la misma, hemos de iniciar su examen recordando que desde la STC 2/1981, de 30 de enero, hemos reconocido que el principio *non bis in idem* integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE) a pesar de su falta de mención expresa en dicho precepto constitucional, dada su conexión con las garantías de tipicidad y de legalidad de las infracciones. Así, hemos declarado que este principio veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento» (STC 2/1981, FJ 4; reiterado entre muchas en las SSTC 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2).

a) La garantía de no ser sometido a *bis in idem* se configura como un derecho fundamental (STC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3), que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento (por todas, SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2). De ello deriva que la falta de reconocimiento del efecto de cosa juzgada puede ser el vehículo a través del cual se ocasiona (STC 66/1986, FJ 2), pero no es requisito necesario para su producción (STC 154/1990, FJ 3).

La garantía material de no ser sometido a *bis in idem* sancionador, que, como hemos dicho, está vinculada a los principios de tipicidad y legalidad de las infracciones (SSTC 2/1981, FJ 4; 66/1986, FJ 4; 154/1990, FJ 3; y 204/1996, FJ 2), tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada (SSTC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3; y ATC 329/1995, de 11 de diciembre, FJ 2), en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente.

b) En el mismo orden de consideraciones, este Tribunal ha efectuado varios pronunciamientos en relación con otra de las garantías cobijadas en la prohibición de incurrir en *bis in idem*. De un lado, este Tribunal ha ubicado en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva la garantía consistente en la interdicción de un doble proceso penal con el mismo objeto. Así, en la STC 159/1987, de 26 de octubre, declaramos la imposibilidad de proceder a un nuevo enjuiciamiento penal si el primer proceso ha concluido con una resolución de fondo con efecto de cosa juzgada, ya que «en el ámbito ... de lo definitivamente resuelto por un órgano judicial no cabe iniciar —a salvo del remedio extraordinario de la revisión y el subsidiario del amparo constitucional— un nuevo procedimiento, y si así se hiciera se menoscabaría, sin duda, la tutela judicial dispensada por la anterior decisión firme» (FJ 2), pues, además, con ello se arroja sobre el reo la «carga y la gravosidad de un nuevo enjuiciamiento que no está destinado a corregir una vulneración en su contra de normas procesales con relevancia constitucional» (FJ 3).

Con un fundamento similar, en la STC 41/1997, de 10 de marzo (FJ 6), recordamos que «la LECrim, en los arts. 954 y siguientes sólo admite el recurso de revi-

sión en favor del reo, a semejanza de otros ordenamientos continentales». A ello añadimos «que esta decisión legislativa es fruto de consideraciones constitucionales, profundamente arraigadas en el respeto a los derechos fundamentales y al valor superior de la libertad, lo pone de manifiesto el simple dato de que en la V enmienda de la Constitución norteamericana se consigna la interdicción de someter al reo a un doble juicio penal (*double jeopardy*). Las razones que en aquel país se aducen como fundamento de esa interdicción son semejantes a las que el legislador español avanzaba, en la exposición de motivos de la LECrim, para justificar la proscripción de la absolución en la instancia, cuyo significado es análogo al de la prohibición de la revisión “contra reo”: evitar que el ciudadano sea “víctima de la impotencia o del egoísmo del Estado”, evitarle las “vejaciones” que resultarían de una situación de permanente inseguridad y, en fin, no dispensarle un trato incompatible con la condición de “ciudadano de un pueblo libre”».

En aplicación de esta garantía, situándola en el marco de la prohibición de incurrir en *bis in idem*, hemos considerado que no cabe reabrir un proceso penal que ha terminado con una sentencia firme condenando por la realización de un hecho calificado de falta, con la pretensión de que el mismo se recalificara como delito, pues ello vulneraría la cosa juzgada y la prohibición de incurrir en *bis in idem* (ATC 1001/1987, de 16 de septiembre, FJ 2); hemos declarado carente de fundamento la alegación relativa a haber incurrido en *bis in idem* al haberse sustanciado dos procedimientos penales, pues sólo existía una coincidencia parcial entre los hechos enjuiciados (ATC 329/1995, de 11 de diciembre); y hemos afirmado, igualmente, la ausencia de lesión de esta garantía, por las resoluciones judiciales que declaran procedente la extradición solicitada, bien porque no constaba que se hubiera dictado en España «sentencia alguna definitiva en relación con el caso» (STC 222/1997, de 4 de diciembre, FJ 4), bien porque se entienda que, en la medida en que el objeto del procedimiento extradicional no reside en efectuar un pronunciamiento condenatorio, no puede haber reiteración sancionadora (STC 102/1997, de 20 de mayo, FJ 6; ATC 90/1985, de 6 de febrero).

En definitiva, hasta ahora este Tribunal sólo ha reconocido de manera expresa autonomía al derecho a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador cuando se trata de un doble proceso penal (STC 159/1987, de 26 de octubre; ATC 1001/1987, de 16 de septiembre), de modo que la mera coexistencia de procedimientos sancionadores —administrativo y penal— que no ocasiona una doble sanción no ha adquirido relevancia constitucional en el marco de este derecho (STC 98/1989, de 1 de junio; AATC 600/1987, de 20 de mayo; 413/1990, de 26 de noviembre).

c) Junto a esta vertiente, este Tribunal ha dotado de relevancia constitucional a la vertiente formal o procesal de este principio, que, de conformidad con la STC 77/1983, de 3 de octubre (FJ 3), 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 sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código penal. En efecto, en esta Sentencia (FJ 2) declaramos que, si bien nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que la ha admitido en el art. 25.3, dicha aceptación se ha efectuado sometiéndole a «las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos». Entre los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 CE, en lo que aquí interesa, se declaró la necesaria subordinación de los actos de

la Administración de imposición de sanciones a la Autoridad judicial. De esta subordinación deriva una triple exigencia: «a) el necesario control *a posteriori* por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad de respetar la cosa juzgada».

d) El alcance que este Tribunal ha otorgado a la interdicción de incurrir en *bis in idem*, en cuanto comprensiva tanto de la prohibición de la aplicación de múltiples normas sancionadoras como de la proscripción de ulterior enjuiciamiento cuando el mismo hecho ha sido ya enjuiciado en un primer procedimiento en el que se ha dictado una resolución con efecto de cosa juzgada, coincide en lo sustancial con el contenido asignado al mismo en los convenios internacionales sobre derechos humanos. Así, en primer término, el art. 14.7 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (en adelante, PIDCP) —hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por España («Boletín Oficial del Estado» de 30 de abril de 1977)— dispone que «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».

De otra parte, también el art. 4 del Protocolo 7 del Convenio europeo de derechos humanos (en adelante, CEDH), aunque no ha sido ratificado por España —pero sí firmado—, reconoce este derecho con un contenido similar. Lo dispuesto en él constituye un adecuado marco de referencia en cuanto expresivo de un modelo jurídico-constitucional común en nuestro entorno. Este artículo establece: «1. Nadie podrá ser procesado o castigado penalmente por las jurisdicciones del mismo Estado por una infracción por la que hubiera sido absuelto o condenado por sentencia firme conforme a la Ley y al procedimiento penal de ese Estado. 2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no obsta a la reapertura del proceso, conforme a la Ley y al procedimiento penal del Estado interesado, en caso de que hechos nuevos o revelaciones nuevas o un vicio esencial en ese procedimiento pudieran afectar a la sentencia dictada». A los efectos de la aplicación de las garantías del proceso justo (art. 6.1 CEDH), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluye dentro de los conceptos de infracción y sanción penal también las de carácter administrativo, partiendo de un concepto sustantivo de la materia y no considerando relevante la denominación de la legislación en la que se encuentran (por todas, STEDH de 21 de febrero de 1984, caso Öztürk c. República Federal de Alemania); y a los efectos del art. 4 del Protocolo 7 CEDH equipara la persecución y castigo penal en el seno de un proceso penal con el procedimiento y la sanción administrativos (SSTEDH de 23 de octubre de 1995, caso Gradinger c. Austria; de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria; de 30 de mayo de 2002, caso W. F. c. Austria; de 6 de junio de 2002, caso Sallen c. Austria).

4. Efectuadas las anteriores consideraciones procede ahora analizar si, como advierte el Ministerio Fiscal, la pretensión de amparo debe ser inadmitida por no haberse invocado la lesión del derecho fundamental tan pronto como, una vez conocida la misma, hubiere lugar a ello (art. 44.1.c LOTC). Se refiere el Ministerio Fiscal a la determinación del momento a partir del cual ha de invocarse la garantía relativa a no ser sometido a nuevo procedimiento sancionador, pues ciertamente, la garantía material relativa a la no imposición de una nueva sanción sólo puede hacerse valer, como hemos señalado,

frente al intento de sancionar de nuevo o como medio para obtener la anulación de la sanción posterior (STC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3).

En relación con la objeción apuntada por el Ministerio Fiscal, ha de recordarse que este Tribunal ha entendido en su STC 152/2001, de 2 de julio, que el análisis de la puntualidad de la invocación de la lesión del derecho fundamental se conecta con la exigencia de buena fe en el comportamiento procesal, exigencia establecida en el art. 11.1 LOPJ; de modo que si la finalidad del requisito del art. 44.1.c LOTC es hacer posible que los órganos de la jurisdicción ordinaria puedan remediar por sí mismos las posibles vulneraciones constitucionales, «es indudable que una alegación conscientemente tardía, que por su retraso hace imposible el remedio de la vulneración producida, no puede considerarse cumplidora del requisito, cuando hace imposible su finalidad» (FJ 5).

Si la finalidad del requisito contenido en el art. 44.1 c) LOTC reside en que los órganos del poder público tengan ocasión de pronunciarse sobre la eventual vulneración del derecho fundamental y en su caso la reparen (por todas, SSTC 1/1981, de 26 de enero, FJ 4; 75/1984, de 27 de junio, FJ 1; 130/1989, de 17 de julio, FJ 1; 16/1991, de 28 de enero, FJ 1; 287/1993, de 4 de octubre, FJ 2; 29/1996, de 26 de febrero, FJ 2; y 201/2000, de 24 de julio, FJ 3), en el caso sometido a nuestra consideración la Administración pudo y debió reparar la vulneración, sin que sea imputable su falta de reparación a la pasividad del denunciado y posteriormente sancionado. En efecto, como acabamos de señalar, el procedimiento penal se inició previamente al expediente administrativo, de modo que en las actuaciones de este expediente se hallaba el Auto de incoación de las diligencias penales de 21 de abril de 1997 desde el 6 de agosto del propio año, momento en el que tuvo entrada en la Jefatura Provincial de Tráfico la denuncia de la Guardia Civil. Por consiguiente, si a la Administración le constaba la existencia del procedimiento penal, pudo y debió suspender el procedimiento administrativo en cualquier momento del procedimiento —art. 7.1 RPS— hasta que hubiera recaído resolución judicial, según establece con carácter general el art. 7.2 RPS, y específicamente para el sector de las infracciones de tráfico el art. 65.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprobó la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial.

Esta inicial inadvertencia del Auto de incoación de las diligencias penales que se encontraba en las actuaciones se tornó en la creencia errónea de que figuraba en las mismas la absolución penal del denunciado, cuando el ya sancionado alegó en el recurso ordinario instado frente a la resolución sancionadora la excepción de «cosa juzgada» (sic) por estar pendiente el procedimiento penal. Fue, por tanto, la errónea actuación de la autoridad administrativa la causa directa de que no se impidiera la dualidad de procedimientos en la forma prevista en la legislación, esto es, suspendiendo la tramitación del expediente administrativo. De este modo, el error manifiesto cometido por la autoridad administrativa al considerar que en las actuaciones constaba una inexistente resolución penal absolutoria tuvo como efecto que la sanción fuera firme en vía administrativa y que, consecuencia de ello, se pusiera en marcha el efecto de ejecutividad inmediata de las sanciones administrativas, de forma que el sancionado hubo de cumplir las sanciones impuestas.

A ello no puede oponerse lo argumentado por el Ministerio Fiscal, en el sentido de que el demandante conocía desde sus inicios la dualidad de procedimientos y lo silenció en el procedimiento administrativo hasta que se impuso la sanción administrativa, pues en la medida en que la apertura del expediente sancionador y la

propuesta de resolución fue comunicada al denunciado por edictos, éste alegó la existencia de un procedimiento penal en marcha en el procedimiento administrativo cuando tuvo conocimiento fehaciente del mismo mediante su notificación personal.

Tampoco puede oponerse el hecho de que el denunciante tenía certeza de la existencia de la dualidad de procedimientos sancionadores por lo que podía y debía invocar la vulneración del derecho fundamental en el proceso penal desde que se formuló el pliego de cargos en el expediente administrativo, tal como se consideró en la STC 152/2001, FJ 6. Pues no puede reprocharse al denunciado aguardar hasta el trámite de cuestiones previas previsto en el art. 793 LECrim para invocar la falta de reconocimiento del efecto de «cosa juzgada» (sic) de la resolución sancionadora y la interdicción de doble enjuiciamiento, dado que es el primer momento previsto legalmente de forma expresa al efecto.

Por todo ello, se ha de concluir que no concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 44.1.c en relación con el art. 50.1.a LOTC, ya que no se advierte quiebra del carácter subsidiario del recurso de amparo, toda vez que la Administración tuvo ocasión de evitar la vulneración aducida en la demanda de la forma prevista legalmente y el Tribunal penal tuvo conocimiento de la situación creada.

5. Comenzando ya el examen de fondo de la vulneración alegada, en aplicación de la doctrina constitucional que se acaba de exponer, procede analizar, en primer lugar, si se da el presupuesto de la interdicción de incurrir en *bis in idem*, esto es, si existió la triple identidad requerida, de sujetos, hechos y fundamentos; y, en segundo término, en caso de constatarse la triple identidad, habrá de analizarse si el respeto al derecho fundamental que comporta la interdicción de incurrir en *bis in idem*, garantizado en el art. 25.1 CE, se satisface con una solución como la adoptada en el caso, o si, por el contrario, como pretende el recurrente, requiere siempre que el segundo órgano sancionador deje de imponer la sanción.

En el enjuiciamiento de la primera cuestión no podemos eludir que este Tribunal en sus Sentencias 177/1999, de 11 de octubre (FJ 2), y 152/2001, de 2 de julio (FJ 2), ha sostenido que la declaración efectuada por los órganos judiciales penales relativa a la existencia de la triple identidad, de hechos, sujetos y fundamentos, no puede ser cuestionada por este Tribunal y constituye el «obligado punto de partida» para el examen de la alegada vulneración del derecho que reconoce el art. 25.1 CE. Sin embargo, esta afirmación no puede compartirse, pues la triple identidad constituye el presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*, sea éste sustantivo o procesal, y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, ya que éstos no impiden la concurrencia de cualesquiera sanciones y procedimientos sancionadores, ni siquiera si éstos tienen por objeto los mismos hechos, sino que estos derechos fundamentales consisten precisamente en no padecer una doble sanción y en no ser sometido a un doble procedimiento punitivo, por los mismos hechos y con el mismo fundamento. Ahora bien, la revisión de la declaración de identidad efectuada por los órganos judiciales o el análisis directo de su concurrencia, en caso de no haberse efectuado por los órganos sancionadores o judiciales a pesar de haberse invocado la vulneración del derecho fundamental, han de ser realizados por este Tribunal respetando los límites de esta jurisdicción constitucional de amparo. Por tanto, se han de comparar los ilícitos sancionados, partiendo de la acotación de los hechos realizada por la Administración en la resolución sancionadora y por el órgano judicial penal en

las Sentencias, y tomando como base la calificación jurídica de estos hechos realizada por estos poderes del Estado, dado que, de conformidad con el art. 44.1.b LOTC, en el examen de la vulneración de los derechos fundamentales este Tribunal Constitucional no entrará a conocer «de los hechos que dieron lugar al proceso» en el que se ocasionaron las vulneraciones que se alegan en amparo, y, dado que el art. 117.3 CE atribuye a los Jueces y Tribunales la potestad jurisdiccional, siendo, por consiguiente, tarea atribuida a éstos tanto la delimitación procesal de los hechos como su calificación jurídica conforme a la legalidad aplicable.

a) Las normas aplicadas son, de un lado, el art. 12.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 25 de julio, que aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (en adelante LSV), en relación con el art. 20.1 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero —en su redacción dada por el Real Decreto 1333/1994—, que aprobó el Reglamento general de circulación, y el art. 379 CP 1995; preceptos cuyo contenido es el siguiente:

Art. 12.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990: «No podrá circular por las vías objeto de esta Ley el conductor de vehículos o bicicletas con tasas superiores a las que reglamentariamente se establezcan de bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes u otras sustancias análogas». Tasa que el art. 20.1 del Reglamento general de circulación —Real Decreto 1333/1994— situaba en 0,4 mgrs. por litro de aire espirado.

Art. 379 CP: «El que condujere un vehículo a motor o un ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas, será castigado con la pena de arresto de ocho a doce fines de semana o multa de tres a ocho meses y, en cualquier caso, privación del derecho a conducir vehículos a motor o ciclomotores, respectivamente, por tiempo superior a uno y hasta cuatro años».

b) De la mera comparación de ambas normas deriva que, como afirma en los fundamentos jurídicos segundo y tercero la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 20 de enero de 2000, el delito contenido en el art. 379 CP no constituye una infracción meramente formal, como sí lo es la que tipifica el art. 12.1 Real Decreto 339/1990, pues para imponer la pena no basta con comprobar a través de la pertinente prueba de alcoholemia que el conductor ha ingerido alcohol o alguna otra de las sustancias mencionadas en el mismo, sino que es necesario que se acredite que dicha ingestión ha afectado a la capacidad psicofísica del conductor, y, consecuencia de ello, a la seguridad en el tráfico, que es el bien jurídico protegido por dicho delito. En efecto, según expone la Audiencia Provincial, «sintetizando la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional, respecto al delito de conducción bajo los efectos de bebidas alcohólicas del art. 379 del Código penal, hay que sentar que no constituye un tipo meramente formal y así, además de la constatación objetiva de un determinado índice de hemoconcentración de alcohol en sangre, de modo que, acreditado el mismo, mediante la utilización de un etilómetro homologado, y practicada dicha prueba ... el tipo penal mencionado exige también que el alcohol ingerido afecte a las condiciones psicofísicas del acusado, y, por lo tanto incida en la seguridad del tráfico, bien jurídico protegido». Añadiendo que «los elementos de juicio a través de los cuales se puede dar por probada la situación de minoración de las facultades exigibles para circular, pueden consistir tanto en una conducción irregular, como en la apreciación de determinados signos físicos aparentes, que permitan deducir dicha circunstancia atendiendo a

elementales máximas de experiencia, pues es, igualmente, conclusión científica comprobada que tal influjo varía según el peso, constitución y hábito de la persona que procedió al consumo de bebidas alcohólicas, si bien hay un límite a partir del cual se puede afirmar que la afectación tiene carácter de generalidad...».

La ausencia de carácter formal del delito de conducción bajo el efecto de bebidas alcohólicas ha sido resaltada por este Tribunal en reiteradas ocasiones. Así, desde la STC 145/1985, de 28 de octubre, hemos declarado en relación con el antiguo delito del art. 340 bis a) 1 CP anterior, idéntico al actual art. 379 CP, que el supuesto delictivo «no consiste en la presencia de un determinado grado de impregnación alcohólica, sino en la conducción de un vehículo de motor bajo la influencia de bebidas alcohólicas» (FJ 4; en el mismo sentido SSTC 148/1985, de 30 de octubre, FJ 4; 145/1987, de 23 de septiembre, FJ 2; 22/1988, de 18 de febrero, FJ 3.a; 5/1989, de 19 de enero, FJ 2; 222/1991, de 25 de noviembre, FJ 2); de modo que para la apreciación del delito no resulta imprescindible ni suficiente la prueba de impregnación alcohólica (SSTC 24/1992, de 14 de febrero, FJ 4; 252/1994, de 19 de septiembre, FJ 5). Por ello en la STC 111/1999, de 14 de junio, FJ 3, afirmamos que «se trata de una figura delictiva similar, pero no idéntica, a la correlativa infracción administrativa, caracterizándose aquélla por la exigencia de un peligro real para la seguridad del tráfico». De otra parte, como sostuvimos en la STC 161/1997, de 2 de octubre, FJ 13, «la conducción bajo la influencia de las drogas o del alcohol no sólo constituye un comportamiento delictivo autónomo, sino también una forma de comportamiento imprudente que puede lesionar la vida y la integridad física de las personas», de modo que se dirige tendencialmente también a la protección de estos bienes jurídicos.

Sin embargo, la infracción administrativa tiene carácter formal y se aplica de forma que pudiéramos llamar automática. Consecuencia de ello es que para la realización de la infracción administrativa y la imposición de la correspondiente sanción basta con acreditar, mediante la prueba de alcoholemia, que la ingestión de alcohol supera la tasa fijada de forma reglamentaria, no exigiéndose la acreditación de que en el caso concreto dicha ingestión haya tenido alguna influencia en la capacidad psico-física del conductor ni, derivado de ello, en su forma de conducción o en la seguridad del tráfico vial. Por ello, en el expediente administrativo no hay referencia alguna a la influencia de la ingestión del alcohol en la capacidad psicofísica del conductor. En el mismo sólo constan como hechos la ingestión de alcohol y la tasa de alcohol por litro de aire espirado resultado de las dos pruebas realizadas —0,86 y 0,81 mgrs. / litro de aire—, así como el precepto infringido —art. 20.1 Reglamento general de circulación en relación con el art. 12.1 LSV. Tampoco se menciona el dato de que el conductor era penalmente reincidente ya que había sido previamente sancionado por delito contra la seguridad del tráfico en Sentencia firme de 13 de junio de 1996.

c) Esta diferencia esencial entre la infracción administrativa y el delito, que sustenta la legitimidad constitucional de la diferente entidad de las sanciones previstas para ambas, pues sólo así éstas pueden considerarse ajustadas a las exigencias que derivan del principio de proporcionalidad de las sanciones, no puede, sin embargo, conducir a sostener la ausencia de identidad que determinaría la inaplicación de la interdicción constitucional. En efecto, ambas infracciones, administrativa y penal, comparten un elemento nuclear común —conducir un vehículo de motor habiendo ingerido alcohol, superando las tasas reglamentariamente determinadas—, de modo que al imponerse ambas sanciones

de forma cumulativa, dicho elemento resulta doblemente sancionado, sin que dicha reiteración sancionadora pueda justificarse sobre la base de un diferente fundamento punitivo, dado que el bien o interés jurídico protegido por ambas normas es el mismo —la seguridad del tráfico como valor intermedio referencial; la vida e integridad física de todos, como bienes jurídicos referidos. Se trata de un caso en el que el delito absorbe el total contenido de ilicitud de la infracción administrativa, pues el delito añade a dicho elemento común el riesgo para los bienes jurídicos vida e integridad física, inherente a la conducción realizada por una persona con sus facultades psico-físicas disminuidas, debido a la efectiva influencia del alcohol ingerido.

Como ha afirmado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para considerar inaplicable la prohibición de incurrir en *bis in idem*, no basta con que las infracciones aplicadas presenten diferencias, o que una de ellas represente solo un aspecto parcial de la otra (STEDH 23 de octubre de 1995, caso Gradinger c. Austria, § 55), pues la cuestión de si se ha violado o no el principio *non bis in idem* protegido en el art. 4 del Protocolo 7 CEDH, «atañe a las relaciones entre los dos ilícitos» aplicados, si bien este artículo no limita su protección al derecho a no ser sancionado en dos ocasiones, sino que la «extiende al derecho a no ser perseguido penalmente» (STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, § 29). Afirma el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que el art. 4 del Protocolo 7 no se refiere al «mismo ilícito», sino a ser «perseguido o sancionado penalmente «de nuevo» por un ilícito por el cual ya ha sido definitivamente absuelto o condenado», de modo que si bien entiende que «el mero hecho de que un solo acto constituya más de un ilícito no es contrario a este artículo», no por ello deja de reconocer que este artículo despliega sus efectos cuando «un acto ha sido perseguido o sancionado penalmente en virtud de ilícitos sólo formalmente diferentes» (STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, § 24). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos señala que «existen casos en los que un acto, a primera vista, parece constituir más de un ilícito, mientras que un examen más atento muestra que únicamente debe ser perseguido un ilícito porque abarca todos los ilícitos contenidos en los otros ... Un ejemplo obvio sería un acto que constituyera dos ilícitos, uno de los cuales contuviera precisamente los mismos elementos que el otro más uno adicional. Puede haber otros casos en los que los ilícitos únicamente se solapen ligeramente. Así, cuando diferentes ilícitos basados en un acto son perseguidos de forma consecutiva, uno después de la resolución firme sobre el otro, el Tribunal debe examinar si dichos ilícitos tienen o no los mismos elementos esenciales» (STEDH de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, § 25; en igual sentido STEDH de 30 de mayo de 2002, caso W. F. c. Austria, § 25; y de 6 de junio de 2002, caso Sallen c. Austria, § 25). Por ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que no se había producido vulneración del art. 4 del Protocolo 7 en el caso Oliveira c. Suiza —STEDH de 30 de julio de 1998— por entender que existía un concurso ideal de infracciones, y ha inadmitido la demanda en el caso Ponsetti y Chesnel c. Francia —Decisión de inadmisión de 14 de septiembre de 1999— al considerar que las infracciones por las que fue sancionado el recurrente en vía administrativa y penal diferían en elementos esenciales.

A la luz de todo cuanto antecede, en el caso que analizamos, ha de afirmarse la existencia de la identidad requerida para la aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*.

6. Sin embargo, esta afirmación no conduce automáticamente a la estimación del amparo, pues se ha

de examinar si la interdicción de incurrir en *bis in idem* constitucionalmente garantizada en el art. 25.1 CE se satisface con una solución como la adoptada en el caso. En particular, hemos de analizar si se ha producido la reiteración punitiva constitucionalmente proscrita.

El órgano judicial penal tomó en consideración la sanción administrativa impuesta para su descuento de la pena en fase de ejecución de la Sentencia penal, tanto en lo referido al tiempo de duración de la privación del carné de conducir como en lo que atañe a la cuantía de la multa, e intentó impedir cualquier otro efecto de la resolución administrativa sancionadora poniendo en conocimiento de la Administración la resolución penal. De modo que no puede sostenerse que materialmente el recurrente haya sufrido exceso punitivo alguno.

Desde la perspectiva material del derecho fundamental garantizado en el art. 25.1 CE, el núcleo esencial de la garantía en él contenida reside en impedir el exceso punitivo en cuanto sanción no prevista legalmente; de modo que, ni de la infracción de una regla procesal —la no suspensión del expediente administrativo prevista en el art. 7.1 y 2 RPS—, ni de la eventual falta de reconocimiento del efecto de cosa juzgada de la resolución sancionadora, deriva con carácter automático la lesión de la prohibición de incurrir en *bis in idem* sancionador. En el caso no puede afirmarse que se hayan impuesto dos sanciones al recurrente, una en vía administrativa y otra en vía penal, pues materialmente sólo se le ha impuesto una sanción. A los efectos de ponderar la vulneración del derecho fundamental del recurrente a no padecer dos sanciones por los mismos hechos con el mismo fundamento es evidente que, desde la perspectiva que nos es propia, no nos corresponde analizar la legalidad o ilegalidad de la actuación de la Administración sancionadora, ni enjuiciar, desde esa misma óptica de la legalidad aplicable, la actuación de los órganos judiciales penales al absorber las sanciones administrativas impuestas en las penas.

No obstante, no puede dejar de reconocerse que los órganos penales, al enjuiciar el caso, se encontraban en una situación paradójica, pues, aunque no podían dejar de condenar penalmente al recurrente, dado su sometimiento estricto a la ley en el ejercicio de su función jurisdiccional (art. 117.1 CE), tampoco podían dejar de ser conscientes de que la sanción penal por ellos impuesta al mismo podía suponer una reiteración sancionadora constitucionalmente prohibida por el art. 25.1 CE. El hecho de que la legislación no prevea expresamente solución para los casos en los que la Administración no suspenda el expediente administrativo, estando un procedimiento penal abierto, puede explicar su actuación. Sólo al legislador corresponde establecer los mecanismos normativos de articulación del ejercicio de la potestad punitiva por la Administración y por la jurisdicción penal para evitar la reiteración sancionadora y contemplar las consecuencias que deriven de su incumplimiento.

Atendiendo a los límites de nuestra jurisdicción de amparo, una solución como la adoptada en este caso por el órgano judicial no puede considerarse lesiva de la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem* sancionador, dado que la inexistencia de sanción desproporcionada en concreto, al haber sido descontada la multa administrativa y la duración de la privación del carné de conducir, permite concluir que no ha habido una duplicación —*bis*— de la sanción constitutiva del exceso punitivo materialmente proscrito por el art. 25.1 CE. Frente a lo sostenido en la STC 177/1999, de 11 de octubre (FJ 4), no basta la mera declaración de imposición de la sanción si se procede a su descuento y a evitar todos los efectos negativos anudados a la resolución administrativa sancionadora para considerar vulnerado el derecho fundamental a no padecer más de una sanción

por los mismos hechos con el mismo fundamento. En definitiva, hemos de precisar que en este caso no hay ni superposición ni adición efectiva de una nueva sanción y que el derecho reconocido en el art. 25.1 CE en su vertiente sancionadora no prohíbe el «doble reproche afflictivo», sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto.

Una ponderación similar fue efectuada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 30 de julio de 1998 en el caso Oliveira (§ 27) —junto a la calificación del caso como concurso ideal de infracciones— para declarar que no se había lesionado el art. 4 del Protocolo 7 CEDH, al afirmar que «esta disposición no se opone a que dos jurisdicciones distintas conozcan de infracciones diferentes, ... y ello en menor medida en el caso en el que no ha tenido lugar una acumulación de penas sino la absorción de la más leve por la más grave».

7. Con el análisis realizado no hemos dado aún respuesta a todas las cuestiones planteadas por el recurrente, pues éste se queja de que no se haya reconocido efecto de «cosa juzgada» (sic) a las resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo, de modo que resta por examinar si por esta u otra razón la mera reiteración del ejercicio del poder sancionador del Estado, aunque sin resultado de duplicación sancionadora, tiene relevancia constitucional en el marco de la prohibición de incurrir en *bis in idem*. Esto es, si la doble sustanciación de procedimientos sancionadores —administrativo y penal—, de la forma en que ésta ha tenido lugar, constituye una vulneración del derecho a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador; vulneración que ciertamente se hubiera producido si se hubiera desconocido la cosa juzgada.

En cuanto al reconocimiento de efecto de cosa juzgada de la resolución administrativa, se ha de señalar que, en sentido estricto, dicho efecto es predicable tan sólo de las resoluciones judiciales, de modo que sólo puede considerarse vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en cuyo haz de garantías se ha reconocido el respeto a la cosa juzgada (por todas, SSTC 67/1984, de 7 de junio, FJ 2; 159/1987, de 26 de octubre, FJ 2; 189/1990, de 26 de noviembre, FJ 1; 151/2001, de 2 de julio, FJ 4), el desconocimiento de lo resuelto en una resolución judicial firme, dictada sobre el fondo del litigio. De otra parte, se ha de tener presente que uno de los requisitos de la legitimidad constitucional de la potestad sancionadora de la Administración es la necesaria viabilidad del sometimiento de la misma a control judicial posterior (art. 106 CE; STC 77/1983, de 3 de octubre). De modo que, sin haberse producido dicho control judicial ulterior por la jurisdicción contencioso-administrativa, al haber desistido el sancionado del recurso interpuesto, la resolución administrativa carece de efecto de cosa juzgada.

8. Ahora bien, el recurrente se queja de la reapertura de un procedimiento sancionador —de carácter penal— una vez que ya había sido sancionado por los mismos hechos, por lo que hemos de examinar si la apertura o reanudación de un ulterior procedimiento sancionador —administrativo o penal— vulnera la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem*.

Como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 3.b), este Tribunal sólo ha reconocido de modo expreso autonomía al derecho a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador cuando se trata de un doble proceso penal. Sin embargo, tanto el art. 14.7 PIDCP, como el art. 4 del Protocolo 7 CEDH, protegen al ciudadano no sólo frente a la ulterior sanción —administrativa o penal—, sino frente a la nueva persecución punitiva por los mismos hechos una vez que ha recaído reso-

lución firme en el primer procedimiento sancionador, con independencia del resultado —absolución o sanción— del mismo. Esta prohibición dirigida al Estado de no someter a los ciudadanos a un doble o ulterior procedimiento sancionador por los mismos hechos con el mismo fundamento, una vez que ha recaído resolución firme en un primer procedimiento sancionador —administrativo o penal—, constituye uno de los límites al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado que la Constitución impone como inherente al derecho a ser sancionado en el marco de un procedimiento sancionador sustanciado con todas las garantías (art. 24.2 CE) en relación con el derecho a no ser sancionado si no es en las condiciones estatuidas por la ley y la Constitución (art. 25.1 CE). Poderosas razones ancladas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y en el valor libertad (art. 1.1 CE) fundamentan dicha extensión de la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem*.

En el Estado constitucional de Derecho ningún poder público es ilimitado, por tanto, la potestad sancionadora del Estado, en cuanto forma más drástica de actuación de los poderes públicos sobre el ciudadano, ha de sujetarse a estrictos límites. La limitación de la potestad sancionadora del Estado es condición de legitimidad de su ejercicio en el Estado de Derecho, en el que la libertad es uno de sus valores superiores (art. 1.1 CE) y la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) uno de los principios configuradores del mismo. Así, de un lado, las restricciones permanentes de la esfera de libertad individual inherentes a la situación de inseguridad derivada de la posibilidad de que el Estado pueda reiterar sus pretensiones punitivas por los mismos hechos sin límite alguno, carecen de todo fundamento legitimador en el Estado de Derecho. De otro, la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), impone límites a la reapertura de cualesquiera procedimientos sancionadores —administrativo o penal— por los mismos hechos, pues la posibilidad ilimitada de reapertura o prolongación de un procedimiento sancionador crea una situación de pendencia jurídica, que, en atención a su carácter indefinido, es contraria a la seguridad jurídica (por todas STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 3).

Por consiguiente, teniendo en cuenta que del valor libertad (art. 1.1 CE) y del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) derivan límites constitucionales para todo procedimiento sancionador que integran el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías en el ámbito administrativo sancionador (art. 24.2 CE), no puede negarse que en ciertos casos la substanciación de un procedimiento administrativo sancionador y un proceso penal —por los mismos hechos y con el mismo fundamento— puede ocasionar la vulneración del derecho a no ser sometido a un doble proceso, garantía ésta que comprende primeramente la interdicción de ser sometido a doble proceso penal. Sin embargo, en la regulación legal actual del procedimiento administrativo sancionador difícilmente se podrá efectuar la equiparación de ambos procedimientos en orden a determinar el alcance de dicha prohibición constitucional.

En efecto, la interdicción constitucional de apertura o reanudación de un procedimiento sancionador cuando se ha dictado una resolución sancionadora firme, no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, sino tan sólo respecto de aquéllos que, tanto en atención a las características del procedimiento —su grado de complejidad— como a las de la sanción que sea posible imponer en él —su naturaleza y magnitud— pueden equipararse a un proceso penal, a los efectos de entender que el sometido a un procedimiento sancionador de tales características se encuentra en una situación de sujeción al procedimiento tan gravosa como la de quien se halla sometido a un proceso penal. Dos son las razones que avalan esta limitación. De un lado, la lógica que impone el principio de proporcionalidad, en cuanto criterio de

ponderación del contenido de los derechos fundamentales. De otro, la necesariamente matizada traslación de las garantías del proceso justo al ámbito del procedimiento administrativo sancionador. Como tiene declarado este Tribunal, las garantías procesales constitucionalizadas en el art. 24.2 CE son de aplicación al ámbito administrativo sancionador «en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución»; de modo que la traslación de las garantías del proceso justo al procedimiento sancionador no conlleva su aplicación literal «sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional» (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2; reiterado entre otras en STC 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3), y se condiciona a que se trate de garantías que «resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador» (SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3).

De otra parte, hemos de reiterar que, como resulta del párrafo segundo del art. 4 del Protocolo 7 CEDH y de nuestra jurisprudencia (STC 159/1987, de 26 de octubre), la interdicción de doble procedimiento sancionador sólo 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 aplicación de dicha doctrina al caso, se ha de concluir que en el mismo no regía la prohibición constitucional de doble procedimiento sancionador. La sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impiden equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado —por conducir habiendo ingerido alcohol en un grado superior a las tasas reglamentariamente determinadas— a un proceso penal a los efectos de entender que el recurrente ha sufrido una vulneración de su derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador.

9. Si bien todo lo expuesto es suficiente en orden a la desestimación de la concreta pretensión de amparo de vulneración de los derechos fundamentales del recurrente, resulta pertinente responder a una idea que subyace a la demanda de amparo, pues, de considerarse ratificada por este Tribunal, tendría un importante alcance en la ordenación de los procedimientos sancionadores —administrativo y penal—. Nos referimos a que de la prohibición de incurrir en *bis in idem* sancionador —ya sea sustantivo o procesal— contenida en el art. 25.1 CE, y en su relación con el art. 24.2 CE, deriva siempre la anulación de la segunda sanción que se impone. Esta consecuencia, sin embargo, no puede ser extraída de la norma constitucional. Varias razones sustentan esta afirmación.

De un lado, no puede obviarse el hecho de que con carácter general la Administración sancionadora debe paralizar el procedimiento si los hechos pueden ser constitutivos de infracción penal —art. 7.2 RPS—, y que, en el caso, la Administración actuó con infracción de lo previsto en dicha disposición y en el art. 65.1 LSV. Dicha infracción legal, no obstante, tiene relevancia constitucional por cuanto estas reglas plasman la competencia exclusiva de la jurisdicción penal en el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal y configuran un instrumento preventivo tendente a preservar los derechos a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador —administrativo y penal— y a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos.

La decisión sobre qué hechos han de ser objeto de sanción penal compete en exclusiva al poder legislativo (por todas SSTC 341/1993, de 18 de noviembre,

FJ 3; 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6; 161/1997, de 2 de octubre, FJ 9). Pero, 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 sólo los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de dicha infracción y ejercer la potestad punitiva estatal. Esta conclusión se alcanza desde el art. 25 de la Constitución en relación con el art. 117 de la misma. El art. 25 de la Constitución contiene dos límites a la potestad sancionadora de la Administración. Su párrafo tercero contiene un límite expreso que reside en la imposibilidad de que la Administración civil imponga «sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad»; y su párrafo primero contiene un límite implícito que afecta al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y consiste en que ésta sólo puede ejercerse si los hechos no son paralelamente constitutivos de infracción penal, pues en estos casos de concurrencia normativa aparente, de disposiciones penales y administrativas que tipifican infracciones, sólo la infracción penal es realmente aplicable, lo que determina que el único poder público con competencia para ejercer la potestad sancionadora sea la jurisdicción penal. 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.

En el caso analizado, ha de tenerse en cuenta que el art. 65.1 LSV, no sólo dispone la paralización del procedimiento administrativo en virtud de la subsidiariedad sancionadora de la Administración, sino también que los hechos sólo «tienen el carácter de infracción administrativa» si no son constitutivos de delito o falta. En efecto, dicho artículo establece que las «acciones u omisiones contrarias a esta Ley o a los reglamentos que la desarrollan, tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y medida que en ella se determinan, a no ser que puedan constituir delitos o faltas tipificadas en las leyes penales, en cuyo caso la Administración pasará el tanto de culpa al orden jurisdiccional competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme». Por consiguiente, en el caso, habida cuenta de que los hechos reunían los elementos para ser calificados de delito, la Administración no podía imponer la sanción correspondiente a la infracción administrativa, que devino inaplicable. La subsunción de los hechos en la disposición administrativa se efectuó, entonces, desconociendo el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y la competencia exclusiva de la jurisdicción penal para ejercer la potestad punitiva (art. 25.1 CE en relación con el art. 117.3 CE).

En conclusión, la cuestión atinente a cuál es el órgano sancionador que actúa en primer lugar tiene relevancia constitucional, a pesar de lo sostenido en la STC 177/1999, de 11 de octubre (FJ 5), y en consonancia con la declaración efectuada por la STC 77/1983, de 3 de octubre (FJ 3), acerca de la «imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos».

10. Una segunda razón avala la afirmación de que de la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem* no deriva la anulación de la segunda sanción o del segun-

do procedimiento sancionador. Esta reside en que la declaración de responsabilidad penal se efectúa en un proceso en el que rigen garantías específicas integradas en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que repercuten en el contenido del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), mientras que la declaración de responsabilidad por infracción administrativa se realiza en un procedimiento en el que tal derecho se aplica de forma modalizada, lo que implica un menor contenido garantista del mismo (por todas SSTC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2; 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3).

En cuanto a las modulaciones con las que se proyecta el derecho al proceso con todas las garantías se han de resaltar las relativas a la garantía de imparcialidad, pues ésta no puede predicarse de la Administración sancionadora en el mismo sentido que respecto de los órganos judiciales —especialmente en las infracciones de autoprotección—, ni impone las mismas reglas a la actuación de la Administración (SSTC 22/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 4).

En relación con el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), si bien hemos declarado que en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador rige este derecho sin restricciones (por todas SSTC 170/1990, de 5 de noviembre, FJ 4; 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 5), no puede desconocerse que hemos negado la extensión del derecho a la publicidad del proceso al ámbito del procedimiento administrativo sancionador (STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 6) y que hemos admitido la validez como prueba de cargo de los partes de inspección (STC 170/1990, de 5 de noviembre, FJ 4) o de los informes obrantes en autos (SSTC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 5; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 11), con independencia de que carezcan de presunción de veracidad (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8). La admisión de la validez de estas pruebas, en conexión con la inexistencia de la garantía de publicidad en el procedimiento administrativo sancionador, implica que en éste no se proyecta una de las garantías esenciales del derecho al proceso justo y a la presunción de inocencia en el ámbito penal (por todas STC 167/2002, de 18 de septiembre), esto es, que la valoración de la prueba ha de efectuarse en condiciones de oralidad, publicidad e inmediación y que la declaración de responsabilidad penal y la imposición de una sanción de este carácter sólo puede sustentarse en pruebas valoradas en dichas condiciones.

Estas diferencias, que no empañan la legitimidad constitucional del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, sin embargo, determinan que, en caso de dualidad de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, por la Administración y la jurisdicción penal, las resoluciones dictadas en ésta no puedan ceder ante las dictadas en aquélla.

De ello deriva que ni siquiera la determinación fáctica realizada en el procedimiento administrativo sancionador pueda considerarse que ha sido objeto de pronunciamiento definitivo en estos casos de concurrencia de infracciones administrativa y penal, pues dicha acotación jurídica de los hechos ha tenido lugar por un órgano público del que no puede predicarse la imparcialidad en el mismo sentido en que se predica y exige de los órganos judiciales y sin sujeción a las garantías de inmediación, oralidad y publicidad en la valoración de la prueba.

Por ello, si, en el caso origen de la demanda de amparo, la ingestión de alcohol pudo considerarse acreditada en el procedimiento administrativo a través del anexo documental del atestado policial, ello no es suficiente para considerar este hecho válidamente acreditado en

el proceso penal, pues en éste se requiere la ratificación en el juicio oral del atestado y de los resultados de las pruebas de alcoholemia por los agentes que lo realizaron (por todas, STC 188/2002, de 14 de octubre).

Por lo demás, a esta solución no se opone el alcance del derecho reconocido en el art. 4 del Protocolo 7 CEDH, pues el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria (§ 31) ha sostenido que los Estados parte del Convenio europeo de derechos humanos conservan libertad para «regular cuál de las dos infracciones ha de ser perseguida».

11. En conclusión, en el caso examinado, las resoluciones penales no han ocasionado la vulneración del derecho a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos con el mismo fundamento (art. 25.1 CE), pues no ha habido reiteración sancionadora (bis), ni tampoco la lesión del derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento punitivo por los mismos hechos (art. 24.2 en relación con el art. 25.1 CE), ya que el procedimiento administrativo sustanciado no es equiparable a un proceso penal a los efectos de este derecho fundamental. Todo ello teniendo en cuenta los cambios de doctrina efectuados en los fundamentos jurídicos cuarto, quinto, sexto y noveno.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente demanda de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de enero de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

Voto particular que suscribe el Magistrado don Pablo García Manzano en relación con la Sentencia dictada en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 2468-2000

1. Vaya por delante que mi respetuoso disentimiento de la Sentencia aprobada por la mayoría, en este amparo avocado al Pleno del Tribunal, no empaña en modo alguno mi reconocimiento al plausible esfuerzo desplegado para no sólo rectificar lo que se estima como erróneos —o no acertados—, enfoques contenidos en las Sentencias 177/1999 y 152-2001, de las Salas Primera y Segunda del Tribunal, respectivamente, sino para ahondar en la naturaleza y alcance del debatido principio del *ne bis in idem*, aquí concretado en su más paradigmática y tradicional formulación: duplicidad punitiva entre sanciones administrativas y penas.

2. Creo que el amparo impetrado por don José Yáñez Hermida debió otorgarse, pues a mi juicio se produjo lesión del derecho fundamental dirigido a evitar dicha duplicidad punitiva, y para ello, con independencia

de reiterar la doctrina mayoritaria contenida en la citada STC 177/1999, he de razonar y precisar cuál es el alcance de mi disenso respecto de la Sentencia aprobada, con rectificación de anteriores criterios, por la mayoría del Pleno.

3. El principio de interdicción del *bis in idem*, en la proyección enunciada tiene, como la Sentencia reconoce, una premisa o presupuesto básico: que se produzca la denominada triple identidad de sujeto, hechos y fundamento. Es decir, que a una misma persona, por unos mismos o idénticos hechos y con base en infracción administrativa y tipo penal que participan del mismo fundamento, se le impongan las dos reacciones punitivas, la sanción administrativa y la pena. Y he de añadir, con la STC 177/1999, y ello con independencia del orden cronológico de la reacción punitiva, al que es ajeno el ciudadano afectado.

Pues bien, la Sentencia de la que discrepo, se aparta, explícitamente, de la tesis sustentada en las dos Sentencias rectificadas, en el sentido de que éstas habían mantenido que el juicio sobre las identidades incumbe a la jurisdicción penal y es tal sólo un dato o «punto de partida» desde el que ha de efectuarse nuestra función protectora del derecho fundamental. Por el contrario, en la Sentencia mayoritaria se mantiene que esta apreciación judicial puede ser cuestionada por este Tribunal en sede de amparo constitucional. Se arguye, en el FJ 5, o más bien se reconoce que es «tarea atribuida a éstos [a los Jueces y Tribunales] tanto la delimitación procesal de los hechos como su calificación jurídica conforme a la legalidad aplicable». Comparto esta aseveración, y al hilo de ella cabe preguntarse: ¿No es tarea de calificación jurídica la que, analizando el tipo penal, examina si la estructura de éste y el bien jurídico protegido por el precepto punitivo coinciden o no con los que inspiran la infracción administrativa, sobre todo, como es el caso, si ésta ha precedido en su determinación al enjuiciamiento penal? Así, pues, en mi modesto criterio, esta tarea comparativa o comprobación de las identidades es función que incumbe, por determinación del art. 117.3 CE, a los Jueces y Tribunales, en este caso, del orden jurisdiccional penal.

4. En esta misma línea, se realiza por la Sentencia un análisis comparativo entre el artículo 12.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 25 de julio (norma legal que suministra cobertura a la potestad sancionadora administrativa) y el artículo 379 del Código penal de 1995, a la sazón vigente. No es mi propósito, para ser coherente con mi tesis de que es juicio ajeno a nuestra estricta función garantizadora, el entrar a determinar si dicho examen conduce a la conclusión alcanzada de que concurre no sólo la identidad de sujeto y de hechos o conducta sino también de fundamento (o bien jurídico protegido por una y otra norma). Me basta con tener en cuenta que, tras alguna vacilación argumental (a mi entender), la Sentencia penal dictada en apelación llega a la conclusión de que concurren en el caso las tres identidades, incluida la de fundamento. Porque aprecia que concurren es por lo que parte de que se da el *bis in idem* y trata de evitarlo o «subsamarlo», acudiendo a la técnica del descuento o compensación de la sanción administrativa ya impuesta al acusado. Es claro que si hubiese apreciado —el juez penal— diversidad de hechos o fundamento, la condena y las penas impuestas lo hubieran sido en plenitud, sin acudir al artificio técnico de la compensación.

De otra parte, el juicio propio efectuado por este Tribunal sobre la identidad entre la infracción administrativa consistente en exceder el conductor del vehículo de la tasa de alcohol en sangre y el delito de conducir vehículos a motor bajo la influencia de bebidas alcohólicas

[en la versión del art. 340 bis a) 1 del anterior Código penal de 1973, sustancialmente coincidente con el art. 379 del ahora vigente], en cierto modo no es del todo concordante con el emitido, bien que desde la perspectiva del principio de presunción de inocencia, por la STC 111/1999, de 14 de junio, que en su fundamento jurídico 3 afirmó, con relación al citado art. 340 bis a) 1 del Código penal de 1973: «Se trata de una figura delictiva similar, pero no idéntica, a la correlativa infracción administrativa, caracterizándose aquella por la exigencia de un peligro real para la seguridad del tráfico», Sentencia ésta de 14 de junio de 1999 citada por la que decide este recurso de amparo, al realizar el análisis comparativo entre el ilícito administrativo y el penal a que antes he aludido.

5. Partiendo, pues, de la referida y plural identidad de elementos configuradores de ambos reproches, administrativo y penal, es cuando surge el problema: si por un mismo hecho o conducta, el mismo sujeto o persona ya ha sido sancionado en vía administrativa, por sanción firme, ¿puede después la jurisdicción penal dictar sentencia condenatoria e imponer a aquél una o varias penas con la cobertura de un precepto del Código penal de idéntico fundamento a la norma administrativa sancionadora?

La respuesta de la Sentencia mayoritaria es que puede hacerlo sin infringir la prohibición del *bis in idem*, porque: a) la jurisdicción penal es prevalente sobre la Administración sancionadora, y b) porque no ha existido en el caso propio y verdadero *bis* o duplicidad punitiva. Analizaré seguidamente, de forma somera, ambas apreciaciones de la Sentencia dictada por la mayoría del Pleno.

6. El principio de prevalencia de la jurisdicción penal creo que es el *deus ex machina* que late detrás de toda la construcción jurídica de la Sentencia de la que discrepo. Se trata, a mi entender, de uno de esos principios que tienden a verse expandidos, aplicándose a situaciones jurídicas y a casos que no son o no debieran ser los directamente concernidos por el mismo.

En mi modesto criterio opera, en este campo, tal principio en una doble y sucesiva proyección, o con una doble finalidad garantizadora: A) Una primera, atinente a la dimensión instrumental, ceñida al campo cronológico, de prioridad temporal, en cuya virtud si la Administración pública aplica su potestad sancionadora en un expediente en el que se pone de manifiesto la posible tipificación, como delito o falta penal, de la conducta reprochada, debe paralizar, en fase más o menos avanzada, el expediente, para remitir a la jurisdicción penal los hechos a efectos de su eventual enjuiciamiento en sede penal. Pero he de advertir, a renglón seguido, que tal paralización del expediente administrativo y, por ende, del ejercicio resolutivo de la potestad sancionadora administrativa tiene como finalidad el impedir, precisamente, que ésta sancione algo que *prima facie* puede constituir infracción penal y ser enjuiciada por quien tiene competencia exclusiva para ello: los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional penal, y B) La segunda faceta concierne a la prioridad no ya cronológica o temporal sino al aspecto sustantivo de la proclamada prevalencia: dictada sentencia penal absolutoria, la Administración que reanude el expediente sancionador queda vinculada por los hechos probados declarados por aquélla. Esta última es, en mi criterio, la verdadera manifestación de la prevalencia de la jurisdicción penal, y en tal sentido la recoge el art. 7.3 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto).

Así entendido el principio de prevalencia de la jurisdicción penal, hemos de examinar si en el caso con-

trovertido la primera manifestación del mismo tiene eficacia jurídica suficiente para eliminar la lesión del derecho fundamental al que aludimos con la expresión latina del *ne bis in idem*.

En el caso presente, el Sr. Yáñez Hermida puso de relieve en la vía administrativa que se le seguía proceso penal por los mismos hechos, no obstante lo cual, y entendiéndose erróneamente la resolución del recurso ordinario que la causa penal había finalizado con Sentencia absolutoria, revocó parcialmente la inicial resolución sancionadora, con estimación parcial del recurso. Por tanto, trasladar al administrado que, con diligencia, no sólo no oculta sino que manifiesta expresamente la tramitación de los dos procedimientos, las consecuencias dañosas del incumplimiento del deber de paralización del expediente sancionador, cometido por la Administración y ajeno al mismo, no puede constituir argumento para decir que la precedencia del orden penal impide la aplicación del *ne bis in idem*.

7. Afirma la Sentencia de la mayoría que no se da en este caso el bis o reiteración sancionadora porque en la Sentencia penal se tomó en consideración la multa administrativa y la privación temporal de la autorización para conducir vehículos, al absorber en la pena estas sanciones ya impuestas por la Administración de tráfico, y se razona a este respecto (FJ 6) que «no basta la mera declaración de imposición de la sanción si se procede a su descuento y a evitar todos los efectos negativos anudados a la resolución administrativa sancionadora para considerar vulnerado el derecho fundamental a no padecer más de una sanción por los mismos hechos con el mismo fundamento».

He de insistir en el criterio mantenido por la STC 177/1999, a cuyo tenor se produce también en este caso una superposición o adición de otra sanción distinta, como son las penas impuestas en la Sentencia condenatoria. Con independencia de que es sumamente cuestionable que la jurisdicción penal tenga facultades para invalidar o dejar ineficaces resoluciones administrativas firmes, incluidos los antecedentes que de las mismas se derivan, lo cierto es que el Sr. Yáñez recibió dos resultados punitivos: la multa administrativa y la privación temporal del carnet de conducir, y la multa penal y la pena de privación de dicha autorización administrativa.

No es ocioso señalar que, por otra parte, esta operación de absorción o compensación efectuada por la Sentencia penal firme puede conducir a un resultado de cierta predeterminación de la principal pena configurada como alternativa para el delito de conducción ilegal. En efecto si ésta se conmina con pena de arresto de ocho a doce fines de semana o multa, el órgano judicial puede verse abocado a imponer, sin real margen de apreciación, la sanción pecuniaria para en ella realizar la indicada absorción.

8. He de concluir, por ello, reiterando el criterio expuesto en la STC 177/1999, por entender que, como en el caso allí decidido, se vulneró el principio de *ne bis in idem*, al recaer dos sanciones, la administrativa y la penal, por unos mismos hechos y con el mismo fundamento.

El recurso de amparo debió, pues, ser estimado, declarando la nulidad de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal de El Ferrol, de 29 de junio de 1999, así como la pronunciada, en grado de apelación, por la Audiencia Provincial de A Coruña (Sección Primera), confirmatoria de la de instancia.

Y para que conste mi discrepancia, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil tres.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

3384 Pleno. Sentencia 3/2003, de 16 de enero de 2003. Recurso de inconstitucionalidad 2872-2002. Promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

Principios de unidad, universalidad y anualidad de la ley de presupuestos; prórroga y modificaciones; seguridad jurídica. Nulidad de la ley autonómica. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2872-2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero. Han comparecido el Parlamento y el Gobierno Vasco, a través de los Letrados de sus Servicios Jurídicos, don Alberto Figueroa Larauogoitia y doña María Teresa Astigarraga Goenaga, respectivamente. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 8 de mayo de 2002 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, por no incluir el contenido que le es propio vulnerando los preceptos del bloque de la constitucionalidad que establecen el régimen presupuestario al que deben someterse las Comunidades Autónomas (arts. 134.2 CE, 25 y 44 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y 21 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas), contradecir el principio de seguridad jurídica por cuanto su aprobación y vigencia se ha simultaneado con la prórroga automática de los presupuestos para el 2001 (art. 9.3 CE), y vulnerar el procedimiento normativamente establecido para su aprobación en el Capítulo IV del Título VI del Reglamento del Parlamento Vasco.

Los antecedentes de hecho del planteamiento del recurso son:

a) El Gobierno Vasco presentó al Parlamento Vasco el correspondiente proyecto de ley «por el que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002», que fue admitido a trámite por Acuerdo de la Mesa de 6 de noviembre de 2001 (BOPV núm. 21, de 20 de noviembre de 2001).

b) Al no haberse aprobado el día 1 de enero de 2002 la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002, y habida cuenta de la vigencia anual de los presupuestos generales de las Comunidades Autónomas conforme al apartado 1 del art. 20 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Auto-