

DUPLICIDAD SANCIONADORA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y PENAL

/

SANCTIONING DUPLICATION IN ADMINISTRATIVE AND PENAL AREAS

José Manuel Cabrera Delgado

Inspector Educación de Santa Cruz de Tenerife

Licenciado en Derecho

jcabdel@gmail.com

Resumen

Este artículo proporciona una primera aproximación, desde el punto de vista jurisprudencial, al recurrente problema de la concurrencia de sanciones en aquellos casos donde, además, de la actuación administrativa, se ha hecho necesaria la intervención de los órganos jurisdiccionales. En tal sentido, se muestran las principales sentencias, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, que han ido configurando las decisiones que se deben aplicar desde el ámbito administrativo, en particular, por los Inspectores de educación, cuando es previsible que se pueda producir una duplicidad de procedimientos sancionadores en los dos ámbitos, penal y administrativo.

Palabras clave: principio “non bis in idem”, relaciones sujeción especial, sanción administrativa, sanción penal.

Abstract

This article provides a first approach from the point of view of jurisprudence, to the recurring problem of concurrency sanctions in cases where further intervention of the courts has become necessary for administrative action. In this regard, the main judgments of both the Constitutional Court and the Supreme Court is, that have

shaped the decisions that must be applied from the administrative level, in particular by educational inspectors, when it is foreseeable that it can produce a duplication of disciplinary procedures in the two areas, penal and administrative.

Key words: the principle of law "non bis in idem", hold special relations, administrative disciplinary law, criminal sanction.

Principio “Non bis in idem”

El artículo 25 de nuestra Constitución Española incorpora implícitamente a nuestro ordenamiento jurídico, además, de los principios de legalidad y de tipicidad de las infracciones, el principio “non bis in idem”. Principio del ordenamiento que es consecuencia directa de la excepción de cosa juzgada, ya aplicada en el Derecho Romano (*exceptio rei iudicatae*), por la cual, una misma cuestión no puede ser juzgada dos veces.

Tal principio “non bis in idem”, que según reiterada jurisprudencia constitucional debe entenderse como un derecho fundamental del ciudadano (entre otras, STC 154/1990, de 15 de octubre de 1990), ha sido reconocido expresamente en textos internacionales orientados a la protección de los derechos humanos (Art.14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, Nueva York, 19 de diciembre de 1966, ratificado por España mediante Instrumento publicado en el BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977; y Art. 4 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales ratificado por España mediante Instrumento publicado en el BOE núm. 249, de 15 de octubre de 2009). Asimismo, en nuestro ordenamiento, se ha regulado positivamente 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, y en el Art. 5.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Doble dimensión del principio “non bis in idem”

El principio “non bis in idem”, en su aplicación, presenta una doble dimensión. La dimensión material o sustantiva que impide sancionar al mismo sujeto en más de una ocasión por el mismo hecho con el mismo fundamento, y que tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada. Y la dimensión procesal o formal, que atribuye preferencia a la autoridad judicial penal sobre la administrativa 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.

Triple identidad y las relaciones de sujeción especial

El “non bis in idem” fue analizado por primera vez por nuestro Tribunal Constitucional en STC 2/1981, de 30 de enero de 1981 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981), que expone en su fundamento Jurídico 4º: *“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 -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc...- que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración.”*

De la lectura de la STC 2/1981, se deducen los tres elementos esenciales que permiten esgrimir la vulneración del principio “non bis in idem”: identidad de sujeto, identidad de hecho e identidad de fundamento. De forma más simple: no es posible imponer duplicidad de sanciones en los casos que se aprecie identidad de sujeto, hecho, y fundamento. Tales elementos, vienen a constituir lo que se conoce como “triple identidad” y son condición necesaria para entender vulnerado dicho principio.

Pero a lo anterior, el Tribunal Constitucional aplicó una excepción. En los casos que exista una relación de supremacía especial de la Administración, la sanción penal y la administrativa si son aplicables de forma conjunta. Y tal relación de supremacía especial de la Administración se ha venido aplicando por los

Tribunales haciendo uso de la figura jurídica: “Relaciones de Sujeción Especial”. Figura jurídica de definición compleja, y en la cual, el Tribunal Constitucional ha incluido diversidad de uniones establecidas por grupos de personas y la Administración, entre ellas, la del personal funcionario. Otros ejemplos de grupos que presentan una relación de sujeción especial, lo podemos deducir de lo expresado en la STC 50/1983: *“aquellas personas que se encuentran en una relación de dependencia especial respecto de la administración o vinculados con ella a través de relaciones que pertenecen a lo que una doctrina reciente denomina el círculo interior del Estado”*.

A este respecto, alguna doctrina científica, ha argumentado si tal excepción era necesaria o si estamos en casos donde la “triple identidad” del “non bis in idem” ya no se cumple pues no se da la identidad de fundamento. Es decir, la sanción administrativa, cuando existe una relación de sujeción especial, tiene un fundamento distinto a la manifestación del ius puniendi genérico del Estado cuando no existe tal relación.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional, en la STC 234/1991, de 10 de diciembre de 1991 (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1992) afirma: *“Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección.”*.

De lo anterior, surge inmediatamente la siguiente pregunta: ¿que interés jurídico se protege en la actuación de la Administración, diferente al del ámbito penal, que permite la dualidad de sanciones cuando media una relación de sujeción especial?

La respuesta, a día de hoy, parece estar clara para la doctrina tanto jurisprudencial como científica. El Derecho Penal va a apreciar la conducta desde el punto de vista de su incidencia hacia fuera de la propia Administración, es decir, de cara a los particulares, o a la sociedad toda. Por el contrario, la responsabilidad administrativa tiene por objeto las conductas que lesionan el buen funcionamiento de la administración y que se originan por una inobservancia de los deberes inherentes a la condición de funcionario público. El bien jurídico tutelado por la Administración es el debido funcionamiento de los servicios públicos no solo de cara a los

particulares y a la sociedad, sino también desde una óptica de valoración estrictamente interna.

Desde el punto de vista de la doctrina jurisprudencial, el ATC 141/2004, de 26 de abril, y la STS 5190/2013 de 23 de septiembre, más actual, son ejemplos del mantenimiento inalterable de la posición jurisprudencial. En relaciones de sujeción especial, los bienes jurídicos tutelados son distintos, y por tanto, también el fundamento. Así, en la STS 5190/2013, el Tribunal lo expresa en el siguiente párrafo: *“Cuando como en el caso ocurre, nos hallamos ante una relación de sujeción especial, la jurisprudencia es constante al considerar que son distintos los fundamentos de la condena penal y de la sanción disciplinaria, al velar aquella por la protección de los bienes jurídicos fundamentales que se hallan en el núcleo de los tipos delictivos previstos por el Código penal, en tanto que la sanción disciplinaria, especialmente en el supuesto de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vela por la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los encargados de proteger sus derechos.”* Entendiendo el tribunal que en casos de sanciones disciplinarias a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el bien jurídico que se tutela es la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los encargados de proteger sus derechos.

Consideraciones a la dimensión material o sustancial del principio

La dimensión material no va a permitir sancionar a un mismo sujeto en más de una ocasión por el mismo hecho y fundamento. Solo cuando una de estos tres elementos no se cumpla, o exista una relación de supremacía especial de la Administración con el sujeto objeto de sanción, es aplicable una doble sanción. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cambiando su parecer inicial, si ha permitido la doble sanción cuando la resolución ulterior descuenta los efectos de la resolución previa, en casos donde se cumple la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Así, el Pleno del Tribunal Constitucional, en la STC 2/2003, de 16 de enero, apartándose expresamente de la doctrina establecida en la STC 177/1999, de 11 de octubre, y STC 152/2001, de 2 de julio, determinó, que el núcleo esencial de la garantía material del “non bis in idem” reside en impedir el exceso punitivo en cuanto a sanción no prevista legalmente. Afirmando el Tribunal, que no

cabe apreciar una reiteración punitiva constitucionalmente proscrita cuando, aun partiéndose de la existencia de la imposición de una doble sanción en supuestos de identidad de sujeto, hecho y fundamento, en la ulterior resolución sancionadora se procede a descontar y evitar todos los efectos negativos anudados a la previa resolución sancionadora, ya que, desde la estricta dimensión material, el descontar dichos efectos provoca que en el caso concreto no concurra una sanción desproporcionada (FJ 6).

Consideraciones a la dimensión procesal o formal del principio

Desde los primeros análisis del principio “non bis in idem”, los Tribunales han establecido la subordinación de la Administración a la jurisdicción penal. En referencia a lo anterior, citar dos sentencias muy significativas del Tribunal Constitucional al respecto.

El Tribunal Constitucional, en la STC 77/1983, de 3 de octubre de 1983, afirma la subordinación de la potestad sancionadora de la Administración a la Autoridad Judicial. El Tribunal manifiesta: *“La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la Autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: 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.”*

De tal razonamiento, podemos extraer las siguientes implicaciones claves desde el punto de vista de actuación de la Administración:

1º) Imposibilidad de que los órganos de la Administración actúen de forma anticipada, en hechos que puedan ser constitutivos de delito o falta según el

Código Penal o Leyes Penales Especiales (normas jurídicas penales no incluidas en el Código Penal), hasta que la Autoridad Judicial se pronuncie.

2º) Vinculación de los hechos probados en sede judicial con los hechos probados de la actuación sancionadora administrativa.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en la STC 177/1999, de 11 de octubre de 1999, realizó un pronunciamiento controvertido a dicha precedencia en un supuesto donde se cumplía la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. En tal pronunciamiento, aún concediendo la precedencia al orden penal sobre el administrativo, afirma, que en el caso de que el administrativo no se hubiera abstenido y el inculcado hubiera sido sancionado con resolución administrativa firme, la jurisdicción penal no podría actuar sin vulnerar el principio “non bis in idem” en su dimensión material. Lo expresa el Tribunal de la siguiente forma: *“Hemos de concluir, por lo expuesto, que irrogada una sanción, sea ésta de índole penal o administrativa, no cabe, sin vulnerar el mencionado derecho fundamental, superponer o adicionar otra distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujeto, hechos y fundamento. Es este núcleo esencial el que ha de ser respetado en el ámbito de la potestad punitiva genéricamente considerada, para evitar que una única conducta infractora reciba un doble reproche afflictivo.”*

Tal criterio de la STC 177/1999, que incluyó voto particular por parte de dos Magistrados, ha sido matizado en sentencias posteriores, como podemos apreciar en la STC 2/2003, indicando que: *“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”*. Entendiendo que en procedimientos administrativos sancionadores muy simples, donde no se pueda equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado

a un proceso penal, no cabe apreciar la vulneración del principio “non bis in idem”. Añadiendo, la misma STC 2/2003, el siguiente párrafo donde se hace mención al efecto de cosa juzgada de la resolución administrativa, y que vuelve a matizar el pronunciamiento de la controvertida STC 177/1999: *“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.”*

Vinculación de los hechos en sede judicial a la actuación administrativa sancionadora

En relación a los hechos probados no existe controversia en la actualidad. Los hechos probados en sede judicial no pueden ser discutidos por órganos administrativos. En tal sentido, mencionar la STC 204/1991, que lo expresa en el primer párrafo de su fundamento jurídico cuarto con meridiana claridad para órganos jurisdiccionales distintos, lo cual es directamente aplicable a la actuación administrativa que es subordinada de la penal: *“Esta cuestión ha sido ya resuelta por este Tribunal. En jurisprudencia anterior (por todas, STC 158/1985) se ha puesto de manifiesto que, aunque en las diferentes jurisdicciones puedan recaer, dentro de las respectivas competencias, pronunciamientos distintos respecto de cuestiones litigiosas relativas a los mismos hechos, no puede admitirse en ningún caso que unos mismos hechos existan y dejen de existir para los órganos del Estado. De este*

modo, «si existe una resolución judicial firme dictada en un orden jurisdiccional, otros órganos judiciales que conozcan del mismo asunto deberán también asumir como ciertos los hechos declarados tales por la primera resolución o justificar la distinta apreciación que hacen de los mismos». Cualquier otra solución es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva.».

Asimismo, positivizado en el artículo 137.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *“Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien.”.*

Mayor complejidad incorpora las sentencias absolutorias en sede judicial. En tal caso, ¿es posible la sanción administrativa? La jurisprudencia en este sentido es concluyente en que es perfectamente posible dos pronunciamientos contradictorios sobre unos mismos hechos, aún no existiendo una relación de especial sujeción, pues el “principio non bis in idem” prohíbe dos sanciones y no la existencia de dos pronunciamientos. En tal sentido, cabe la posibilidad de calificación diferente de unos mismos hechos como consecuencia de la aplicación de normativas diferentes. Así, unos hechos que no constituyen delito penal si pueden constituir sanción administrativa. Por tanto, no siendo problema la existencia de dos pronunciamientos ante una sentencia absolutoria, si trae mayor complejidad la vinculación de los hechos no probados en sede judicial a la actuación administrativa. Sobre este particular, merece un detenimiento la STS 2602/1999, de 19 de abril de 1999, donde la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en su fundamento de derecho cuarto, realiza a modo de resumen la siguiente exposición: *“En suma, de la jurisprudencia expuesta pueden extraerse los siguientes criterios: a) si el Tribunal penal declara inexistente los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna; b) si el Tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración debe tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo; y c) si el Tribunal constata simplemente que los hechos no se ha probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente.”.*

De lo anterior, se observa la prevalencia del derecho penal sobre el administrativo en el primer apartado, subrayando que la declaración en sede judicial de unos hechos como inexistentes vincula inexorablemente a la actuación administrativa. No permitiendo que la apreciación sea distinta para el ámbito administrativo.

El segundo apartado de la sentencia comentada hace referencia a la calificación de los mismos. Cuestión ya debatida y que hemos indicado que no trae mayor dificultad, pues el “non bis in idem” no impide dos pronunciamientos distintos sino dos sanciones en el caso de que no exista una relación de especial sujeción.

Por último, el tercer apartado, si es el más discutido. ¿Hechos no probados en sede judicial pueden ser constatados a través de la actuación administrativa? La respuesta es si, pero con matices. En primer lugar, como hemos comentado, tales hechos no pueden haber sido negados o declarado inexistentes en sede judicial. En segundo lugar, va a ser necesario que se aporten nuevos elementos de juicio que permita que en sede administrativa se consideren probados los hechos.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Referencias Bibliográficas:

Nieto García, Alejandro (2012). Derecho administrativo sancionador. Editorial Tecnos, Madrid.

Marina Jalvo, Belén (2006). El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Editorial Lex Nova, Valladolid.

España. Sentencia nº 2/1981 de Tribunal Constitucional, Sala 1ª, 30 de Enero de 1981.

España. Sentencia nº 50/1983 de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, 14 de Junio de 1983.

- España. Sentencia nº 77/1983 de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, de 3 de octubre de 1983.
- España. Sentencia nº 154/1990 de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, 15 de octubre de 1990.
- España. Sentencia nº 204/1991 de Tribunal Constitucional, Sala 1ª, de 30 de octubre de 1991.
- España. Sentencia nº 234/1991 de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, de 10 diciembre de 1991.
- España. Sentencia nº 177/1999 de Tribunal Constitucional, Sala 1ª, de 11 de octubre de 1999.
- España. Sentencia nº 2602/1999 de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 19 de abril de 1999.
- España. Sentencia nº 152/2001 de Tribunal Constitucional, Sala 2ª, de 2 de julio de 2001.
- España. Sentencia nº 2/2003 de Tribunal Constitucional, Pleno, de 16 de enero de 2003.
- España. Auto nº 141/2004 de Tribunal Constitucional, Sección Tercera, de 26 de abril de 2004.
- España. Sentencia nº 5190/2013 de Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 23 de septiembre de 2013.