



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 23, abril de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 04-11-2024
Modificado: 07-03-2025
Aceptado: 07-03-2025
Publicado: 29-04-2025
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11471>
Páginas: 99-121

Referencia: Ballesteros Moffa, L. Á. (2025). La cosa juzgada material en la duplicidad punitiva. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 23, 99-121. <https://doi.org/10.24965/reala.11471>

La cosa juzgada material en la duplicidad punitiva

Res judicata in the duplication of sanctions

Ballesteros Moffa, Luis Ángel

Universidad de León. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8895-1040>

labalm@unileon.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de León. Líneas de investigación: derecho administrativo europeo, protección de datos personales, contratación pública, jurisdicción contencioso-administrativa, derecho administrativo sancionador. Miembro del grupo de investigación de la Universidad de León Derecho del Interés Común Europeo.

RESUMEN

Objetivos: el principio *non bis in idem* se sigue explicando en buena medida a partir de la cosa juzgada, sobre todo en su reconocimiento internacional. Sin embargo, no está resuelta adecuadamente la conexión de este óbice procesal con aquel derecho fundamental frente al doble reproche. **Metodología:** el artículo sigue una metodología dogmático-jurídica, basada en el análisis e interpretación sistemática de normas (penales y administrativas) y de la jurisprudencia constitucional y ordinaria. Examina la doctrina relevante y recurre a fuentes legales y sentencias para fundamentar sus conclusiones. Utiliza asimismo un enfoque comparativo de analogías y diferencias desde una perspectiva interdisciplinar. **Resultados:** contribución a la clarificación de sendas instituciones, poniendo de manifiesto no solo su punto de encuentro en la teoría de la triple identidad, sino la equiparación entre el llamado *non bis in idem* procedimental y la cosa juzgada material negativa (convergencia de procedimientos penales o administrativos sancionadores) y positiva (confluencia de ambos órdenes punitivos). **Conclusiones:** el estudio propone una ordenación integrada de las dos figuras desde el momento en que la cosa juzgada material da respuesta a la mayor parte de los problemas prácticos de duplicidad punitiva.

PALABRAS CLAVE

Concurso de normas; concurso de ilícitos; non bis in idem; cosa juzgada; teoría de las identidades.

ABSTRACT

Objectives: The *non bis in idem* principle, which prohibits double jeopardy for the same offence, is directly related to the force of *res judicata*, in particular in its procedural and international aspects. However, the relationship between this procedural guarantee and that fundamental right has not been sufficiently clarified. **Methodology:** The article uses a dogmatic-legal methodology, based on the systematic analysis and interpretation of norms (criminal and administrative) and of constitutional and ordinary case law. It studies the relevant doctrine and uses legal sources and judgments to support its conclusions. It also uses a comparative approach of analogies and differences from an interdisciplinary perspective. **Results:** Contribution to the clarification of both institutions. In order to do so, it will first highlight their meeting point in the triple-identity rule. Secondly, it will analyse the equivalence between the procedural *non bis in idem* and the negative effect of *res judicata* (overlapping of criminal or administrative proceedings) and the positive effect of *res judicata* (confluence of the two sanctioning regimes). **Conclusions:** The study

proposes an integrated arrangement of the two figures, taking into account that *res judicata* provides an answer to most of the practical problems of punitive duplication.

KEYWORDS

Conflict rules; concurrent offences; non bis in idem; *res judicata*; triple-identity rule.

SUMARIO

1. CONCURSO DE NORMAS EN UN CONTEXTO DE HIPERTROFIA REPRESIVA. 2. EL *IDEM* COMO PRESUPUESTO: LA TEORÍA DE LAS IDENTIDADES. 3. EL *BIS* EN EL *NON BIS IN IDEM* SUSTANTIVO. 3.1. ENTRE EL DERECHO PENAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 3.2. DENTRO DEL DERECHO PENAL O DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL CONCURSO DE ILÍCITOS. 4. EL *BIS* EN EL *NON BIS IN IDEM* PROCEDIMENTAL. 4.1. DENTRO DEL DERECHO PENAL O DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: COSA JUZGADA MATERIAL NEGATIVA. 4.2. ENTRE EL DERECHO PENAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: COSA JUZGADA MATERIAL POSITIVA. 5. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. CONCURSO DE NORMAS EN UN CONTEXTO DE HIPERTROFIA REPRESIVA¹

Aunque corresponde al legislador optar entre la responsabilidad penal o la responsabilidad administrativa sancionadora, deslindando entre ambos sistemas correctivos y precisando conforme a los principios de legalidad y tipicidad los diferentes delitos e infracciones dentro de cada uno de ellos, no faltan situaciones coincidentes en las que distintos preceptos castigan por unos mismos hechos, participando a la vez del mismo fundamento jurídico. Amén del orden constitucional de competencias, tales concursos o aparentes conflictos de normas, hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos que no pueden aplicarse conjuntamente, deben ser resueltos jurídicamente con la aplicación de una sola de las normas que desplaza a las demás² (entre otras, además de la preferencia penal, las normas concursales internas de especialidad, subsidiariedad, consunción y alternatividad de los arts. 8 y 67 del Código Penal; 16 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas; 31.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana; 46.5 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; 34 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; 34.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; o el propio criterio cronológico de imposición³). Es esta superposición sancionadora a la que responde el principio *non bis in idem*⁴, erigido en derecho fundamental de modo indirecto en virtud del art. 25.1 Constitución, siendo susceptible por ende de recurso de amparo y cuya lesión determina la nulidad radical de los actos administrativos, según el cual no se puede castigar dos veces (penal y administrativamente o dentro de cada vía punitiva) cuando se aprecie identidad de sujetos, hechos y fundamentos jurídicos, encontrando su trasunto

¹ Esta publicación es parte del proyecto «Reforma y evolución del derecho penal: límites, garantías y respuestas» (PID2023-148510NB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

² «[...] En la medida en que el desvalor que representa el comportamiento ilícito es abarcado íntegramente por uno de los preceptos concurrentes cuya aplicación excluye la de los demás. El conflicto de normas debe resolverse con la aplicación de solo una de ellas, que excluya a las demás, razón por la que algunos hablan de aparente conflicto, ya que este finalmente desaparece a favor de una sola norma» (STS de 15 de octubre de 2018, Sala Tercera, Sección Segunda, Rec. 4561/2017, FJ 3.º).

³ Aplica como mera muestra este último criterio la STSJ de Cataluña de 12 de marzo de 2007 (Rec. 194/2005, FJ 7.º), al rechazar las actuaciones disciplinarias de la Federación Catalana de Taekwondo por la participación de los recurrentes en competiciones organizadas por entidades ajenas a la estructura federativa, ya que «la Federación Catalana de Taekwondo, que había puesto en conocimiento de la Federación Española los hechos de autos a los efectos disciplinarios pertinentes, no podía iniciar a su vez un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos, ni podía imponer una sanción cuando ya lo había hecho anteriormente la Federación Española, al tratarse de unos mismos hechos y una misma infracción».

⁴ Bien entendido que «lo que prohíbe [este principio] no es una distinta regulación [el concurso de normas] y sí una doble sanción por unos mismos hechos [...]»; en concreto, según la sentencia de instancia, «prohíbe que una persona sea sancionada dos veces por el mismo hecho, pero no impide que una misma conducta pueda estar tipificada en dos disposiciones diferentes por afectar a personas que mantienen distinta relación jurídica con la ONCE (como afiliado o como trabajador)» (STS de 24 de abril de 2000, Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 5231/1994, FJ 5.º). Reclama, no obstante, una adecuada técnica legislativa a la hora de definir los tipos infractores, Boto Álvarez (2006, pp. 273-294) y Cubero Marcos (2018, pp. 253-288).

procedimental, con apoyatura en la cosa juzgada y enunciados internacionales, en la interdicción de procedimientos o enjuiciamientos sucesivos sobre lo mismo⁵.

La reiteración de penas y/o sanciones guarda relación con el incremento del ordenamiento punitivo del Estado, que no ha dejado de crecer a partir del art. 25.1 Constitución, al reconocerse para ambos sistemas los principios de legalidad, tipicidad (a veces solapado con técnicas de reenvío como las leyes penales en blanco⁶) e irretroactividad *in peius*, lo cual, si es especialmente grave en el derecho penal, llamado a constituir la *ultima ratio* (De León Villalba, 1998; Navarro Cardoso, 2001), se manifiesta también en la preocupante disgregación de la potestad sancionadora y disciplinaria entre los entes constitucionales, institucionales o corporativos (Casares Marcos, 2012); o en la tipificación de infracciones y sanciones locales por ordenanzas, como singularidad a la reserva de ley, en aquellas materias sin apoyatura en la legislación sectorial (arts. 139 a 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, tras la reforma por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), teniendo en cuenta en cualquier caso que, si bien no hay diferencias sustanciales entre las penas judiciales y las sanciones administrativas –estas últimas como actividad de policía fruto de una autotuela reduplicada que sustituye al juez penal–, lo que permite compartir a grandes rasgos unos mismos principios informadores, unas y otras se distinguen en aspectos tan importantes como el poder que las impone, el fin perseguido (art. 25.2 Constitución), la prohibición de sanciones privativas de libertad (arts. 25.3 Constitución y 29.1 LSP⁷), o la exclusión de la responsabilidad penal de la Administración (art. 31 quinquies Código Penal).

Por otra parte, no resulta ocioso atender a algunas excepciones a la prohibición de la doble sanción, entre otros principios inspiradores. Se trata de las sanciones disciplinarias y rescisorias, o aquellas que se imponen en el marco de relaciones de sujeción especial (véanse Quintana López, 1986, pp. 585-597; García Macho, 1991, pp. 515-527; Trayter Jiménez, 1991, pp. 113-136; Vera Jurado, 1993, pp. 537-542; Meseguer Yebra, 2000, pp. 19 y ss.; Mestre Delgado, 2005, pp. 2338-2339; Tolivar Alas, 2008, pp. 133-157; Rebollo Puig, 2010, pp. 423-448; Gallardo Castillo, 2015, pp. 5-13; Castillo Ramos-Bossini, 2024, pp. 15-101), como las trabadas en los ámbitos de personal, contratación, servicios públicos o profesiones colegiadas⁸. La dualidad de fundamento explica la concurrencia de sanciones en estos casos⁹, lo que ocurrirá cuando el reproche penal incluye la condición funcional o disciplinaria del autor como agravante de un delito que puede ser perpetrado por cualquier persona, pero no en los delitos especiales contra la Administración que solo pueden ser cometidos por autoridades o funcionarios, cuyo bien jurídico es también el buen funcionamiento de la Administración¹⁰.

⁵ Sobre la primigenia regla de la compatibilidad de la sanción administrativa con la penal, fruto del tradicional sistema de conflictos entre la Administración y los Tribunales y rectificada por el Tribunal Constitucional: García de Enterría y Fernández Rodríguez (2022, pp. 208 y ss.); Nieto García (2012, pp. 479 y ss.) y Parada Vázquez (1995, vol. 3, pp. 4436 y ss.). Estudian la presencia de esta compatibilidad en el derecho comparado: Mourgeon (1967, pp. 298 y ss.); Moderne (1997, pp. 1-27); Dellis (1997, pp. 248 y ss.); Huergo Lora (2007, pp. 436 y ss.); Fernández Torres (2009, pp. 17 y 20), y Sánchez Sáez (2009, pp. 141-142).

⁶ Como afirma Cano Campos (2001, p. 197), «la existencia de muchos delitos requiere de la constatación de una infracción administrativa, la cual, sin embargo, no podrá ser sancionada por haber sido ya tenida en cuenta como un elemento constitutivo del tipo penal».

⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁸ Según la STS de 22 de noviembre de 2023 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 44/2022, FFJJ 5.º y 6.º), es posible continuar con un procedimiento administrativo sancionador de defensa de la competencia (por la Agencia de Defensa de la Competencia en Andalucía) tras una sanción colegial firme (por el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados), porque sendos procedimientos (y sanciones) presentan fines diferentes en protección de distintos bienes jurídicos (valores esenciales en la profesión y correcto funcionamiento de los mercados, respectivamente), siendo compatibles entre sí en «un todo coherente y proporcionado» (SSTEDH de 15 de noviembre de 2016, A y B/Noruega; 8 de diciembre de 2020, *Bajcic/Croacia*; y 14 de enero de 2021, *Sabalić /Croacia*), sin que concurra, por tanto, la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos para la aplicación del principio *non bis in idem*.

⁹ «La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones [...]. 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» (STC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2.º).

¹⁰ «La singular condición de funcionario del sujeto activo, cuando es considerada para la definitiva calificación penal de unos hechos, lo puede ser de dos maneras o con dos finalidades distintas: puede ser ponderada como un elemento imprescindible para que una determinada acción tenga relevancia penal. Y cuando así sucede la norma penal lo que suele reflejar es el propósito de reprimir determinadas conductas funcionariales porque se estiman contrarias al interés propio de la Administración pública de la que dicho funcionario es agente o elemento integrante. Pero, en otras ocasiones, opera sobre acciones o conductas que habrían sido constitutivas de infracción penal aunque las hubiera realizado un particular no funcionario [...]. Apareciendo entonces esa condición funcional, no como elemento imprescindible para apreciar la existencia de una figura penal, sino como circunstancia genérica de agravación de la pena, o como determinante de un subtipo agravado de otro tipo básico u ordinario. Y cuando esto segundo acontece, ello es revelador de que la condición de funcionario no opera en el ámbito penal como elemento expresivo de la protección de un determinado interés

2. EL *IDEM* COMO PRESUPUESTO: LA TEORÍA DE LAS IDENTIDADES

El *ne bis in idem*, tanto sustantivo como procesal, exige que haya no solo una unidad de sujetos y hechos, sino también de fundamentos jurídicos o intereses públicos protegidos, pues unos mismos hechos pueden dar lugar a varias infracciones (concurso ideal de ilícitos). No puede haber reiteración punitiva cuando se pretende castigar al mismo sujeto (diferenciándose entre la persona jurídica y la persona física que actúa por ella¹¹; y con independencia, por otra parte, de la Administración o acusador penal¹²) por los mismos hechos (según criterios de valoración jurídica¹³), y a la vez por causa de unos mismos tipos que participan de los mismos elementos esenciales, como el bien jurídico protegido por el legislador¹⁴. La falta de coincidencia en cualquiera de estos ingredientes deja fuera la aplicación del principio estudiado, por ser el punto de partida para la vulneración de la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem*, de no padecer una doble sanción y no ser sometido a un doble procedimiento punitivo.

Al apreciarse en concreto la posible identidad de fundamento jurídico entre la infracción administrativa consistente en la presencia de un determinado grado de impregnación alcohólica apreciada a través de una prueba de alcoholemia, y el delito de conducción de un vehículo de motor bajo la influencia de bebidas alcohólicas, el Tribunal Constitucional concluye de forma paradigmática que

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 [...] (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5.º).

En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que

hay casos en los que un acto, a primera vista, parece constituir más de un ilícito, mientras que un examen más atento muestra que solo debe ser perseguido un ilícito porque engloba todos los ilícitos contenidos en los demás [...]. Así, cuando diferentes ilícitos basados en un acto son perseguidos de forma consecutiva, uno tras la resolución firme del otro, el Tribunal debe examinar si tales ilícitos tienen o no los mismos elementos esenciales (STEDH de 29 de mayo de 2001, Franz Fischer contra Austria, apartado 25).

que es propio o exclusivo de la Administración pública, sino como factor demostrativo de una superior culpabilidad, o de una mayor perversidad moral, en esas acciones que serían delictivas aunque las hubiera realizado un sujeto no funcionario, y hace que esas acciones sean merecedoras de una mayor penalidad» (STS de 3 de noviembre de 2014, Sala Tercera, Sección Séptima, Rec. 832/2013, FJ 4.º).

¹¹ La STS de 7 de julio de 2003 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 10397/1998, FJ 5.º) excluye la vulneración del *non bis in idem* por la imposición de sanción administrativa en materia de mercado de valores tanto a las sociedades mercantiles que fueron adquirentes directas de las acciones, como a la persona física que controlaba una y era propietaria de la otra, «pues indudablemente los sujetos son distintos y cada uno se hace acreedor a la sanción por su propia actuación». Aplica, no obstante, distinto criterio el art. 9.5 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, así como en los casos de sociedades unipersonales. *In extenso*, Rebollo Puig (2023, pp. 187 y ss.), y Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2023, pp. 251 y ss.).

¹² Aunque, atendiendo al fundamento jurídico, «el Tribunal Supremo en Sentencia de 9 de marzo de 1987 sostiene que la existencia de una dualidad de procedimientos en sendas Administraciones diferentes no representa violación alguna de tal principio si, tratándose de los mismos hechos, tales procedimientos son consecuencia de la aplicación de normativas diferentes, de inexcusable acatamiento para cada órgano, y, en el presente caso, ambas Administraciones (autonómica y estatal) protegen intereses distintos (pesca fluvial y dominio público hidráulico) con normativas diferentes en cada ámbito, lo que lleva a desestimar el recurso y confirmar la resolución impugnada por ser ajustada a derecho» (STSJ de Asturias, de 20 de enero de 1998, Rec. 1235/1995, FJ 3.º).

¹³ La STC 204/1996, de 16 de diciembre (FJ 5.º), aprecia unidad de acción o de hechos, para castigar por un único delito de usurpación de funciones, a la conducta consistente en el ejercicio de una profesión sin título habilitante, aunque se llevara a cabo en dos establecimientos diferentes y períodos temporales no del todo coincidentes, porque «no resulta trascendente a los efectos penales [...] pues precisamente el tipo penal contempla la realización, no de un acto aislado, sino de “actos propios de una profesión” en general, una de cuyas características suele ser la habitualidad». Por el contrario, aprecia hechos distintos en las infracciones de la normativa de concentración de empresas relativas a las obligaciones de notificar y no ejecutar la concentración antes de la autorización, la STJUE de 9 de noviembre de 2023, *Altice Group Lux Sàrl/Comisión*, C-746/21, apdos. 49 y ss.

¹⁴ Según el art. 18.2, en conexión con el art. 16.2 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, «se entenderá que hay identidad de fundamento cuando: a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo que la infracción que se esté considerando. b) Existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos contemplados, estas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición, por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción».

El Tribunal Constitucional niega por ejemplo la vulneración del principio *non bis in idem* por ser diferentes los hechos y el fundamento jurídico derivados de la comparación entre, por un lado, la sanción administrativa impuesta por la Junta Electoral Central al entonces presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña por la exhibición, pública y notoria, de lazos amarillos y otros símbolos en las fachadas de diferentes edificios y espacios públicos dependientes de la Generalitat, y, por otro, la condena penal por desobediencia como consecuencia del incumplimiento de los requerimientos emitidos por la Junta Electoral Central para la retirada de esas pancartas, lazos y banderas. Respecto a los hechos, porque «la sanción administrativa se produjo por la colocación de esos objetos, mientras que la condena penal se produjo por no retirarlos». Y, en cuanto al fundamento, porque «la sanción administrativa se basa en lo dispuesto en el art. 50.2 LOREG como infracción del deber de neutralidad impuesto directamente por el ordenamiento electoral, sin necesidad de mandato previo de una autoridad», mientras que el delito de desobediencia del art. 410.1 Código Penal «sanciona las consecuencias de quebrantar un mandato expreso dirigido al autor, en este caso, para la cesación de aquella conducta ilícita», bajo el fundamento de los principios de competencia y colaboración (STC 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.º 4.3.3).

La STS de 3 de noviembre de 2023 (Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 3032/2020, FJ 5.º), por su parte, reconoce la compatibilidad de las sanciones impuestas al Club de Fútbol del Getafe por los mismos incidentes de invasión del campo y lanzamiento de un bote de humo (una impuesta por la Delegación del Gobierno en aplicación de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, y la otra por la Administración deportiva conforme al Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol), porque, aunque «hay coincidencia en los hechos [...]» y «también coincide el sancionado: Getafe Club de Fútbol, S. A. D. [...]», «son distintos los intereses protegidos por los diferentes preceptos, aunque todos sean intereses públicos y estén relacionados con la evitación de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. En un caso, los de la Ley 19/2007 miran al orden público y la seguridad [...]. En el otro, los del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol a la preservación de la disciplina deportiva [...]».

La teoría de la triple identidad¹⁵ requerida para los diferentes institutos jurídicos nace de la cosa juzgada material¹⁶ y litispendencia (Acosta Estévez, 1987; Málaga Diéguez, 1999; Serrano Hoyo, 2014, pp. 29-51) para impedir la repetición indebida de litigios, a fin de que no se produzcan resoluciones contradictorias o fraude en los plazos perentorios. Si la cosa juzgada hace referencia a un supuesto idéntico resuelto en el fondo por sentencia firme, estimatoria o desestimatoria, la litispendencia, como institución tutelar o anticipada de la cosa juzgada, se produce cuando se halla pendiente de resolución el mismo pleito con efectos desde la interposición de la demanda/recurso (art. 410 LEC). Dos baluartes desde diferente plano temporal del *non bis in idem* para evitar resoluciones reiterativas o contradictorias. Pues, aunque antiguamente la cosa juzgada significaba una presunción de que lo juzgado era cierto (arts. 1251 y 1252 Código Civil), en la actualidad se reconduce a esta censura procesal para impedir a cualquier órgano jurisdiccional volver a pronunciarse sobre lo ya decidido con fuerza de cosa juzgada.

Se trata naturalmente de la cosa juzgada material en su sentido negativo o excluyente, aparte de la vinculación positiva de lo juzgado a otros procesos relacionados, pero sin identidad plena (art. 222.4 LEC: basta con identidad subjetiva, cualesquiera que sean las posiciones que se ocupen, y antecedente lógico¹⁷), frente a la cosa juzgada formal, que impide recurrir –salvo en revisión– contra resoluciones firmes, así consideradas por ley o preclusión de los plazos del recurso. Es decir, mientras esta despliega sus efectos excluyentes dentro del mismo proceso (art. 207 LEC), la cosa juzgada material (*res iudicata*) se proyecta

¹⁵ «Para que la presunción de cosa juzgada surta efecto en otro juicio, es necesario que, entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que esta sea invocada, concorra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron» (antiguo art. 1252, primer párrafo, del Código Civil, derogado por la LEC).

¹⁶ Una perspectiva comparada de la *res iudicata* en la actualidad ofrece Ezurmendia Álvarez (2021), Urbano (2020) y Costagliola (2024). Véanse, asimismo, Guasp Delgado (1948, pp. 435-472); González Pérez (1952, pp. 67-102); Cortés Domínguez (1975); De la Oliva Santos (1991), y Domínguez Barragán (2024).

¹⁷ Como señala De la Oliva Santos (1991, p. 105), «se trata, en suma, de que parte de lo que se ha de resolver en el segundo proceso o de lo que en él ha de tomarse como base haya sido jurídicamente resuelto en resolución firme de un proceso anterior». O, en palabras de Menéndez Sebastián (2019, p. 42), «la decisión final sobre el objeto del pleito producirá efecto de cosa juzgada positiva en el posterior en la medida en que esa cuestión litigiosa sea condicionante del segundo fallo, ya sea porque se vuelve a formular equivalente pretensión con variación temporal (por ejemplo, reclamación del mismo derecho en un intervalo diferente), ya sea porque esa concreta cuestión litigiosa determina el sentido de lo pretendido en el segundo pleito (por ejemplo, derecho a que la indemnización por despido se calcule tomando en consideración el tiempo completo de prestación de servicios cuando ha habido una sentencia previa que califica de indefinida la relación contractual), etc.».

externamente sobre otras causas (res iudicanda) con el mismo objeto cuando haya recaído sentencia firme sobre el fondo. El art. 222 LEC vincula la cosa juzgada material a las «sentencias estimatorias o desestimatorias», con exclusión de las de inadmisibilidad sin perjuicio de que adquieran firmeza o cosa juzgada formal, alcanzando a las pretensiones de la demanda y de la reconvencción bajo el tratamiento procesal de los arts. 416.1.2.^a y 421 LEC (audiencia previa al juicio ordinario tras la contestación a la demanda). En el contencioso-administrativo, el impedimento de cosa juzgada o litispendencia aparece recogido expresamente en el art. 69.e) LJCA¹⁸ como uno de los fallos de inadmisión de la sentencia, aunque tales excepciones pueden ser alegadas con anterioridad en el incidente de alegaciones previas y contestación a la demanda (art. 58.1 LJCA por remisión al art. 69 LJCA)¹⁹. Y, en el proceso penal, los arts. 666.2.º y 675 LECrim. contemplan la cosa juzgada negativa –excluida la positiva en este orden– entre los artículos de previo pronunciamiento o excepciones procesales previas al juicio oral, cuya estimación dará lugar al sobreseimiento libre y archivo de la causa, que de no prosperar pueden ser reproducidos en el juicio oral como medio de defensa (art. 678 LECrim.); siendo en el juicio oral del procedimiento abreviado, tras la lectura de los escritos de acusación y defensa, donde pueden ser alegados conforme al art. 786.2 LECrim.

Es importante precisar que, aunque la cosa juzgada negativa en la dogmática penal, donde no existe una petición concreta de tutela jurídica, ha llegado a exigir solo una doble identidad integrada por el acusado (con independencia de la parte acusadora) y el relato histórico de hechos punibles, siendo irrelevantes para la inviabilidad de un segundo proceso la calificación del delito o el título de participación²⁰, debe seguirse reclamando para la construcción de un sistema cabal, además de la consideración de los hechos en atención a las calificaciones jurídicas, la identidad objetiva del fundamento jurídico, entendido como tutela del mismo bien o interés jurídico o misma perspectiva de defensa social de la infracción jurídica²¹. Según ha discernido el abogado general en el asunto C-436/04 –que daría lugar a la STJUE de 9 de marzo de 2006, *Leopold Henri Van Esbroeck*–, el elemento del *idem* en la máxima *ne bis in idem* puede articularse desde «un triple punto de mira: el de atender a los hechos, sin más [*idem factum*], el de centrarse en su calificación jurídica o el de poner el acento en los bienes tutelados con el tipo penal [*idem crimen*]» (apdo. 43)²².

¹⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Son clásicos los trabajos sobre inadmisibilidad procesal de Vivancos (1963); Friginal Fernández-Villaverde (1984, pp. 283-332); González Pérez (1994, pp. 357-380), y Alonso Ibáñez (1996).

¹⁹ La STS de 22 de marzo de 2022 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 1588/2020, FFJJ 3.º y 4.º) ha confirmado que no puede apreciarse la cosa juzgada material negativa sin esperar a la formalización de la demanda en la que se contiene la *causa petendi* y el *petitum*, necesarios para apreciar la plena identidad requerida, negándose, pues, como momento procesal el previsto en el art. 51 LJCA (a la vista del expediente administrativo con anterioridad a la demanda).

²⁰ «[...] Frente a la identidad subjetiva, objetiva y de causa de pedir, exigida en el ámbito civil, se han restringido los requisitos para apreciar la cosa juzgada en el orden penal, bastando los dos primeros, careciendo de significación, al efecto, tanto la calificación jurídica como el título por el que se acusó, cuando la misma se base en unos mismos hechos [...]» (por todas, SSTS de 30 de noviembre de 2016 [Sala Segunda, Sección Primera, Rec. 646/2016, FJ 3.º] y 12 de julio de 2022 [Sala Segunda, Sección Primera, Rec. 4862/2020, FJ 1.º]).

²¹ En todo caso, defiende la perspectiva normativa frente a la naturalista de la identidad fáctica, Pérez Manzano (2002, pp. 100 y ss.). Así, el «[...] Tribunal Constitucional tiene competencia para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de la triple identidad requerida de sujeto, hecho y fundamento, en cuanto constituye el presupuesto de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem* y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, o para analizarla directamente, pero siempre dentro del respeto a los límites de la jurisdicción de amparo, de modo tal que se han de comparar los ilícitos sancionados, partiendo de la acotación de los hechos realizada por los órganos judiciales, y tomando como base la calificación jurídica de estos hechos realizada en la resolución judicial [...]» [SSTC 91/2008, de 21 de julio, FJ 2.º y 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.º 2.H)].

²² Aunque se afirma en el seno de una jurisprudencia que vincula asimismo los documentos europeos que consagran el derecho *non bis in idem* (arts. 4.1 Protocolo núm. 7 al CEDH, 54 Convenio Schengen y 50 CDFUE) con «la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de hechos indisolublemente ligados entre sí, con independencia de su calificación jurídica o del interés jurídico protegido» (STJUE de 9 de marzo de 2006, *Leopold Henri Van Esbroeck*, C-436/04), pues, como señala el abogado general en el asunto C-58/22, «la calificación jurídica de los hechos en Derecho nacional no es pertinente para determinar la existencia de la misma infracción, puesto que el alcance de la protección [comunitaria] no puede variar de un Estado miembro a otro» (apdo. 90). *Idem factum* generalizado también en materia de competencia (SSTJUE de 22 de marzo de 2022, *Bpost*, C-117/20, apdo. 35; 22 de marzo de 2022, *Nordzucker y otros*, C-151/20, apdo. 40; y 14 de septiembre de 2023, *Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, apdo. 67; frente a la anterior STJUE de 25 de febrero de 2021, *Slovak Telekom*, C-857/19, apdo. 43), sin perjuicio de la posible limitación del derecho sobre la base del art. 52.1 CDFUE (limitación legal, respeto al contenido esencial del derecho limitado, y, dentro de la proporcionalidad, limitación necesaria y que responda efectivamente a objetivos de interés general) con la consiguiente posibilidad de acumulación de procedimientos y sanciones (a partir de la STJUE de 20 de marzo de 2018, *Luca Menci*, C-524/15). Sin que pueda considerarse que una acumulación automática respete el contenido esencial, ni el principio de proporcionalidad cuando la normativa no asegure una coordinación de los procedimientos que permita reducir a lo estrictamente necesario la carga adicional que supone la acumulación, incluso en un contexto transfronterizo, y no permita garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas se corresponda a

Volviendo a la cosa juzgada *stricto sensu*, pese a la difícil extrapolación, en el ámbito civil y por extensión en el contencioso-administrativo esta exige la plena identidad del objeto entre los dos procesos, extendida al *petitum* o pretensión propiamente dicha (declarativa, ejecutiva o cautelar, y en el aspecto mediato del bien jurídico/eadem res que se pide; incluida la actuación/inactividad administrativa recurrida a las pretensiones anulatoria y de plena jurisdicción en el contencioso), *causa petendi* o hechos que sustentan las pretensiones y partes intervinientes en la misma calidad o posición ritual en que actúan (afectados si los efectos son erga omnes) (Guasp Delgado, 1952; 1985; Guasp Delgado y Alonso Olea, 1981; García Trevijano-Fos, 1962, pp. 15 y ss.; González Pérez, 1953, pp. 77-128; 2016). Esto es, para que la nulidad de los actos procesales no tenga una aplicación rígida y desproporcionada es necesaria una perfecta o triple unidad –objetiva, causal y subjetiva– de la acción ejercida²³, considerándose incluidos en la triada también los fundamentos o títulos jurídicos en la *causa petendi*, motivos de impugnación –tanto de forma como de fondo– en el contencioso, o cuestiones de impugnación por «cuestionar» la validez o invalidez de la actuación administrativa; motivos en definitiva en que puede incurrir la actuación administrativa, como sus posibles vicios de nulidad o anulabilidad. En efecto, la «teoría de la individualización» (arts. 218.1 y 400.2 LEC), frente a la «teoría de la sustanciación»²⁴, considera que el título de pedir está formado, además de por el elemento fáctico, por el elemento jurídico, excluidas las meras citas normativas del apotegma *iura novit curia*. O, desde un planteamiento sincrético, la razón de pedir, como fundamento en que se apoya la petición de tutela jurídica, debe estar fácticamente sustanciada y jurídicamente individualizada, por lo que la ortodoxia procesal exige de una identidad cualificada entre el proceso ya resuelto –o iniciado– y el nuevo en el que se opone la autoridad de cosa juzgada –o litispendencia–.

3. EL «BIS» EN EL «NON BIS IN IDEM» SUSTANTIVO

3.1. Entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador

El principio genuino de unicidad sancionatoria, como parte integrante según la jurisprudencia constitucional de los principios de legalidad y tipicidad (tras prescindir el constituyente de su inclusión expresa en el art. 9 del Anteproyecto de Constitución), veda la imposición de una dualidad de sanciones, 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 [entre otras muchas, SSTC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4.º; 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2.º; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3.º; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2.º; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5.º; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2.º; 2/2003, 16 de enero, FJ 3.º; 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.º 2.H)]. Además del art. 25.1 Constitución, el art. 31 LSP –como el anterior art. 133 LRJPC y 5 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto– establece expresamente que «no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento». Lo cual es reiterado, con algunas variaciones, en numerosas normas estatales y autonómicas, generales y sectoriales del ordenamiento administrativo²⁵.

la gravedad de la infracción de que se trate (por todas, STJUE de 4 de mayo de 2023, MV-98, C-97/21, apdos. 54 y 55, y 56 y ss., respectivamente). Abogan abiertamente por la reconducción de esta jurisprudencia, que alcanza al TEDH (Sentencia de 10 de febrero de 2009, Zolotukhin/Rusia), si bien también con elementos correctores (procedimientos con vínculo material y temporal suficientemente estrecho, a modo de proceso dual integrado, en los términos de la STEDH de 15 de noviembre de 2016, A y B/Noruega, apdos. 146 y ss.; y los límites de los hechos nuevos o vicios esenciales del primer procedimiento, según la STEDH de 14 de enero de 2021, *Sabalić/Croacia*, apdos. 99 y ss.), Cano Campos (2022, pp. 9-53); Bueno Armijo (2021, pp. 295 y ss.; 2022, pp. 171-206); y Rodríguez Cembellín (2024, pp. 341 y ss.).

²³ Corregida por el art. 400 LEC, en el sentido de considerar existente tal identidad cuando los nuevos hechos y fundamentos jurídicos incorporados al segundo proceso fueron susceptibles de invocación en el primero, aunque no se hiciera.

²⁴ Sobre estas teorías antitéticas gestadas en Alemania a principios del siglo xx y desplegadas señaladamente en nuestro orden civil, véanse De la Oliva Santos y Díez-Picazo Giménez (2004, pp. 72 y ss.); Alcalde Santos (2008); Gimeno Sendra (2017, pp. 211 y ss.); García Trevijano-Fos (1962, pp. 20 y ss.); García Pérez (1999, pp. 144 y ss.); De Vicente Domingo (2016, pp. 97 y ss.). Desde la perspectiva del objeto del proceso penal, «el modo en el que cada uno de estos elementos [hecho y delito] incide en el objeto del proceso ha suscitado distintas teorías, al igual que sucede en el proceso civil con la confrontación entre las denominadas teorías de la individualización y de la sustanciación [...]»: Rifá Soler *et al.* (2006, p. 55).

²⁵ No pocas veces sin vincularse expresamente la prohibición de dualidad sancionatoria a la identidad de sujetos, hechos y fundamentos jurídicos (v. gr. art. 55.2 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General Subvenciones), de lo que alerta Alarcón Sotomayor (2010b, pp. 405 y ss.).

En cualquier caso, dado el considerable casuismo en la materia²⁶, aunque no pueda aplicarse el imperativo *non bis in idem* por inexistencia de identidad de fundamento jurídico, pero existan puntos comunes entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, el principio de proporcionalidad debe llevar a una minoración o compensación de la segunda sanción, tal y como reconoce el art. 18.3 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, cuando la sanción o pena impuesta precedentemente sirva en parte al fin tuitivo de la infracción que se va a sancionar.

Este planteamiento se extiende a la concurrencia entre una sanción administrativa y una sanción impuesta por los órganos comunitarios europeos, conforme a la dicción que –a diferencia del anterior art. 5.2 del Reglamento del procedimiento sancionador– recoge el art. 31.2 LSP: «cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción»²⁷.

La STC 2/2003, de 16 de enero, ha llevado hasta sus últimas consecuencias el principio *non bis in idem* al afrontar el supuesto patológico más controvertido de exceso punitivo, como es la imposición de una pena judicial por unos hechos castigados previamente por el derecho administrativo, volviendo a legitimar como solución, a partir de la primacía de la vertiente procesal sobre la material, el descuento de la sanción administrativa ya satisfecha en ejecución de la ulterior sentencia penal (Marina Jalvo, 2003, pp. 175-188; Jaén Vallejo, 2003, pp. 1-8; Díaz y García Conlledo, 2004, pp. 9-27; López Barja de Quiroga, 2004, pp. 67 y ss.; Puerta Seguido y Beltrán de Felipe, 2004, pp. 363-393; Gimeno Sendra, 2007, pp. 1855-1861; Gómez Tomillo y Sanz Rubiales, 2023, pp. 232 y ss.), frente a la exigencia por la anterior STC 177/1999, de 11 de octubre, de un pronunciamiento penal absolutorio del inculpado, en detrimento de la preferencia penal, que también aplicó con diferente resultado por razones formales la STC 152/2001, de 2 de julio (Meseguer Yebra, 2000; Sanz Rubiales, 2000, pp. 545-572; De Vicente Martínez, 2000, pp. 473-486; Narváez Rodríguez, 2000, pp. 1789-1798; Muñoz Lorente, 2001; Cano Campos, 2001; Pérez Manzano, 2002). Según el FJ 6.º de la primera, la rebaja en la pena de las sanciones administrativas de multa y privación temporal del carné de conducir «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 [...]», doctrina que vuelve a aplicar la STC 334/2005, de 20 de diciembre, «pues se ha previsto expresamente en la resolución impugnada que para el cumplimiento de la sanción penal le fuera de abono el tiempo de privación de libertad sufrido por la imposición de la sanción administrativa» (FJ 2.º), así como la STC 2/2023, de 6 de febrero, con estimación en esta ocasión del recurso de amparo, al no realizar los órganos judiciales la compensación necesaria para evitar el exceso de punición²⁸.

3.2. Dentro del derecho penal o derecho administrativo sancionador. El concurso de ilícitos

En lo que concierne a cada sistema punitivo, aparte de que puede activarse la interdicción constitucional por un mismo delito o infracción, o por identidad de fundamento jurídico entre dos o más delitos o infracciones (especialmente de la misma ley sectorial), incluida la agravación ya considerada en el tipo infraccional²⁹, lo que

²⁶ «Resuelto primero el expediente por el tipo agravado [que contiene todos los elementos de la infracción simple, más alguno añadido], podrá solicitarse la absolución por el simple –e impugnar la sanción, si se produjere a pesar de todo– argumentando la prohibición del *bis in idem*. Resuelto primero el expediente simple, la situación se complica, ya que en el expediente agravado no se puede invocar el *non bis in idem*, dado que se trata de una acción –y de una infracción– distinta [...]»: Nieto García (2012, p. 514).

²⁷ En parecidos términos se pronuncia el art. 26.2 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.

²⁸ León Acosta (2024, pp. 703-741). La STS de 20 de diciembre de 2004 (Sala Quinta, Sección Primera, Rec. 184/2003, FJ 7.º) se plantea asimismo, si, ante la identidad de persona, hechos y fundamentos, «la solución adoptada por el Tribunal de instancia de descontar de la pena impuesta el tiempo de arresto domiciliario sufrido por el recurrente a consecuencia de las sanciones disciplinarias satisface la interdicción de incurrir en “bis in idem” o si, por el contrario, lo que ha de dejarse sin efecto es la pena impuesta por el Tribunal Militar», concluyendo que «una solución como la adoptada por el órgano judicial no puede considerarse lesiva de la prohibición de incurrir en “bis in idem” ya que entre otras consideraciones, el Tribunal de instancia no podía, de una parte, dejar de condenar penalmente al recurrente dada la prevalencia de la Jurisdicción Penal, y de otra, no podía desconocer que la pena impuesta al mismo podía suponer una reiteración sancionadora prohibida por el art. 25.1 de la Constitución».

²⁹ Arts. 67 del Código Penal y 180.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Así, la STS de 12 de noviembre de 2001 (Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 3173/1996, FJ 4.º) rechaza la agravación específica de una infracción por falta de medidas

se excluye es el concurso de delitos o infracciones carentes de la identidad en el espíritu de la norma (lesión a bienes jurídicos distintos o varias lesiones al mismo bien jurídico), no bastando entonces una única norma o infracción para agotar el injusto o desvalor jurídico de la acción, ya se trate de un concurso real (un sujeto realiza dos o más hechos que implican dos o más ilícitos, aunque sean del mismo tipo), ideal (un sujeto realiza un hecho constitutivo de dos o más ilícitos homogéneos u heterogéneos) o medial (un sujeto realiza dos o más hechos tipificados como delitos independientes, siendo el primer delito medio necesario para cometer el otro u otros a través de una relación objetiva de instrumentalidad de medio a fin en el caso concreto)³⁰.

Ahora bien, aunque estos concursos de ilícitos cuentan con reglas especiales de proporcionalidad (Andrés Pérez, 2008, pp. 18 y ss.; Petit, 2019, pp. 367-397), a partir de la norma general de acumulación de castigos, el concurso medial puede considerarse un supuesto aproximado a la prohibición de la doble sanción dentro de cada uno de los sistemas de represión³¹. Mientras el art. 29.5 LSP dispone que «cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida»³² (absorción), el art. 77.3 Código Penal especifica –al dejar de compartir la punición con el concurso ideal tras la reforma de 2015– que, cuando uno de los delitos es medio necesario para cometer el otro, «se impondrá una pena superior a la que habría correspondido, en el caso concreto, por la infracción más grave, y que no podrá exceder de la suma de las penas concretas que hubieran sido impuestas separadamente por cada uno de los delitos [...]» (exasperación)³³.

Prueba de este paralelismo es el caso resuelto por la STS de 4 de mayo de 2022 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 1979/2021), en el que, como consecuencia de una emisión no autorizada en el canal 66 de la TDT, la Administración impuso al operador de comunicaciones dos multas por importes de 35 000 € y 50 000 €, tanto por la infracción muy grave consistente en la realización de emisiones radioeléctricas no autorizadas (por no colaborar en la identificación del prestador audiovisual sin título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico) como por la grave de poner la red pública de comunicaciones a disposición de un tercero que no tiene autorización para realizar las mismas emisiones radioeléctricas por la que se ha sancionado, previstas respectivamente en los arts. 76.5 y 77.30 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. El Alto Tribunal decide aplicar únicamente la infracción más grave, habida cuenta de que «no es compatible sancionar a una misma persona por la realización de emisiones radioeléctricas no autorizadas [...] y a la vez sancionarle como responsable de poner su red a disposición de un tercero que no tiene autorización para realizar las mismas emisiones radioléctricas por la que ha sido sancionado [...], porque implicaría castigar a una misma persona dos veces por la misma conducta» (FJ 3.º). Es decir, resuelve como concurso medial un supuesto que, aunque catalogado dentro de la doble punición por concurso de normas incompatibles, bien podría incardinarse en aquel. Pues, teniendo en cuenta las características del caso concreto, la infracción final no puede ser nunca cometida si no es a través de la infracción media³⁴.

de seguridad en el trabajo como consecuencia de los riesgos inherentes a la operación que se estaba ejecutando, «ya que precisamente ha sido la inminencia de esos riesgos la que ha servido para calificar de “muy grave” la falta cometida, sin que quepa reduplicar sus efectos imponiendo esa falta muy grave en su grado máximo». En cuanto a la agravante de reincidencia, la STC 150/1991, de 4 de julio, la considera compatible con el principio *non bis in idem*, por cuanto, «si bien es indudable que la repetición de delitos propia de la reincidencia presupone, por necesidad lógica, una referencia al delito o delitos repetidos, ello no significa, desde luego, que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan solo que han sido tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos» (FJ 9.º). Lo que no se extiende a aquellos tipos infractores que castigan el hecho de haber sido sancionado previamente en más de una ocasión durante un determinado período, porque, «al no existir un hecho nuevo, se castigan realmente hechos anteriores del mismo sujeto que ya han sido castigados previamente, sin que la simple reiteración de sanciones o penas impuestas previamente constituya un fundamento diferenciado nuevo que haga inaplicable el principio *non bis in idem*» (STC 188/2005, de 7 de julio, FJ 4.º).

³⁰ Izquierdo Carrasco (2001, pp. 231 y ss.). Sobre las distintas figuras concursales en el derecho penal, Queralt Jiménez (1992); Cuerda Riezu (1992); García Alberó (1995); Escuchuri Aisa (2004), y Sanz Morán (2012).

³¹ «[...] Cabe dudar si no está regulando, más bien, el caso que el derecho penal conoce como actos anteriores y posteriores impunes o de los actos en progresión criminal que son distintos del concurso medial y que generalmente se tratan como un concurso de normas en el que la imposición de un único castigo absorbe y deja sin fundamento al otro» (Alarcón Sotomayor, 2008, p. 78).

³² Según el art. 17.2 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, al concurso medial e infracción continuada se impondrán las sanciones menos graves de las establecidas para cada infracción, sin que la sanción final pueda superar lo establecido para la infracción más grave cometida. Mientras que, de conformidad con el art. 94.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, «en el caso de que unos hechos fueran constitutivos de una infracción calificable como medio o instrumento para asegurar la comisión de otros hechos, también constitutivos de infracción de modo que estos deriven necesariamente de aquellos, se impondrá la sanción más grave de las dos en su mitad superior».

³³ Véase la Circular 4/2015, de 13 de julio, de la Fiscalía General del Estado sobre la interpretación de la nueva regla penológica prevista para el concurso medial de delitos, en: https://www.fiscal.es/memorias/estudio2016/CIR/CIR_04_2015.html

³⁴ La STSJ de Madrid, de 13 de mayo de 2004 (Rec. 548/2002, FJ 2.º) aplica el concurso medial de infracciones administrativas para anular una segunda sanción por el vertido de fueloil procedente de un buque mercante porque «dada la conexión entre ambas

Más allá de esta conexidad medial donde las infracciones o delitos van ligados necesariamente, y que más se acerca en la práctica al derecho a no ser doblemente sancionado dentro de cada ámbito, el concurso ideal de delitos se dilucida en el art. 77.2 Código Penal, con la aplicación de la pena prevista para la infracción más grave en su mitad superior, sin que pueda exceder de la que represente la suma de las que correspondería aplicar si se penaran separadamente las infracciones (absorción agravada); llevando aparejado en sede administrativa la regla general de la suma de castigos, salvo previsión especial³⁵, a menos que se acuda a la pauta penal como norma integradora del ordenamiento sancionador³⁶. Es el caso paradigmático del delito contra la seguridad vial con resultado de muerte o lesiones, bajo los parámetros de mayor punición de la reforma introducida por la Ley Orgánica 2/2019, de 1 de marzo, en materia de imprudencia en la conducción de vehículos a motor o ciclomotor. O, verbigracia, el concurso ideal entre los delitos de desórdenes públicos y de impedir el derecho de reunión respecto a la invasión del lugar público donde unas personas se reunían en conmemoración de la Diada de Cataluña, desde el momento en que son diversos los intereses o bienes jurídicos que cada tipo delictivo aspira a proteger, atentando el primero contra la paz pública o el orden público, protegiendo el segundo el ejercicio legítimo del derecho fundamental. De modo que, por no concurrir la identidad de fundamento que presupone la infracción del principio *non bis in idem*, la aplicación conjunta de tales delitos no configura un concurso de normas, sino de delitos (STC 1/2020, de 14 de enero, FJ 8.º)³⁷.

Por su parte, el concurso real se resuelve en los arts. 73 y ss. Código Penal, a través del cumplimiento simultáneo o sucesivo de las penas, sin perjuicio de las oportunas limitaciones, como en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2022 (Sala Tercera, Sección Octava, Rec. 37/2022) respecto al derecho administrativo sancionador, donde el incumplimiento de la obligación de transporte comparable o alternativo a raíz de la cancelación masiva de vuelos por el anuncio de huelga de los tripulantes de cabina de pasajeros de la compañía Ryanair, llevó a la consideración de un concurso real de infracciones, tantas como vuelos cancelados, a partir en concreto de 320 hechos y 320 cancelaciones (8 000 € por infracción leve, haciendo un total de 2 560 000 €): «hay un concurso real pues se producen tantas infracciones como vuelos cancelados, al constar incumplimiento de obligación respecto todos ellos, pero no existe concurso ideal o medial alguno» (FJ 6.º)³⁸.

conductas [una no puede cometerse sin ejecutar la otra], la Administración debió, por imperativo del precepto mencionado [anterior art. 4.4 Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto], sancionar solo la infracción más grave (el vertido) y no imponer sanción alguna por la más leve (el incumplimiento del plan y la presencia de fuel-oil en el tanque de lastre)».

³⁵ Según los arts. 94.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 89.2 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal; 311.2 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; y 31.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando un solo hecho sea constitutivo de dos o más infracciones, se sancionará solamente por la más grave.

³⁶ La STS de 9 de junio de 1999 (Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 5855/1993, FJ 4.º) aplica el art. 77 Código Penal para sustituir dos multas administrativas de diez millones de pesetas por una única de 15 millones de pesetas, porque «en ausencia de norma específica en contra dentro del ordenamiento sancionador administrativo en la materia o del común administrativo, es adecuado a Derecho aplicar como norma subsidiaria de segundo grado los principios del Derecho penal [...], cuando los hechos, que constituyen unidad, en este caso, sociológica, constituyan dos o más delitos». Y la STS de 30 de abril de 2013 (Sala Tercera, Pleno, Rec. 884/2011, FJ 12.º) ampara el art. 87.3 del Reglamento de la Ley de Auditoría de Cuentas (anterior Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre), que establece para el concurso ideal (y medial) en este ámbito la misma regla penal de absorción agravada, con el límite también de que en ningún caso la sanción puede superar la que correspondería a una hipotética sanción de ambas infracciones, pues no solamente no altera los términos de la Ley de Auditoría de Cuentas (anterior Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio), que se limita a imponer para dicho concurso ideal una única sanción, sino que «además ha de señalarse que, en ausencia del precepto impugnado, la previsión del art. 31 [de la Ley de Auditoría de Cuentas] de que solo puede sancionarse una infracción en el supuesto de concurso ideal obligaría a subsanar la laguna legal recurriendo a la norma sancionadora del Código Penal como norma sancionadora básica del ordenamiento jurídico [...]». Reproduce la misma previsión el actual art. 137.3 del Reglamento de desarrollo de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, aprobado por Real Decreto 2/2021, de 12 de enero.

³⁷ La STS de 15 de julio de 2002 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 6171/1996, FJ 5.º) confirma la sanción impuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia contra el concierto colusorio consistente en fijar precios y repartirse el mercado de aceite de oliva correspondiente a una subasta pública, como infracciones tipificadas respectivamente en el art. 1.a) y c) de la ya derogada Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, porque «nada impide que un mismo hecho sea susceptible de integrar dos infracciones en concurso».

³⁸ En el mismo sentido, las SSTs de 21 de mayo de 2008 (Sala Tercera, Sección Tercera, Recs. 3378/2007 y 1713/2005, FFJJ 12.º y 11.º respectivamente) consideran compatibles dos multas impuestas a la empresa distribuidora de energía eléctrica Fecsa (más tarde, Endesa) por la Generalitat de Cataluña, como consecuencia de la interrupción del suministro eléctrico a un elevado número de abonados, en la medida en que sendas sanciones por la comisión de una infracción muy grave tipificada en el art. 60.4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico corresponden a expedientes sancionadores distintos, al separarse por su singularidad del resto de incidentes causados por un temporal de nieve en Cataluña los hechos relativos a Barcelona y parte de su área metropolitana.

Un subtipo particular de concurso real es la infracción continuada del art. 29.6 LSP o delito continuado del art. 74 Código Penal³⁹. En términos del primero de los preceptos, consiste en «la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión», lo que deberá probarse por quien la alega. El beneficio penológico de esta unidad jurídica en virtud del principio de proporcionalidad explica su reticente consideración por los Tribunales⁴⁰. Aunque si la infracción continuada y ya sancionada se mantiene, puede volver a sancionarse conforme al art. 63.3 LPAC: «no se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo»⁴¹.

³⁹ Cuya pena según este precepto del Código Penal es la que corresponda a la infracción más grave, que se impondrá en su mitad superior, pudiendo llegar hasta la mitad inferior de la pena superior en grado. Y, si se trata de infracciones contra el patrimonio, la pena se impondrá teniendo en cuenta el perjuicio total causado, pudiendo alcanzar la pena superior en uno o dos grados si el hecho revistiere notoria gravedad y hubiere perjudicado a una generalidad de personas (delito masa). Para la STS de 2 de abril de 2014 (Sala Tercera, Sección Séptima, Rec. 300/2013, FJ 9.º), es aplicable a la infracción continuada del derecho administrativo sancionador el concepto y consecuencias del delito continuado del art. 74.1 Código Penal, esto es, un plus de sanción con relación a como lo habría sido si la infracción la hubiera constituido un hecho aislado. En el mismo sentido, bajo determinados requisitos, Gómez Padilla (2006, p. 151) y Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2023, pp. 631 y ss.).

⁴⁰ A tenor de la STS de 7 de marzo de 2006 (Sala Tercera, Sección Sexta, Rec. 1728/2002, FJ 3.º), «no basta para apreciar la existencia de infracción continuada con la simple reiteración de conductas semejantes, como es el caso de la realización por la recurrente de diversas campañas publicitarias en razón de la actividad a que se dedica, es preciso que esa reiteración de conductas, además de infringir el mismo precepto u otro semejante, responda a un mismo proceso psicológico y material [...], que no es el caso de las distintas actuaciones profesionales desarrolladas en el tiempo en razón de las oportunidades comerciales que se plantean [...]»; y, en cuanto a la existencia de una infracción permanente, afirma esta Sentencia que «la propia descripción de las conductas sancionadas, consistentes en la utilización de datos personales en diversas campañas publicitarias, excluye la calificación como infracción permanente, si se atiende a la consideración como tales de aquellas conductas antijurídicas que persisten en el tiempo y no se agotan con un solo acto, determinando el mantenimiento de la situación antijurídica a voluntad del autor, caso del desarrollo en el tiempo de actividades sin las preceptivas autorizaciones y otros supuestos semejantes». Y para la STS de 5 de noviembre de 2020 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 4697/2019, FJ 4.º), «pese a que hay similitudes en el modo de proceder de la empresa infractora, nada indica que aquellas actuaciones formen parte de una única campaña de mercadotecnia o que respondan siquiera a un único designio o a un plan preconcebido». Asimismo, la STSJ de las Islas Baleares de 11 de junio de 2001 (Rec. 162/1998, FJ 7.º in fine) niega la infracción continuada en favor de veintiocho infracciones independientes en materia sanitaria por incumplimiento de las normas de señalización de zonas de fumadores, «por cuanto el incumplimiento se produce en veintiocho oficinas bancarias, no son idénticas, y no se está ante un plan preconcebido habida cuenta la observancia de la normativa en otras sucursales». Sin reconocer tampoco esta figura la STSJ de Galicia de 15 de febrero de 2002 (Rec. 5144/1998, FJ 9.º) respecto a unas infracciones contra la seguridad ciudadana por participar y organizar varias manifestaciones, dada la inexistencia de «dolo unitario, no renovado, con un planteamiento único que implique la unidad de resolución y del propósito infractor». Por el contrario, la STS de 24 de octubre de 1998 (Sala Tercera, Sección Sexta, Rec. 9092/1992, FJ 1.º) ratifica la existencia de una sola falta continuada muy grave conforme a la legislación del juego de Andalucía, bien entendido que «son requisitos o condiciones de la infracción para que pueda calificarse de continuada [...]: la pluralidad de acciones, que obedecen a un mismo propósito, y su tipificación en idéntico precepto, que tampoco cabe confundir con la infracción continua o permanente, la cual consiste en una conducta reiterada por una voluntad duradera, en la que no se da situación concursal alguna sino una progresión unitaria con repetición de actos». La STS de 19 de marzo de 2008 [Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 3063/2005, FJ 2.º D)] confirma también la decisión de la Sentencia de instancia de anular las cuatro sanciones impuestas al Sindicato por el Tribunal de Defensa de la Competencia, de 50 millones de pesetas cada una, e imponer por infracción continuada una única sanción de 100 millones de pesetas, al apreciar en los diferentes acuerdos colusorios una misma unidad de voluntad o designio unitario de fijación de precios para el transporte de todo tipo de mercancías en el puerto de Bilbao. Y la STS de 11 de noviembre de 2019 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 6537/2018, FJ 6.º) anula la resolución administrativa impugnada en cuanto sanciona por dos infracciones independientes, ordenando a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que dicte nueva resolución en la que se sancione a la empresa como autora de una infracción continuada por publicidad encubierta conforme a la legislación de comunicación audiovisual, por presentar los microespacios publicitarios emitidos en programas distintos las mismas características y responder a un designio común. Por último, las SSTs de 5 de julio de 2022 (Sala Tercera, Sección Quinta, Rec. 93/2020, FJ 7.º) y 4 de julio de 2023 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 4831/2021, FJ 4.º) aprecian la existencia de infracción permanente caracterizada por una única acción típica prolongada en el tiempo, cuya prescripción no se inicia hasta que cesa la conducta incumplidora (art. 30.2 LSP). Analizan la jurisprudencia española y europea en materia de infracción continuada y permanente, De Palma del Teso (2001, pp. 553-572) y Laguna de Paz (2023, pp. 1754 y ss.).

⁴¹ Véase igualmente el art. 7.4 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Rechazan el *bis in idem* por la sanción repetida de infracciones continuadas o permanentes, siempre que el segundo procedimiento sancionador sea incoado después de haber alcanzado firmeza en vía administrativa la primera sanción, las SSTs de 3 de mayo de 2018 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 1091/2016, FFJJ 2.º y 3.º) y 24 de septiembre de 2018 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 2687/2016, FFJJ 2.º y 3.º), por persistir en la infracción las entidades gestoras de las centrales nucleares de Almaraz y Trillo, respectivamente, una vez impuesta una primera sanción por no adaptarse a la exigencia de titularidad única de las autorizaciones de explotación en el plazo del año establecido en la norma.

4. EL *BIS* EN EL *NON BIS IN IDEM* PROCEDIMENTAL

4.1. Dentro del derecho penal o derecho administrativo sancionador: cosa juzgada material negativa

Es sabido que la faceta procesal o formal del *ne bis in idem* se orienta no solo a impedir el proscrito resultado de la doble incriminación y castigo por unos mismos hechos, sino a evitar también que recaigan eventuales pronunciamientos de signo contradictorio. Especialmente en el ámbito internacional y comunitario (arts. 14.7 PIDCP⁴², 4.1 Protocolo núm. 7 al CEDH⁴³, 54 Convenio Schengen⁴⁴ y 50 CDFUE⁴⁵), el principio prohíbe la articulación de un nuevo procedimiento represivo sobre lo mismo cuando haya recaído sentencia firme estimatoria o desestimatoria (o auto de sobreseimiento libre⁴⁶), por lo que de nuevo la cosa juzgada material vuelve a apropiarse de la prohibición de la doble punición⁴⁷, pese a las dificultades técnicas por armonizar una teoría completa y actualizada⁴⁸, toda vez que el principio no solo resulta vulnerado cuando haya doble sanción por los mismos hechos, sino también cuando se incoan dos procedimientos sancionadores iguales, aunque ese doble enjuiciamiento no suponga varios castigos, aplicándose en definitiva las mismas reglas de nulidad procesal al sector específico del derecho punitivo, de modo que basta la inadmisión del nuevo procedimiento por cosa juzgada (o litispendencia) para conseguir la interdicción de la doble

⁴² «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».

⁴³ «Nadie podrá ser perseguido o condenado penalmente por los Tribunales del mismo Estado, por una infracción por la que ya hubiera sido absuelto o condenado en virtud de sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado».

⁴⁴ «Una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una Parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos hechos por otra Parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la Parte contratante donde haya tenido lugar la condena».

⁴⁵ «Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley». Estudian las consecuencias de privilegiar estos ámbitos la dimensión procesal del *non bis in idem* como derivación de la fuerza de cosa juzgada, Arroyo Zapatero y Nieto Martín (2007); Alcácer Guirao (2013, pp. 25-52); Oliver y Bombois (2012, pp. 266-272); Chinchilla Marín (2015, pp. 791-815); Van Bockel (2016); Coutron y Lecomte (2018, pp. 5-18); López Guerra (2019, pp. 9-26); Cano Campos (2022, pp. 9-53); Bueno Armijo (2021, pp. 271-307; 2022, pp. 171-206); Martín Fernández (2023, pp. 243-275); Bernardini (2024, pp. 311-335); Karagianni (2024, pp. 7-38); De Vries (2024, pp. 123-138), y López Espejo (2024, pp. 313-343).

⁴⁶ Pues en ningún caso tienen eficacia negativa de cosa juzgada material en el ámbito penal «las resoluciones judiciales por las que se rechaza una denuncia ni los autos de sobreseimiento provisional o asimilados, incluso para los casos en que se estime que el hecho no es constitutivo de infracción penal» (STC 126/2011, de 18 de julio, FJ 18.º in fine). Por su parte, la jurisprudencia comunitaria mantiene que, «para que pueda considerarse que una resolución se ha pronunciado en firme sobre los hechos sometidos a un segundo procedimiento [art. 50 CDFUE], no solo es necesario que dicha resolución haya adquirido firmeza, sino también que haya sido adoptada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto» (SSTJUE de 22 de marzo de 2022, Bpost, C-117/20, apdo. 29, y 23 de marzo de 2023, Dual Prod, C-412/21, apdo. 55).

⁴⁷ De hecho, mientras la prohibición de doble sanción por el mismo ilícito aparece consagrada en numerosos preceptos, el *non bis in idem* formal no se encuentra positivizado en nuestro ordenamiento interno, más allá de las relaciones procesales entre los órdenes penal y administrativo. A diferencia del derecho internacional y europeo, donde la dimensión formal toma cuerpo, sin perjuicio de que «como corolario del principio de fuerza de cosa juzgada, el principio *non bis in idem* tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica y la equidad, velando por que, cuando haya sido objeto de un procedimiento sancionador y, en su caso, sancionada, la persona afectada tenga la certeza de que no se la enjuiciará de nuevo por la misma infracción» (SSTJUE de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, apdo. 33; y 22 de marzo de 2022, Nordzucker y otros, C-151/20, apdo. 62). «Además, habida cuenta de la importancia que reviste el principio de cosa juzgada tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Derecho de la Unión no exige inaplicar las normas procesales nacionales que confieren fuerza de cosa juzgada a una resolución jurisdiccional [...]» (STJUE de 20 de marzo de 2018, Enzo Di Puma y otros, C-596/16 y C-597-16, apdo. 31). En opinión de González-Varas Ibáñez (2023, pp. 113 y ss.), «la naturaleza del *non bis in idem* es esencialmente la de la cosa juzgada y la prejudicialidad [...], sin excluir la prejudicialidad resuelta o cosa juzgada extensiva», llegando a afirmar que, «hasta cierto punto, parece incluso prescindible este principio del *non bis in idem*».

⁴⁸ Nieto García (2012, pp. 474 y ss.) considera que «la conexión entre el *non bis* y la cosa juzgada –que siempre ha existido y que deliberadamente ha potenciado el Tribunal Constitucional– no deja de ser sorprendente y técnicamente ofrece dificultades», especialmente en su proyección sobre el derecho administrativo sancionador, a pesar de que «en su origen el principio del *non bis in idem* fue una derivación de la cosa juzgada en sus dos vertientes o efectos: el positivo (lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica) y el negativo (imposibilidad de que se produzca un nuevo planteamiento sobre el tema)». A juicio de Alarcón Sotomayor (2008, p. 201), estas «reglas son manifestación de la cosa juzgada material de las sentencias penales, pero en mayor medida son distintas: tienen un ámbito de aplicación más amplio (son aplicables a veces con relación a resoluciones administrativas) o un significado superior (vinculación a los hechos) o inferior (no siempre impiden un segundo enjuiciamiento al mismo sujeto por los mismos hechos) que el que tradicionalmente reconoce el Derecho procesal penal». Maridaje de instituciones que, para Pérez Manzano (2002, p. 57), «puede conducir a desdibujarlas, a producir efectos distorsionadores en la propia configuración del derecho, o a una concepción tan limitada del mismo que le impide cumplir su función garantista». Se muestran asimismo críticos Cano Campos (2001, pp. 201 y ss.) y Gallardo Castillo (2006, pp. 70 y ss.).

sanción, bien entendido que para ello el doble castigo procesal tiene que sustanciarse en sendos procedimientos⁴⁹, quedando fuera en cualquier caso de esta exclusión procesal la interacción entre el proceso penal y el procedimiento sancionador, sujeta a otras reglas rituales, pues basta una sentencia penal absolutoria para poder iniciar o continuar el procedimiento sancionador contra quien no ha sido condenado en vía penal.

En efecto,

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.º), 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.º; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4.º; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3.º; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2.º). 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.º), pero no es requisito necesario para su producción (STC 154/1990, FJ 3.º) [SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3.º a) y 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.º 2.H].

Esta prohibición de la reproducción indefinida del mismo litigio por aplicación de la causa de inadmisión de cosa juzgada material (o litispendencia y cuestiones de competencia respecto al enjuiciamiento simultáneo) es reconocida especialmente dentro de la justicia penal (con identidad de sujetos pasivos y hechos-fundamentos jurídicos)⁵⁰, según señala asimismo la precitada STC 2/2003, de 16 de enero, en su FJ 3.º, apartado b): «hasta ahora este Tribunal solo 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) [...]»; o la STS del «caso ERE» (13 de septiembre de 2022, Sala Segunda, Sección Primera, Rec. 601/2020, FJ 3.º), al delimitar el complejo relato factual para que los condenados por malversación en esta pieza matriz o procedimiento específico –exonerados luego en su caso por amparo constitucional– no puedan volver a ser enjuiciados por los mismos hechos en las piezas separadas: «en la esfera jurídico-penal el principio “non bis in idem” está vinculado a la problemática del concurso de delitos y a la pluralidad de procesos penales, así como a la excepción procesal de la cosa juzgada [...]».

Pero cabe extenderla más allá del *nomen iuris* al ámbito del derecho administrativo sancionador⁵¹, incluso sin el escalón de un proceso contencioso⁵², pues, al igual que la cosa juzgada formal encuentra su

⁴⁹ Aplica la regla sustantiva *non bis in idem* dentro del mismo proceso penal, la STC 154/1990, de 15 de octubre. Por el contrario, niegan esta garantía desde la exclusiva consideración procesal del art. 50 CDFUE, sin perjuicio del principio de proporcionalidad, las SSTJUE de 3 de abril de 2019, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie* (C-617/17) y 4 de marzo de 2020, *Mowi ASA/Comisión* (C-10/18). Según el apdo. 34 de la primera, «la protección que el principio *non bis in idem* pretende ofrecer contra la repetición de diligencias dirigidas a imponer una condena carece de objeto en una situación en la que, en una misma resolución, se hace una aplicación paralela del Derecho nacional de la competencia y del Derecho de la Unión en materia de competencia».

⁵⁰ El Tribunal Constitucional ha mantenido asimismo la inviabilidad de anular resoluciones penales absolutorias firmes a través de la estimación del recurso de amparo, pues ello supondría prolongar indebidamente el proceso penal, al arrojar «sobre quien ha sido absuelto o ha visto archivada una querrela la carga y gravosidad de un nuevo enjuiciamiento, que sería incompatible con la Constitución al no estar destinado a corregir una vulneración en su contra de normas procesales con relevancia constitucional» (STC 21/2000, de 31 de enero, FJ 2.º); dispensándose en estos casos la tutela del derecho fundamental a través de un pronunciamiento declarativo en el que se le reconozca el derecho o libertad pública cuya lesión ha motivado la demanda de amparo. La STC 9/2024, de 17 de enero, expone, a partir de la ponderación de los derechos y valores constitucionales en conflicto, la solución a los distintos supuestos de vulneración del derecho a no ser doblemente enjuiciado, en relación con una decisión judicial de retroacción para la celebración de un nuevo juicio en la necesidad de tutelar derechos fundamentales sustantivos o garantías procesales de las partes; hipótesis de doble enjuiciamiento que, formalmente o en apariencia, se verifican dentro de un solo proceso penal pero que pueden implicar globalmente una desproporción en el ejercicio del *ius puniendi*, materialmente equivalente a una dualidad de procesos, incluso cuando la retroacción pretenda tutelar derechos procesales del propio individuo condenado (FJ 3.º).

⁵¹ Por el contrario, para Alarcón Sotomayor (2008, pp. 190 y ss.) «puede afirmarse con carácter general que se admite en nuestro Derecho la sucesión de distintos procedimientos administrativos sancionadores, tanto si el primero ha acabado con absolución como si lo ha hecho con condena». Pero la STS de 17 de abril de 2002 (Sala Tercera, Sección Séptima, Rec. 466/2000, FJ 19.º) subraya que, teniendo en cuenta que «la regla “non bis in idem” viene a reforzar en el Derecho sancionador las consecuencias y los efectos que corresponden a la cosa juzgada [...], la prohibición que comporta la regla “non bis in idem” impide que hechos idénticos y correspondientes al mismo período puedan dar lugar a dos diferentes procedimientos sancionadores»; no así cuando el ulterior procedimiento investiga y en su caso sanciona el ilícito que puede resultar de nuevas circunstancias adicionales.

⁵² En todo caso, no se considera vulnerado el *non bis in idem* por la repetición de un nuevo procedimiento sancionador cuando la primera sanción ha sido anulada por motivos de forma, sin que haya habido un pronunciamiento sobre el fondo de los hechos

paralelismo en el procedimiento administrativo, desde el momento en que no cabe impugnación administrativa —con excepción de la revisión de oficio y el recurso administrativo de revisión de los arts. 106 y 125 LPAC respectivamente— contra los «actos firmes en vía administrativa», es obvio que tampoco caben reiteraciones en esta sede, salvo excepciones (caducidad, desistimiento)⁵³, aunque no se menciona literalmente la duplicidad procesal (o en sentido estricto la cosa juzgada o litispendencia⁵⁴) entre las causas de inadmisión de instancias (art. 88.5 LPAC) o recursos administrativos (art. 116 LPAC).

Es numerosa la jurisprudencia de Estrasburgo y Luxemburgo que asimila el proceso y sanción «penal» de los documentos internacionales (arts. 4.1 Protocolo núm. 7 al CEDH y 50 CDFUE) con el procedimiento y sanción administrativa, a partir de los llamados «criterios Engel», como estándar instrumental de equiparación fijado por vez primera en la STEDH de 8 de junio de 1976, *Engel y otros/Países Bajos*: calificación jurídica de la infracción en el derecho nacional, naturaleza de la infracción y gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado⁵⁵. Según la STEDH de 16 de junio de 2022, *Goulandris y Vardinogianni/Grecia*, apdo. 67, «la Corte no puede aceptar el argumento del Gobierno de que los actos administrativos que impusieron las multas [por construcción ilegal] no podían constituir cosa juzgada y que los procedimientos administrativos no habían sido definitivos».

La STS de 26 de octubre de 2021 (Sala Tercera, Sección Sexta, Rec. 100/2020), sobre la repetición de un expediente disciplinario contra un juez sustituto por falta grave de desconsideración y abuso de autoridad, lleva a la órbita administrativa la proscripción de ulterior enjuiciamiento cuando el mismo hecho ha sido objeto de un primer procedimiento en el que se ha dictado una resolución con efecto de cosa juzgada, para negar que se haya vulnerado en el presente caso el *non bis in idem* procesal, ya que el primer procedimiento sancionador no ha concluido con una resolución de fondo, sino de una forma peculiar⁵⁶: por la pérdida sobrevenida de la condición de juez sustituto del expedientado, condición que volvería a adquirirse con la consiguiente incoación del nuevo expediente que impondría la sanción recurrida de 1 500 €. En cualquier caso, el criterio es que

la vulneración del principio *non bis in idem* ha de circunscribirse únicamente a aquellos procedimientos que por sus características y grado de complejidad, producen al sujeto una situación equiparable al sufrimiento y gravamen que causa la sujeción a un proceso penal [...]. En consecuencia, habrá que ponderar caso por caso, y habrá que aplicar la doctrina fijada por el Tribunal

imputados, al no tener dicha anulación el valor de una absolución en el sentido punitivo (véase STJUE de 15 de octubre de 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión*, C-238/99, C-244/99, C-245/99, C-247/99, C-250/99, C-252/99 y C-254/99, apdo. 62; y SSTG de 9 de noviembre de 2022, *Ferriere Nord/Comisión*, T-667/19, apdos. 332-342 y 9 de noviembre de 2022, *Feralpi/Comisión*, T-657/19, apdos. 308-313). Por lo que resulta altamente discutible la STS de 15 de enero de 2024 (Sala Tercera, Sección Segunda, Rec. 2847/2022), al acoger dicha vulneración del principio procesal por la nueva tramitación de un procedimiento sancionador tributario que, aunque excede de una mera ejecución, viene precedido de la anulación por el Tribunal Económico Administrativo Regional de Canarias de la primera sanción por el hecho de que la liquidación de la que traía causa no había tomado en consideración las alegaciones del recurrente. Por el contrario, «el *non bis in idem* del art. 25.1 Constitución explicaría la proscripción de la reiteración de procedimientos sancionadores cuando el vicio determinante de la anulación del acto sancionador es “de fondo”» (STSJ de la Comunidad Valenciana, de 8 de marzo de 2016, Rec. 1399/2012, FJ 2.º).

⁵³ «Es de recordar la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1987 cuando afirma que “[...] la cosa juzgada [...] no solo impide a los Tribunales volver a pronunciarse sobre un asunto ya fallado definitivamente, sino que impide, asimismo, que la Administración se pronuncie válidamente de nuevo sobre el mismo asunto, en un sentido contrario o distinto del fallo recaído, a menos que se hubieren producido circunstancias o hechos nuevos que alterasen sustancialmente los hechos enjuiciados» (STSJ de Madrid, de 20 de enero de 2001, Rec. 149/1997, FJ 3.º).

⁵⁴ A este sentido estricto se refiere la STC 2/2003, de 16 de enero, cuando afirma que «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 solo de las resoluciones judiciales» (FJ 7.º).

⁵⁵ Pueden destacarse las SSTEDH de 21 de febrero de 1984, *Öztürk/República Federal de Alemania*; 23 de octubre de 1995, *Gradinger/Austria*; 6 de junio de 2002, *Sallen/Austria*; 10 de febrero de 2009, *Zolotukhin/Rusia*; 16 de junio de 2009, *Ruotsalainen/Finlandia*; 14 de enero de 2010, *Tsonyo Tsonnev/Bulgaria*; 18 de octubre de 2011, *Tomasovic/Croacia*; 15 de noviembre de 2016, *A y B/Noruega*; 8 de julio de 2019, *Mihalache/Rumanía*; 3 de octubre de 2023, *Vasile Sorin Marin/Rumanía*; y 14 de noviembre de 2023, *C.Y./Bélgica*. Y la recepción de esta jurisprudencia por las SSTJUE de 5 de junio de 2012, *Łukasz Marcin Bonda* (C-489/10); 26 de febrero de 2013, *Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson* (C-617/10); 20 de marzo de 2018, *Luca Menci* (C-524/15); y 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate y otros* (C-537/16). Sobre la aplicación de los «criterios Engel» por el Tribunal Supremo a efectos de interpretar el concepto de «acusación en materia penal» (por todas, STS de 25 de noviembre de 2021, Sala Tercera, Pleno, Rec. 8156/2020, FFJJ 1.º 4 y 3.º), Palomar Olmeda y Rodríguez García (2023, pp. 28 y ss.). Véanse asimismo Martínez Cantón y Pérez Cordón (2020, pp. 73-92); García-Manzano Jiménez de Andrade (2023, pp. 593-615); Bouazza Ariño (2024), y Ballesteros Panizo (2024).

⁵⁶ Como en los casos de caducidad de los procedimientos a instancia de parte y caducidad de los procedimientos sancionadores en el ámbito del silencio en los procedimientos de oficio. Véase al respecto Doménech Pascual (2010, pp. 779-788).

Constitucional⁵⁷ cuando nos encontremos en situaciones y expedientes de carácter muy singular y que producen un desasosiego tal en el administrado, equiparable al sufrimiento que pueda producir estar sujeto a un proceso penal [...] (FJ 5.º).

Hace lo propio la STS de 15 de junio de 2022 (Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 3358/2020) por no haber recaído en esta ocasión resolución firme en el primero de la dualidad de expedientes de la CNMC partícipes del mismo objeto, al incorporar a un segundo expediente sancionador la información reservada de aquel por posible abuso de poder dominante de la SGAE. Aunque la cuestión que presenta interés casacional objetivo es aclarar la existencia o no de un acto de trámite cualificado susceptible de recurso, el Tribunal no se resigna a cuestionar la cosa juzgada material o litispendencia en este ámbito, habida cuenta de que ninguno de los dos procedimientos ha sido resuelto, siendo «criterio del Tribunal Constitucional que, para que entre en juego dicho principio [*non bis in idem*], es necesaria la existencia de una sentencia (condenatoria o absolutoria) firme», sin perjuicio de que «sostener que el principio *non bis in idem* en su faceta procesal puede regir también en ausencia de resolución firme exigiría una argumentación adicional, que en este caso no se ha hecho» (FJ 8.º).

4.2. Entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador: cosa juzgada material positiva

A tenor de lo que establecía el art. 7 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, y actualmente las diferentes normas sancionadoras autonómicas y sectoriales⁵⁸ (bajo la inspiración de la prejudicialidad penal del primer párrafo del art. 114 LECrim.⁵⁹), no rige la prohibición de doble procedimiento sancionador en la concurrencia entre el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador, al menos tal y como ha sido expuesto. La desproporcionada reacción punitiva consistente en una dualidad de procedimientos tras una resolución sancionadora firme se torna en esta ocasión en una vis atractiva del proceso penal y subsidiariedad sancionadora de la Administración; prevalencia que descansa en la exclusiva competencia de este orden

⁵⁷ FJ 8.º de la STC 2/2003, de 16 de enero, aunque tal doctrina se refiere más bien al concurso entre el proceso penal y el procedimiento administrativo.

⁵⁸ Entre las primeras, el art. 5 del Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalitat de Cataluña; el art. 3 del Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto; el art. 2 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre; o el art. 25 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascaas. Entre las segundas, el art. 32 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; el art. 94.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; el art. 30.3 y 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; el art. 63.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista; el art. 5 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo; el art. 120 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; los arts. 250 y 251 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; el art. 38.1 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte; el art. 36.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; el art. 33 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; el art. 46.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; el art. 82 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; el art. 311.3 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; el art. 45 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana; el art. 110.2 del Texto Refundido de la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio; el art. 85.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre; el art. 31 de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de Lucha contra el Dopaje en el Deporte; o el art. 99 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. La suspensión a veces se vincula a los mismos hechos o hechos distintos cuya separación de los sancionables sea racionalmente imposible: arts. 44.1 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico; 78.1 de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva; 117 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito; y 272.2 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre. Aboga por la reconducción general de esta última tríada regulatoria cuya literalidad se refiere también a la independencia entre la potestad sancionadora y la responsabilidad penal, Esteban Ríos (2018, pp. 309-354).

⁵⁹ «Promovido juicio criminal en averiguación de un delito o falta, no podrá seguirse pleito sobre el mismo hecho; suspendiéndole si le hubiese, en el estado en que se hallare, hasta que recaiga sentencia firme en la causa criminal». La cuestión prejudicial penal devolutiva se recoge también en el art. 10.2 LOPJ, con la excepción de los arts. 4 y 86 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

jurisdiccional para depurar y castigar las conductas constitutivas de delito (art. 10.2 LOPJ)⁶⁰, junto al contenido garantista del proceso penal⁶¹, con la prohibición de actuar o deber de suspender la tramitación del expediente administrativo hasta que una respuesta absolutoria firme de la justicia penal, no fundamentada en la inexistencia de los hechos o no participación del sujeto en los mismos⁶², deje expedita la vía administrativa con vinculación a los hechos probados en sede penal⁶³.

El Tribunal Constitucional ha querido justificar este planteamiento en el carácter menos gravoso del derecho administrativo sancionador, que impide su equiparación con el derecho 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. «En la regulación legal actual del procedimiento administrativo sancionador —reza el FJ 8.º de la STC 2/2003, de 16 de enero— difícilmente se podrá efectuar la equiparación de ambos procedimientos en orden a determinar el alcance de dicha prohibición constitucional»⁶⁴, argumentación que no logra explicar satisfactoriamente el sistema legal de prejudicialidad penal, y que se encuentra alejada en todo caso de la jurisprudencia europea comprensiva de la sanción administrativa, pero que sirve a nuestro Tribunal de Garantías para justificar también la sustanciación del proceso penal tras un procedimiento administrativo sancionador⁶⁵, e incluso la legitimación de dos procedimientos administrativos sancionadores sucesivos⁶⁶,

⁶⁰ Entre la difícil acogida doctrinal de esta preferencia penal, Cid Moliné (1996, pp. 162 y ss.); Alonso Mas (2004), y Nieto García (2007, pp. 7-13; 2012, pp. 486 y ss.).

⁶¹ «[...] 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 [...]» [SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 10.º y 2/2023, de 6 de febrero, FJ 4.º b)].

⁶² La STS de 22 de julio de 1999 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 962/1992, FJ 3.º) confirma la anulación de los actos administrativos sancionadores impuestos por daños en una zona arqueológica conforme a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, dada la insuficiencia de pruebas obrantes en los autos del proceso penal previo concluido con sentencia firme absolutoria de un posible delito de daños por los mismos hechos, pues «no está acreditado que los denunciados conocieran la demarcación concreta, ni que la arena extraída perteneciera a tal yacimiento, ni el día o días de autos ni que se llegara a extraer tales productos de sitio alguno».

⁶³ Alarcón Sotomayor (2008, pp. 101 y ss.) desvincula estas reglas de la necesaria concurrencia de la triple identidad, siendo también aplicables por tanto fuera del principio *non bis in idem*. Por el contrario, la STC 70/2012, de 16 de abril, afirma que, «puesto que la prioridad de la Jurisdicción penal se dirige a preservar el principio *non bis in idem*, la obligación de la Administración de suspender la tramitación del expediente administrativo sancionador tiene como premisa que concurren en los correspondientes procedimientos penal y administrativo una triple identidad subjetiva, objetiva y de fundamento» (FJ 3.º). Aunque, según la STS de 27 de septiembre de 2022 (Sala Cuarta, Sección Primera, Rec. 1841/2019), en interpretación del art. 3 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, para la suspensión del procedimiento administrativo basta con una conexión directa con el proceso penal, sin prejuzgar tal suspensión la aplicación ulterior del principio *non bis in idem* por concurrencia de la triple identidad, como en el caso de autos, donde la inexistencia de identidad subjetiva llevó finalmente a la condena administrativa. En realidad, como señala Nieto García (2012, pp. 489-490) a la luz del anterior art. 7 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, lo que se pretende con la comunicación fiscal o judicial sobre las actuaciones practicadas es que la Administración tenga los elementos de juicio suficientes para adoptar la decisión de suspender porque se están tramitando procedimientos superpuestos sobre los mismos hechos, sujetos y fundamentos; lo que no impedirá reanudar el procedimiento administrativo si se comprueba a la vista de la sentencia penal firme que, en contra de lo previsto en el momento de suspensión, el proceso penal no se ajusta a la triple identidad. Solo el afán por evitar pronunciamientos contradictorios sobre una misma realidad fáctica puede llegar a justificar, en supuestos también de compatibilidad de sanciones por inexistencia de plena identidad, la suspensión del expediente administrativo o al menos del dictado de su resolución, como en el caso de la STS de 22 de julio de 2008 (Sala Tercera, Sección Quinta, Rec. 5614/2004, FJ 1.º), con base en el art. 32.2 de la anterior Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, conforme al cual, «[...] la resolución definitiva del expediente solo podrá producirse cuando sea firme la resolución recaída en el ámbito penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción».

⁶⁴ «Todo esto hace sospechar que las razones esgrimidas por el Tribunal Constitucional son tan solo argumentos inconsistentes y poco convincentes con los que salir al paso y que, en realidad, el Tribunal Constitucional negará siempre que el procedimiento administrativo sancionador sea equiparable a un proceso penal»: Alarcón Sotomayor (2010a, p. 419). Aplica esta doctrina a la responsabilidad penal por delito fiscal y responsabilidad administrativa por infracciones tributarias, al no actuar con la misma intensidad la dimensión procesal del principio en los casos de heterogeneidad de los cauces punitivos, sin perjuicio de la singularidad del supuesto litigioso marcado por una injustificada y extraordinariamente larga dilación en el ejercicio de la potestad sancionadora, la STS de 27 de julio de 2023, Sala Tercera, Sección Segunda, Rec. 6723/2021, FF. JJ. 7.º y 8.º.

⁶⁵ Sumándose en este caso el razonamiento de que «la interdicción de doble procedimiento sancionador solo se incumple si los dos procedimientos han sido sustanciados con las debidas garantías, de modo que un primer procedimiento tramitado sin respetar la prioridad legal del orden jurisdiccional penal no impide un segundo procedimiento sancionador» (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 8.º).

⁶⁶ La STC 48/2007, de 12 de marzo, excluye la vulneración del *non bis in idem* procesal en un caso de incoación de cuatro expedientes disciplinarios por la continuada negativa de un recluso a cumplir la orden de traslado de módulo, «al no ser posible equiparar los procedimientos disciplinarios sufridos por el recurrente con un proceso penal, a la vista de la poca complejidad de los hechos objeto de sanción, de la sencillez en la tramitación de los expedientes disciplinarios y de la naturaleza y entidad de las sanciones finalmente impuestas en el presente caso» (FJ 3.º). Por el contrario, la STC 188/2005, de 7 de julio, afirma que, «en la medida en que el *ius puniendi* aparece compartido en nuestro país entre los órganos judiciales penales y la Administración, el principio *non bis in idem* opera, tanto en su vertiente sustantiva como en la procesal, para regir las relaciones entre el ordenamiento penal y el derecho administrativo

pese a no concurrir el factor comparativo con el proceso penal, lo que supone negar desafortunadamente la aquí defendida aplicación de la cosa juzgada material negativa al derecho administrativo sancionador.

Sea como fuere, lo cierto es que, reconducido el derecho a no ser sometido a un doble proceso tras una resolución sancionadora firme a una primacía del orden jurisdiccional penal, el *non bis in idem* centra toda su lógica en la faceta sustantiva de evitar un doble resultado aflictivo, lo que se consigue, de haberse cumplido con la precedencia penal, vinculando el inicio o reanudación de las actuaciones administrativas a una resolución penal firme absoluta (incluido en este caso el auto de sobreseimiento provisional⁶⁷), de modo que, concluido el proceso penal con sentencia firme condenatoria, se archivará el procedimiento sancionador sin declaración de responsabilidad, mientras que, de sustanciarse primero el expediente administrativo sin respeto por la prioridad legal, lo procedente es la anulación de la sanción administrativa ya impuesta por vulneración de un derecho fundamental⁶⁸, o bien, cuando el foco impugnatorio recaiga en el juez penal, el descuento de la sanción administrativa anticipada en ejecución de la sentencia penal⁶⁹.

Ahora bien, tal y como establece actualmente el art. 77.4 LPAC, «en los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien»⁷⁰. Es decir, despejada de la ecuación la cosa juzgada material negativa o preclusiva por la diferente entidad del procedimiento administrativo sancionador, lo que impide inadmitir el segundo proceso por duplicidad procedimental, entra en juego el elemento fáctico de la vertiente positiva de la cosa juzgada material⁷¹, según la cual, la

sancionador, pero también internamente dentro de cada uno de estos ordenamientos en sí mismos considerados, proscribiendo, cuando exista una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la duplicidad de penas y de procesos penales y la pluralidad de sanciones administrativas y de procedimientos sancionadores, respectivamente» (FJ 2.º).

⁶⁷ «[...] El proceso penal terminó en un Auto de sobreseimiento provisional [...] por no poder fijarse con claridad los hechos de relevancia penal, lo cual no es en modo alguno sinónimo de la inexistencia de hechos sancionables a los efectos del procedimiento administrativo, y, lógicamente, la no apreciación de hechos constitutivos de delito no puede equipararse a la ausencia de una infracción administrativa sancionable por aquellos mismos hechos» (STC 22/1990, de 15 de febrero, FJ 6.º).

⁶⁸ La STS de 9 de febrero de 2007 (Sala Tercera, Sección Quinta, Rec. 8740/2003, FJ 3.º) anula la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona de expulsión del territorio nacional de un ciudadano italiano, con prohibición de entrada durante cinco años, por estar incurso en la causa de expulsión prevista en el art. 53.f) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, «por cuanto que por los mismos hechos por los que se acordó su expulsión del territorio nacional se habían abierto unas diligencias previas en el Juzgado de instrucción núm. 33 de Barcelona, motivo este por el cual se deberían haber suspendido las actuaciones sancionadoras administrativas, en aplicación del principio “non bis in idem”». Ahora bien, si la sentencia penal firme es absoluta sin declaración de hechos probados, no será necesario anular la sanción administrativa anticipada, como en el caso de la STS de 10 de febrero de 2004 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 633/1999, FJ 6.º), donde concurrían con identidad fáctica una causa penal y un expediente sancionador por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, ya que «la inexistencia de cualquier declaración de hechos probados en el Auto de 11 de marzo de 1997 que sobreseyó las actuaciones penales priva de sentido a una hipotética nulidad del acto administrativo originariamente impugnado y a la consiguiente retroacción de actuaciones, pues ya no hay pendencia penal a la que esperar en el procedimiento administrativo sancionador». O en la STSJ de Galicia de 15 de mayo de 2002 (Rec. 983/1999, FJ 4.º), que declara válida una sanción administrativa por infracción de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dado que el proceso penal seguido posteriormente contra la recurrente con identidad sustancial de hechos por un presunto delito contra la ordenación del territorio concluye con fallo absolutorio al no acreditarse fehacientemente la concurrencia de los elementos integrales del tipo por el que el Ministerio Fiscal articuló la acusación.

⁶⁹ Véanse las SSTC 2/2003, de 16 de enero; 334/2005, de 20 de diciembre y 2/2023, de 6 de febrero. Y la STS de 20 de diciembre de 2004, Sala Quinta, Sección Primera, Rec. 184/2003.

⁷⁰ Regla que se aplica también al régimen disciplinario de los empleados públicos conforme al art. 94.3 *in fine* del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y a las faltas cometidas por los jueces y magistrados en el ejercicio de sus cargos, según el art. 415.2 LOPJ, siendo complementada por el art. 25.4 de Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, con el siguiente tenor: «la Administración revisará de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los declarados probados en la resolución penal, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio».

⁷¹ La STS de 29 de diciembre de 2015 (Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 1153/2014, FJ 3.º) recuerda la teoría jurisprudencial sobre la cosa juzgada positiva o prejudicial: «La cosa juzgada material produce una doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisibles el proceso cuando advierte que el objeto de este coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es sólo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquel no podrá, sin embargo, contradecir lo definitivamente resuelto en este. Dicho en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su *thema decidendi* cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida. [...] El efecto prejudicial positivo dependerá de la conexión entre el acto, disposición o actuación juzgados y el acto, disposición o actuación respecto de los que se invoca dicho efecto en el proceso ulterior». Lo que corrobora la STS de 22 de marzo de 2022 (Sala Tercera, Sección Tercera, Rec. 1588/2020, FFJJ 3.º y 4.º) al no exigir en estos casos la plena identidad entre los objetos de los procesos sino la conexidad entre ellos, siempre que los sujetos sean los mismos, cualesquiera que sean las posiciones que ocupen cada uno de ellos (como cuando en uno de los procesos la Administración actúa como demandante como consecuencia de una declaración de lesividad, alcanzando la cosa juzgada también a la reconvencción ex art. 222.2 LEC), y lo resuelto

resolución que se dicte deberá respetar en todo caso la declaración de hechos probados en el proceso penal, las declaraciones jurídicas sobre los hechos realizadas con fuerza de cosa juzgada que vinculan en supuestos de conexidad (no plena identidad) a todos los órganos que conozcan de un procedimiento posterior⁷², excluyéndose, sin embargo, en estos casos la vinculación a la calificación jurídica según las diferentes normativas, incluso si estas valoraciones han tenido su traslación a la parte dispositiva o fallo, considerado como el punto de partida de la cosa juzgada positiva⁷³. En términos de la STC 77/1983, de 3 de octubre (Muñoz Quiroga, 1985, pp. 129-142):

La cosa juzgada despliega un efecto positivo, de manera que lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica y un efecto negativo, que determina la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema. [...]. El principio *non bis in idem* determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado (FF. JJ. 3.º y 4.º).

Aunque se negara incluso la cosa juzgada entre los diferentes órdenes jurisdiccionales, los hechos constituyen siempre el margen vinculante más difícil de soslayar, pudiendo apartarse del *factum* el segundo proceso o procedimiento no sancionador solo de manera justificada⁷⁴, dentro de lo que vienen a considerarse efectos prejudiciales de la cosa juzgada para los que bastaría la conexidad procesal, y cuya vinculación en el ámbito del *ius puniendi*, para el que también se ha llegado a excepcionar la plena identidad⁷⁵, se circunscribe al planteamiento fáctico y no a las consecuencias jurídicas derivadas del mismo⁷⁶, acentuándose su

en el primer juicio mediante pronunciamiento firme sea parte del objeto del segundo o, como dice el art. 222.4 LEC, «aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto».

⁷² «La necesidad de entender que los hechos probados quedan afectados por la cosa juzgada positiva resulta de la obviedad de que en el mundo jurídico un mismo hecho no puede existir y no existir a la vez [...]»: Menéndez Sebastián (2019, p. 43). Sin embargo, como recuerda la STC 2/2023, de 6 de febrero, en su FJ 4.º b) *in fine*, «esa vinculación no se produce a la inversa. La determinación fáctica del procedimiento administrativo sancionador sin control judicial ulterior por la Jurisdicción contencioso-administrativa carece de efectos de cosa juzgada (STC 2/2003, FJ 7.º), y no vincula a la Jurisdicción penal, pues aquel relato de hechos se ha efectuado “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” (STC 2/2003, FJ 10.º)». Aunque en puridad no hace falta acudir a este argumento para negar la vinculación fáctica penal, toda vez que se niega con carácter general el efecto positivo de la cosa juzgada para el orden jurisdiccional penal.

⁷³ «[...] Lo único vinculante para la Administración serán los mencionados hechos y no las consecuencias jurídicas derivadas de los mismos, ya que estas habrán de valorarse a la luz de normas disciplinarias y no de normas penales» (STS de 30 de mayo de 2005, Sala Quinta, Sección Primera, Rec. 44/2004, FJ 4.º).

⁷⁴ Sobre la vinculación a la apreciación de los mismos hechos entre las distintas jurisdicciones, y, en particular, entre la jurisdicción penal y civil ex art. 116 LECrim. (inexistencia de hechos declarada por sentencia penal firme), véanse la STC 158/1985, de 26 de noviembre (FJ 6.º) y la STS de 29 de octubre de 2012 (Sala Tercera, Sección Segunda, Rec. 3781/2009, FJ 4.º). Según Calaza López (2009, p. 80), «parece de una evidencia palmaria que esta institución no podrá limitarse, con carácter general, a su propia jurisdicción, –en nuestro estudio, la civil–, con total olvido y prescindencia de su proyección en los restantes órdenes, cuando el contenido de sus resoluciones pueda colisionar frontalmente con el de aquellas otras resoluciones, hasta el extremo de provocar manifiestas contradicciones o, en su caso, incompatibilidades notorias en nuestro sistema de impartición de Justicia».

⁷⁵ «Este motivo de casación debe prosperar porque, en contra del parecer de la Sala de instancia, no se trata de que sea posible enjuiciar penalmente los hechos constitutivos de un delito contra la integridad de las personas [delitos de homicidio y lesiones atribuidos a personas físicas] y de sancionar administrativamente, como consecuencia de esos mismos hechos, a una persona jurídica por haber incurrido en una infracción administrativa por desórdenes graves en las vías o espacios públicos, tipificada en el artículo 23.n) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, sino que la cuestión está en la fijación de los hechos realmente sucedidos, pues no cabe que en el proceso penal se declaren probados hechos diferentes de los que se consideren acaecidos para la Administración sancionadora, por lo que en el caso enjuiciado estamos ante lo que correctamente denomina la representación procesal de la entidad recurrente proscrición de la doble verdad con el fin [sic] de evitar pronunciamientos contradictorios sobre una misma realidad fáctica, por lo que el artículo 32.2 de la citada Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, establece que la resolución definitiva del expediente solo podrá producirse cuando sea firme la resolución recaída en el ámbito penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción» (STS de 22 de julio de 2008, Sala Tercera, Sección Quinta, Rec. 5614/2004, FJ 1.º).

⁷⁶ «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

peculiaridad para este inicio o continuación de los procedimientos administrativos, ya que es reiterada la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que niega la eficacia positiva o prejudicial de la cosa juzgada material entre los jueces y tribunales penales, a diferencia de la negativa, pudiendo diferir entre ellos de lo que haya sido probado en sede penal⁷⁷.

5. CONCLUSIÓN

A pesar de las singularidades y dificultades técnicas, la institución de la cosa juzgada material –en este aspecto en su vertiente negativa– no solo coincide con la teoría de los concursos en el presupuesto de la regla de la triple unidad de sujetos, hechos y fundamentos jurídicos –cuya inexistencia daría entrada a las reglas especiales de los concursos de delitos o infracciones–, sino que además da respuesta, atribuyendo sus propiedades procesales, a la mayoría de los supuestos de conflictos aparentes de normas punitivas donde dicha identidad prohíbe una doble sanción (non bis in idem sustantivo) y un doble proceso tras una resolución firme (non bis in idem procesal): con carácter excluyente, impidiendo de antemano un segundo procedimiento sobre lo mismo tanto en el concurso de normas penales como en el concurso de normas administrativas (o por reiteración de la misma norma); con carácter positivo, vinculando la Administración a los hechos probados en el proceso penal absolutorio dentro de la preferencia legal entre los dos sistemas concurrentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Estévez, J. B. (1987). *Pretensión procesal administrativa, ejecución de sentencias y construcción jurisprudencial de la litispendencia en lo contencioso-administrativo*. Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU).
- Alarcón Sotomayor, L. (2008). *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*. Iustel.
- Alarcón Sotomayor, L. (2010a). Concurso de infracciones. Concurso de normas punitivas: non bis in idem. En M. Rebollo Puig, M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. Bueno Armijo (coords.), *Derecho administrativo sancionador* (pp. 359-422). Lex Nova.
- Alarcón Sotomayor, L. (2010b). El “non bis in idem” como principio general del Derecho administrativo. En J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo* (pp. 387-426). La Ley.
- Alcácer Guirao, R. (2013). El derecho a no ser sometido a doble procesamiento: discrepancias sobre el “bis in idem” en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en el Tribunal Constitucional. *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, (61), 25-52.
- Alcalde Santos, J. A. (2008). *La interpretación jurisprudencial del artículo 400 de la LEC*. Noticias Jurídicas. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4378-la-interpretacion-jurisprudencial-del-articulo-400-de-la-lec/>
- Alonso Ibáñez, M.ª R. (1996). *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo*. Civitas.
- Alonso Mas, M.ª J. (2004). *Prevalencia de la vía jurisdiccional penal y prohibición de doble enjuiciamiento*. Tirant lo Blanch.
- Andrés Pérez, M.ª R. (2008). *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Bosch.
- Arroyo Zapatero, L. y Nieto Martín, A. (coords.) (2007). *El principio de “ne bis in idem” en el Derecho penal europeo e internacional*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Ballesteros Panizo, C. (2024). Los límites al arbitraje en el Derecho administrativo sancionador. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (237).

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 han probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente» (STS de 19 de abril de 1999, Sala Tercera, Sección Cuarta, Rec. 408500/1982, FJ 4.º). No obstante, critica la reiteración por la Administración del intento probatorio de hechos comunes que fueron objeto de indagación penal específica, por contradecir la vertiente procesal del *bis in idem*, Cierco Seira y Pavel (2022, pp. 86 y ss.). A este respecto, la STS de 23 de septiembre de 2013 (Sala Tercera, Sección Séptima, Rec. 2838/2012, FFJJ 3.º y 4.º), ante la cuestión de «si la absolución por falta de prueba de los hechos resulta vinculante para la Administración en razón de la cosa juzgada», afirma que «lo que impide dicho principio, como ocurre en el caso analizado, es que hechos que la Sentencia penal, de carácter preferente, da por no probados, se consideren probados luego en el expediente disciplinario, pues como se dice en la Sentencia recurrida los hechos no pueden existir y no existir en ambos procedimientos penal y disciplinario».

⁷⁷ Negándose tal vinculación tanto en los casos de un mismo inculpado por distintos hechos conexos como de otro inculpado por los mismos hechos, con la posible excepción de la sentencia absolutoria por inexistencia del hecho, según De la Oliva Santos (1991, pp. 160 y ss.).

- Bernardini, L. (2024). Reopening Criminal Proceedings and Ne Bis in Idem: Towards a Weaker Res Iudicata in Europe? *European Papers*, 9(1), 311-335. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/759>
- Boto Álvarez, A. (2006). Sobre el principio non bis in idem y la importancia de la técnica legislativa (al hilo de la STC 188/2005, de 7 de julio). *Revista Española de Derecho Constitucional*, (76), 273-294. <https://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-76-eneroabril-2006/sobre-el-principio-non-bis-idem-y-laimportancia-de-la-tecnica-legislativa-2>
- Bouazza Ariño, O. (2024). Jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sanciones. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (237).
- Bueno Armijo, A. (2021). El principio “non bis in idem” en el Derecho de la Unión Europea. Una configuración cada vez más alejada del ordenamiento español. En M. Rebollo Puig, A. J. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021* (pp. 271-307). Thomson Reuters-Civitas.
- Bueno Armijo, A. (2022). Carácter procedimental del non bis in idem en la Unión Europea. *Revista de Administración Pública*, (218), 171-206. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.218.06>
- Calaza López, S. (2009). La cobertura actual de la cosa juzgada. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (20), 67-93. <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6032>
- Cano Campos, T. (2001). Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública*, (156), 191-249. <https://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-156-septiembrediciembre-2001/non-bis-idem-prevalencia-de-la-penal-y-teoria-de-los-concursos-en-el-derecho-administrativo-2>
- Cano Campos, T. (2022). Los claroscuros del “non bis in idem” en el espacio jurídico europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, (80), 9-53. https://doi.org/10.37417/rede/num80_2021_709
- Casares Marcos, A. B. (2012). *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora: en especial, la Administración institucional y las corporaciones de derecho público*. IAAP.
- Castillo Ramos-Bossini, S. E. (2024). Non bis in idem y cargos públicos. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (37), 15-101. <https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/articulos/non-bis-idem-y-cargos-publicos>
- Chinchilla Marín, M.^a C. (2015). La audiencia pública en el procedimiento administrativo sancionador y la prohibición de iniciar actuaciones penales por unos hechos que ya han sido sancionados por la Administración: dos exigencias derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos según la STEDH de 4 de marzo de 2014. En M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela* (pp. 791-816). Lustel.
- Cid Moliné, J. (1996). Garantías y sanciones. Argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas. *Revista de Administración Pública*, (140), 131-172. <https://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-140-mayoagosto-1996/garantias-y-sanciones-argumentos-contra-la-tesis-de-la-identidad-de-garantias-entre-las-sanciones-2>
- Cierco Seira, C. y Pavel, E. V. (2022). La vinculación de la Administración sancionadora a la apreciación penal de los hechos. *Revista de Administración Pública*, (218), 63-100. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.218.02>
- Cortés Domínguez, V. (1975). *La cosa juzgada penal*. Real Colegio de España.
- Costagliola, F. (2024). La cosa juzgada y los pronunciamientos sobrevenidos del TJUE. ¿Un conflicto irresoluble? (Análisis de los remedios disponibles frente a la res iudicata anticomunitaria en el derecho italiano). *Revista de Administración Pública*, (224), 95-127. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.04>
- Coutron, L. y Lecomte, F. (2018). Le principe ne bis in idem dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne: de la diversité dans l'unité? *Revue du Droit Public*, (1), 5-18.
- Cubero Marcos, J. I. (2018). Las aporías del principio non bis in idem en el Derecho administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública*, (207), 253-288. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.09>
- Cuerda Riezu, A. (1992). *El concurso de delitos y determinación de la pena*. Tecnos.
- De la Oliva Santos, A. (1991). *Sobre la cosa juzgada (civil, contencioso-administrativa y penal, con examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- De la Oliva Santos, A. y Díez-Picazo Giménez, I. (2004). *Derecho procesal civil. El proceso de declaración*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- De León Villalba, F. J. (1998). *Acumulación de sanciones penales y administrativas. Sentido y alcance del principio «ne bis in idem»*. Bosch.
- De Palma del Teso, Á. (2001). Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (112), 553-572.
- De Vicente Domingo, R. (2016). *La demanda en el proceso contencioso-administrativo. Motivos de impugnación y función jurisdiccional*. Thomson Reuters-Civitas.
- De Vicente Martínez, R. (2000). Teoría y práctica o el Dr. Jekyll y Mr. Hyde (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre, sobre el principio ne bis in idem). *Actualidad Penal*, (22), 473-486.
- De Vries, A. (2024). The principle of Ne Bis In Idem (Article 50 of the Charter) at the Cross-Border Interface of Punitive Administrative and Criminal Proceedings in the European Union. *Review of European Administrative Law*, 17(2), 123-138. <https://doi.org/10.7590/187479824x17198441525175>

- Dellis, G. (1997). *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*. LGDJ.
- Díaz y García Conlledo, M. (2004). Ne bis in idem material y procesal. *Revista de Derecho*, (9), 9-27. <https://doi.org/10.5377/derecho.v0i9.990>
- Doménech Pascual, G. (2010). Principio non bis in idem y reapertura de procedimientos sancionadores caducados. En B. Lozano Cutanda (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas* (pp. 779-788). Lustel.
- Domínguez Barragán, M.^a L. (2024). *La cosa juzgada en el proceso civil*. Atelier.
- Escuchuri Aisa, E. (2004). *Teoría del concurso de leyes y de delitos. Bases para una revisión crítica*. Comares.
- Esteban Ríos, J. (2018). Non bis in idem: ¿independencia de la responsabilidad penal y administrativa en materia de valores y entidades de crédito? *Revista Española de Derecho Administrativo*, (193), 309-354.
- Ezurmendia Álvarez, J. (2021). *Reflexión contemporánea sobre la cosa juzgada: comparación entre modelos de civil law y common law*. Bosch. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1tqcx7z>
- Fernández Torres, J. R. (2009). La potestad sancionadora en el Derecho comparado. Francia (I). *Documentación Administrativa*, (282-283), 7-23. <https://doi.org/10.24965/da.v0i282-283.9635>
- Friginal Fernández-Villaverde, L. (1984). Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo y el derecho a la jurisdicción. *Revista de Administración Pública*, (104), 283-332. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-104-mayoagosto-1984/las-causas-de-inadmisibilidad-del-recurso-contencioso-administrativo-y-el-derecho-la-jurisdiccion-2>
- Gallardo Castillo, M.^a J. (2006). La concurrencia de sanciones penales y administrativas: una prohibición en desuso. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (61), 55-88. <https://doi.org/10.46735/raap.n61.92>
- Gallardo Castillo, M.^a J. (2015). El ilícito penal y el ilícito administrativo y su distinto «fundamento» como justificación de la imposición de la doble sanción en el ámbito de las relaciones de sujeción especial. *Actualidad Administrativa*, (1), 5-13.
- García Albero, R. M. (1995). *Non bis in idem: material y concurso de leyes penales*. Cedecs.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo II* (17.^a ed.). Aranzadi.
- García Macho, R. J. (1991). Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (72), 515-528.
- García-Manzano Jiménez de Andrade, P. (2023). El «non bis in idem» por identidad de fundamento sancionador. En E. Ortega Burgos y F. Pastor Ruiz (dirs.), *Derecho Administrativo 2023* (pp. 593-615). Tirant lo Blanch.
- García Pérez, M. (1999). *El objeto del proceso contencioso-administrativo*. Aranzadi.
- García Trevijano-Fos, J. A. (1962). Acotamiento cualitativo de la pretensión contencioso-administrativa y desviación de poder en el sistema español vigente. *Revista de Administración Pública*, (38), 9-33. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-38-mayoagosto-1962/acotamiento-cualitativo-de-la-pretension-contencioso-administrativa-y-desviacion-de-poder-en-el-2>
- Gimeno Sendra, V. (2007). Los principios de legalidad y “non bis in idem” en la doctrina del Tribunal Constitucional. *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, (3), 1855-1861.
- Gimeno Sendra, V. (2017). *Derecho procesal civil I. El proceso de declaración. Parte general*. Ediciones Jurídicas Castillo de Luna.
- Gómez Padilla, R. (2006). Concurso de normas y de infracciones en el Derecho administrativo sancionador. *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, (41), 137-160.
- Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, Í. (2023). *Derecho administrativo sancionador. Parte general* (5.^a ed.). Aranzadi.
- González Pérez, J. (1952). La cosa juzgada en lo contencioso administrativo. *Revista de Administración Pública*, (8), 67-102.
- González Pérez, J. (1953). La pretensión procesal administrativa. *Revista de Administración Pública*, (12), 77-128. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-12-septiembrediciembre-1953/la-pretension-procesal-administrativa-3>
- González Pérez, J. (1994). Los obstáculos del acceso a la Justicia administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (83), 357-380.
- González Pérez, J. (2016). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*. Thomson Reuters-Civitas.
- González-Varas Ibáñez, S. (2023). *Derecho administrativo sancionador*. Aranzadi.
- Guasp Delgado, J. (1948). Los límites temporales de la cosa juzgada. *Anuario de Derecho Civil*, 1(2), 435-472.
- Guasp Delgado, J. (1952). La pretensión procesal. *Anuario de Derecho Civil*, 5(1), 7-61.
- Guasp Delgado, J. (1985). *La pretensión procesal*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Guasp Delgado, J. y Alonso Olea, M. (1981). *La pretensión procesal*. Civitas.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Lustel.
- Izquierdo Carrasco, M. (2001). La determinación de la sanción administrativa. *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, (extra 1), 207-258.
- Jaén Vallejo, M. (2003). Principio constitucional “ne bis in idem” (a propósito de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 2/2003). *Actualidad Jurídica Aranzadi*, (584), 1-5.
- Karagianni, A. (2024). Ne bis in idem at the intersection between prudential and AML/CFT supervision. *Review of European Administrative Law*, 17(2), 7-38. <https://doi.org/10.7590/187479824x17198441525120>

- Laguna de Paz, J. C. (2023). *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*. Civitas.
- León Acosta, M. (2024). Sobre la naturaleza punitiva del billete de pago aplazado. A propósito de la STC 2/2023, de 6 de febrero. En M. Rebollo Puig, A. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2024* (pp. 703-741). Aranzadi.
- López Barja de Quiroga, J. (2004). *El principio: non bis in idem*. Dykinson.
- López Espejo, J. (2024). La transnacionalidad del principio "non bis in idem" en el ámbito europeo a propósito de la STC 1/2023, de 6 de febrero. En X. Arzo Santisteban (coord.), *La irradiación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (pp. 313-343). Marcial Pons. <https://doi.org/10.37417/cgpd8c03>
- López Guerra, L. (2019). «Ne bis in idem» en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista Española de Derecho Europeo*, (69), 9-26. <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/66>
- Málaga Diéguez, F. (1999). *La litispendencia*. Bosch.
- Marina Jalvo, B. (2003). La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio non bis in idem. *Revista de Administración Pública*, (162), 175-188. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-162-septiembrediciembre-2003/la-problematica-solucion-de-la-concurrencia-de-sanciones-administrativas-y-penales-nueva-doctrina-2>
- Martín Fernández, C. (2023). La jurisprudencia europea sobre los procedimientos punitivos vinculados: una oportunidad para que España se alinee con Europa en la garantía del "non bis in idem". En M. Rebollo Puig, A. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2023* (pp. 243-275). Civitas.
- Martínez Cantón, S. y Pérez-Cordón, R. (2020). La identidad de procedimientos en el principio non bis in idem ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (52), 73-92. <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1284997647498/Redaccion>
- Menéndez Sebastián, P. (2019). La cosa juzgada material positiva en el proceso social. Configuración legal y aportación jurisprudencial. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, (437-438), 23-64. <https://doi.org/10.51302/rtss.2019.1248>
- Meseguer Yebra, J. (2000). *El principio «non bis in idem» en el procedimiento administrativo sancionador*. Bosch.
- Mestre Delgado, J. F. (2005). Sanciones administrativas. En S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. 2, pp. 2338-2339). Iustel.
- Moderne, F. (1997). Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens. *Revue française de droit administratif*, (1), 1-43.
- Mourgeon, J. (1967). *La répression administrative*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Muñoz Lorente, J. (2001). *La nueva configuración del principio non bis in idem*. Ecoiuris.
- Muñoz Quiroga, A. (1985). El principio "non bis in idem". *Revista Española de Derecho Administrativo*, (45), 129-142.
- Narváez Rodríguez, A. (2000). Principio "non bis in idem", ¿una nueva doctrina constitucional? *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, (1), 1789-1798.
- Navarro Cardoso, F. (2001). *Infracción administrativa y delito: límites a la intervención del Derecho penal*. Colex.
- Nieto García, A. (2007). Régimen sancionador de las Administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivador del Derecho administrativo sancionador. *Cuadernos de Derecho Local*, (14), 7-13. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.14.300>
- Nieto García, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.
- Oliver, P. y Bombois, T. (2012). Ne bis in idem en droit européen: un principe à plusieurs variantes. *Journal de Droit Européen*, (9), 266-272. <https://ssrn.com/abstract=2569404>
- Palomar Olmeda, A. (dir.) y Rodríguez García, J. (2023). *El Estado actual del Derecho sancionador*. Aranzadi.
- Parada Vázquez, J. R. (1995). Voz «Non bis in idem». En *Enciclopedia Jurídica Básica* (vol. 3, pp. 4436-4438). Civitas.
- Pérez Manzano, M. (2002). *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*. Tirant lo Blanch.
- Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (22), 367-397. <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.14>
- Puerta Seguido, F. y Beltrán de Felipe, M. (2004). Perplejidades acerca de los vaivenes en la jurisprudencia constitucional sobre el ne bis in idem. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (71), 363-393. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-71-mayoagosto-2004/perplejidades-acerca-de-los-vaivenes-en-la-jurisprudencia-constitucional-sobre-el-ne-bis-idem-2>
- Queralt Jiménez, J. J. (1992). *El principio non bis in idem*. Tecnos.
- Quintana López, T. (1986). El principio «non bis in idem» y la responsabilidad administrativa de los funcionarios. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (52), 585-600.
- Rebollo Puig, M. (2010). En especial, el principio non bis in idem en sanciones disciplinarias. En M. Rebollo Puig, M. Izquierdo Carrasco, L. Alarcón Sotomayor y A. Bueno Armijo (coords.), *Derecho administrativo sancionador* (pp. 423-448). Lex Nova.
- Rebollo Puig, M. (2023). *Responsables de las infracciones administrativas*. Editorial Universidad de Sevilla.
- Rifá Soler, J. M.^a, Richard González, M. y Riaño Brun, I. (2006). *Derecho procesal penal*. Gobierno de Navarra.

- Rodríguez Cembellín, D. (2024). *Potestad sancionadora y grupos de empresas*. Iustel.
- Sánchez Sáez, A. J. (2009). La potestad sancionadora en el Derecho comparado: Reino Unido. *Documentación Administrativa*, (282-283), 91-167. <https://doi.org/10.24965/da.v0i282-283.9638>
- Sanz Morán, Á. J. (2012). *Unidad y pluralidad de delitos: la teoría de concurso en Derecho Penal*. Ubijus.
- Sanz Rubiales, Í. (2000). Potestad sancionadora administrativa, non bis in idem y primacía del orden penal (comentarios a la STC 177/1999, de 11 de octubre). *Revista del Poder Judicial*, (59), 545-572.
- Serrano Hoyo, G. (2014). Sustanciación de dos procesos penales por los mismos hechos y subsiguientes errores procesales A propósito de la sentencia de la audiencia provincial (Sección 3.ª) de Sevilla 416/2008, de 5 de diciembre. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, (31), 29-51.
- Tolivar Alas, L. (2008). Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada. *Documentación Administrativa*, (280-281), 133-157. <https://doi.org/10.24965/da.v0i280-281.9605>
- Trayter Jiménez, J. M. (1991). Sanción penal-sanción administrativa: el principio «non bis in idem» en la jurisprudencia. *El Poder Judicial*, (22), 113-136.
- Urbano, G. (2020). *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*. Giappichelli.
- Van Bockel, B. (ed.) (2016). *Ne bis in idem in EU Law*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316091845>
- Vera Jurado, D. J. (1993). El principio “non bis in idem” y su aplicación a las relaciones de sujeción especial de la policía gubernativa (STC 234/1991, de 10 de diciembre de 1991). *Revista Española de Derecho Administrativo*, (79), 537-542.
- Vivancos, E. (1963). *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*. Bosch.