

Nº 37
Primer trimestre 2024

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 37. Marzo 2024

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña



Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Beviá

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LOS CONTRATOS RESERVADOS (I)

D^a. María Elena Moleón Alberdi.....15

NON BIS IN IDEM Y CARGOS PÚBLICOS

Susana E. Castillo Ramos Bossini.....55

EVOLUCIÓN DEL INICIO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL: ANÁLISIS JURÍDICO-ACTUAL DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA A LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

D. Fernando Blanco Silva.....139



PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA ORDEN EUROPEA DE
DETENCIÓN Y ENTREGA. ALGUNAS REFLEXIONES A
RAÍZ DEL CASO PUIGDEMONT

D^a. Paula Arroyo Guillén215

UNA VISIÓN ACTUAL DE LA TRATA DE SERES HUMANOS
CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

D^a. Margarita Ríos Mantecón295

SECCIÓN INTERNACIONAL

LITIGIOS CLIMÁTICOS EN PERSPECTIVA DE DERECHOS
HUMANOS. UNA APROXIMACIÓN A SU DESARROLLO EN
EUROPA Y AMÉRICA LATINA

D. José Luis Villegas Moreno363

RESEÑA DE LEGISLACIÓN

LAS RELACIONES ELECTRONICAS ENTRE LAS
ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y LOS REGISTROS

D. Luis Manuel Benavides Parra.....439

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL TRIBUNAL SUPREMO RESPALDA LA INACTIVIDAD
REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA NO
REGLAMENTAR EN DEFENSA DEL MEDIOAMBIENTE.
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SENTENCIA N.º 1252/2023.



D. Salvador Moreno Soldado	
D. Pablo Ayerza Martínez.....	465
BASES DE PUBLICACIÓN	518



EDITORIAL

En el número 37 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional, una reseña de legislación y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a. María Elena Moleón Alberdi con el artículo que lleva por título "Los contratos reservados (I)" analiza como son una herramienta esencial para la inclusión social de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Susana E. Castillo Ramos Bossini con el artículo que lleva por título: "Non bis in idem y cargos públicos". La autora reflexiona si el sistema sancionatorio administrativo, añadido al resto de responsabilidades anudadas a las conductas irregulares de los cargos públicos, cumple la función a éste encomendada en el sistema de integridad que configura el actual marco normativo sobre buen gobierno.

A continuación, D. Fernando Blanco Silva realiza un estudio sobre la "Evolución del inicio de la actividad



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

empresarial: análisis jurídico-actual de la autorización previa a la declaración responsable”.

D^a. Paula Arroyo Guillén analiza en profundidad los “Problemas de aplicación de la orden europea de detención y entrega. Algunas reflexiones a raíz del caso Puigdemont”.

A continuación, D^a. Margarita Ríos aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal “Una visión actual de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual”.

La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. José Luis Villegas Moreno. En palabras del autor, la investigación tiene por objeto una aproximación a este importante y novedoso aspecto de la justicia ambiental ante la crisis climática, con especial interés sobre los derechos humanos y más en concreto de los derechos de las generaciones futuras. Se aspira a una aproximación al estado de los litigios climáticos tanto en Europa como en América Latina, a través de los casos más destacados o emblemáticos que ya han sido decididos judicialmente o que están en curso. Y detectar las tendencias al respecto. Se abordan temas clave del momento actual: el cambio climático, los derechos humanos y la herramienta del litigio climático para determinar el combate desde esa perspectiva de derechos humanos frente a la gravísima crisis climática que afecta a la humanidad.

Dentro de la sección de reseña de legislación, D. Luis Manuel Benavides Parra examina las relaciones



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

electronicas entre las administraciones públicas y los registros.

Por último, el número de la Revista Gabilex se cierra con la reseña de jurisprudencia. D. Salvador Moreno Soldado y D. Pablo Ayerza Martínez hacen un análisis jurídico de la Sentencia n.º 1252/2023 del Tribunal Supremo, desestimatoria del recurso interpuesto contra la inactividad reglamentaria del Gobierno de la Nación.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 37

Marzo 2024



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



NON BIS IN IDEM Y CARGOS PÚBLICOS

D^a. Susana E. Castillo Ramos-Bossini

Doctora en Derecho. Investigadora

Resumen: A través de este trabajo se pretende analizar si el sistema sancionatorio administrativo, añadido al resto de responsabilidades anudadas a las conductas irregulares de los cargos públicos, cumple la función a éste encomendada en el sistema de integridad que configura el actual marco normativo sobre buen gobierno. A ello se intentará dar cumplida respuesta examinando su relación con otras responsabilidades, distintas a las administrativas, en las que pueden incurrirse por los altos cargos como consecuencia de su actuación. Sin embargo, como afirmación provisoria, cabe adelantar que dicha normativa se ha realizado con notorias deficiencias de las que convendría tomar nota si de verdad se pretende construir un sistema integral de integridad pública que contemple instrumentos preventivos y de gestión de riesgos por supuesto, pero también herramientas de tipo reactivas tendentes a exigir las responsabilidades que procedan por el incumplimiento y el uso irregular del patrimonio público empezando, y he aquí el objeto del presente trabajo, con



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

su adecuado engarce con otras responsabilidades potencialmente exigibles como consecuencia de las conductas irregulares de los cargos públicos.

Palabras clave: altos cargos, responsabilidad, integridad, buen gobierno

Abstrac: Through this work, it is intended to analyze whether the administrative sanction system, added to the rest of the responsibilities tied to the irregular conduct of public officials, fulfills the function entrusted to it in the integrity system that configures the current regulatory framework on good governance. An attempt will be made to provide a complete response by examining its relationship with other responsibilities, other than administrative ones, which may be incurred by senior officials as a result of their actions. However, as a provisional statement, it should be noted that said regulation has been carried out with notorious deficiencies that should be taken note of if the intention is really to build a comprehensive public integrity system that includes preventive and risk management instruments, of course, but also reactive type tools tending to demand the responsibilities that proceed for non-compliance and irregular use of public assets starting, and here is the purpose of this work, with its adequate linkage with other potentially enforceable responsibilities as a consequence of the irregular conduct of the charges public.

Key words: public office, responsibility, integrity, good governance



SUMARIO:I.INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA DE LOS CARGOS PÚBLICOS ¿MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES? II. LA VIRTUALIDAD DEL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM EN LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES AL ALTO CARGO. III. LAS NUEVAS ORIENTACIONES DERIVADAS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN. IV. LA EXISTENCIA DE OTROS PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD Y SU COMPATIBILIDAD CON LA RESPONSABILIDAD DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. IV.1 Responsabilidad penal. IV.2 Responsabilidad contable. IV.3 Responsabilidad derivada de otros procedimientos sancionadores. IV.4 La responsabilidad derivada de la legislación presupuestaria. V. CONCLUSIONES: ¿DEBERÍAMOS ABORDAR UNA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DE BUEN GOBIERNO EN LO QUE SE REFIERE A LA COMPATIBILIDAD DE RESPONSABILIDADES EXIGIBLES A LOS ALTOS CARGOS? VI. BIBLIOGRAFIA.

I.INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS CARGOS PÚBLICOS ¿MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES?

La responsabilidad del Estado y de las personas a su servicio constituye un principio fundamental del Derecho público de cualquier país. Desde luego, dicho principio es esencial en todo Estado de Derecho y en toda sociedad que pretenda regirse por el principio



democrático y aspire a un adecuado funcionamiento de las instituciones que conforman el poder público. Y es que la actitud recta y ejemplar de los cargos públicos es una condición esencial para el buen funcionamiento del Gobierno y de la Administración. Es un clásico referirse al cuadro de Lorenzetti que luce en el Palazzo Comunale de Siena que fue descrito por GARCIA PELAYO como imagen del buen gobierno "la justicia, iluminada por la sabiduría, integra a los hombres en la concordia, y desde ella en la corporación o cuerpo místico de la comuna bajo el gobierno impersonal y abstracto del bien común, el cual, constantemente inspirado por las virtudes políticas, asegura un orden pacífico del que se excluye toda violencia, salvo a los malhechores, obtiene sin presión los impuestos de los ciudadanos"¹.

Se trata, pues, de un principio clave para el buen funcionamiento del Poder Público, del Gobierno y de la Administración, del buen gobierno y de la buena administración, y el reto es conseguir el necesario equilibrio entre la responsabilidad de los cargos públicos y del personal al servicio de esta (sujetos a una relación laboral o estatutaria) y la protección de la ciudadanía frente a conductas irregulares de éstos². El punto de

¹ GARCÍA-PELAYO, M., "El buen y el mal gobierno", Obras completas, II, CEPC, Madrid, 2009, p. 1239.

² Es preciso aclarar que en el presente trabajo aludiremos a "alto cargo" y "cargo público" de forma indistinta dada que se utiliza un concepto funcional en la normativa. Y ello, a pesar de que uno de los objetivos de la Ley de Altos Cargos de la Administración General del Estado fue ofrecer una definición sobre qué es un alto cargo. Sin embargo, lo cierto es que no



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

equilibrio se alcanza con la posibilidad por parte de éstos últimos de exigir la indemnización directamente del Estado cuyo patrimonio y solvencia es suficiente aun cuando dichos daños se hayan producido por conductas dolosas o negligentes de ese personal, sin perjuicio, de que, en determinados casos, los cargos y empleados públicos hayan de responder vía acciones de regreso o vía sancionadora/disciplinaria.

La irrupción en nuestro ordenamiento de un sistema sancionador administrativo en 2013 a través de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante LTBG), añadido a la responsabilidad penal y contable ya existente en nuestro marco legal, y susceptible de ser aplicado a los cargos públicos por el correcto ejercicio de sus funciones fue una de las respuestas del legislador contemporáneo a distintas circunstancias, entre la que no fue menor la crisis económica gestada a partir de 2008, que fueron determinantes para la exigencia de la ciudadanía de mayor compromiso con la ética y la integridad³. De esta forma, y en el ámbito político, su

existe en nuestro derecho positivo actual, ni en el estatal ni en el autonómico, un concepto preciso y correctamente delimitado de alto cargo.

³ Ciertamente, hasta hace pocos años, y aunque la legislación histórica española sí que se había hecho eco de un sistema de responsabilidad típicamente administrativo (baste señalar aquí el juicio de residencia) no habíamos articulado en nuestro ordenamiento un sistema de responsabilidad de los cargos públicos que, junto a la penal y contable tradicionalmente existentes, protegiese en forma efectiva los contenidos atinentes al buen gobierno y a la buena Administración. La responsabilidad administrativa ha estado carente de



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

principal manifestación se produjo con el denominado 15-M que, a su vez, tuvo como resultado más relevante la fragmentación del espectro político con la aparición de fuerzas políticas que, en sus programas, incluyeron la idea de exigencia de integridad como un elemento esencial de su acción política.

Y es que, los efectos de dicha crisis se manifestaron en distintas direcciones. En lo que afecta a este estudio singularmente es de destacar la disminución de la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones básicas de la vida democrática, sobre todo, la referida a la confianza en la denominada clase política. Los estudios demoscópicos del CIS desde hace años son bastante elocuentes y muestran hasta qué punto la ciudadanía ha perdido la confianza en los partidos políticos y en los propios responsables y cargos públicos. Al respecto, y a título de ejemplo, en el barómetro del CIS (marzo 2016) ya se mantenía una elevada preocupación por la corrupción y el fraude (47,5%), pero es que años después se ha considerado, en ciertos momentos, a los "políticos" como el segundo problema nacional con un 49'5 % de los encuestados (enero de 2020). Ambos problemas en la percepción de la ciudadanía española

regulación explícita en nuestro ordenamiento y si la responsabilidad civil, penal y administrativa ha sido un elemento común al régimen de los funcionarios públicos prácticamente desde el inicio del sistema de función pública en nuestro país, no ha sido así en el caso de los cargos públicos que, a salvo de la legislación histórica, carecían en nuestro sistema de exigencia de responsabilidad administrativa.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

solo eran superados por el desempleo. Por su parte, la ONG *Transparency International*, en el ranking global que elabora cada año sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), ha señalado que, en 2021 que son los últimos datos disponibles en el momento de elaborar este trabajo, España había bajado un punto con respecto al año anterior (61 puntos), por debajo de países como Portugal, Lituania o Corea del Sur. Una mayor puntuación significa menor percepción de corrupción, siendo así que, una economía como la española, que se sitúa entre las 15 primeras del mundo no debiera estar por debajo de los 70 puntos. España, de otro lado, ocupa la posición 34/180 del ranking global del IPC, junto con Lituania. Cabe finalmente hacernos eco de que España se ubica en el puesto número 14/27 de la Unión Europea, habiendo bajado igualmente dos posiciones con respecto al año anterior.

Se podría pensar que estos datos no son significativos ya que, al fin y al cabo, se trata tan solo de la disminución de un punto. Sin embargo, y al menos en mi opinión, creo que la lectura correcta a los mismos, junto a seguir llamando a no bajar la guardia en esta materia de exigencia de integridad en el manejo del erario público y el correcto ejercicio del poder público, pasa por ser consciente de que los mismos reflejan algo que sustenta la hipótesis que se mantendrá en el estudio que aquí se presenta, a saber: la legislación dictada en materia de buen gobierno, y más en concreto la referida a la exigencia de responsabilidad administrativa de los cargos públicos objeto del presente estudio, no está ofreciendo los resultados esperados. Al menos por ahora y mucho nos tememos que, con el actual marco



normativo, difícilmente los ofrecerá a medio y largo plazo dada la artificiosa, asistemática y confusa regulación que se ha realizado de ese sistema sancionatorio. Basta leer el Informe del Tribunal de Cuentas sobre fiscalización del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno en las entidades locales (nº 1418), de 22 de diciembre de 2020 para apreciar las carencias en el funcionamiento efectivo del sistema sancionatorio establecido. Pocas nueces en definitiva para tanta norma estatal y autonómica en la materia.

Si ciertamente la existencia de un régimen sancionador no es condición suficiente para la prevención de estas conductas irregulares y es preciso potenciar una cultura de integridad y construir un sistema integral de integridad pública que contemple un abanico de instrumentos dirigido a la prevención y a la gestión de riesgos, conviene no minusvalorar la importancia de un funcionamiento efectivo del aparato sancionatorio como instrumento disuasorio de conductas que resultan contrarias al sistema establecido. Y es que, como es suficientemente conocido, si existe un buen sistema de represión, las expectativas tienden a generalizarse de tal forma y manera que, en general, los destinatarios de las normas tenderán a cumplir el sistema normativo en su conjunto de forma voluntaria y espontánea para tratar de evitar, en último término, ser objeto de sanción. A *sensus* contrario, si el sistema no es adecuado o produce confusión entre los actores llamado a aplicarlo, y si además, como todavía es nuestro caso, no existe un sistema preventivo lo suficientemente vigoroso y correctamente articulado, lo más probable es que los



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

valores y principios que se pretenden proteger queden al más completo albur.

La pregunta, por tanto, que precede a la hipótesis que se formulará no puede ser otra que la siguiente: ¿cumple el sistema sancionatorio administrativo añadido al resto de responsabilidades anudadas a las conductas irregulares de los cargos públicos la función a éste encomendada en el sistema de integridad que configura el actual marco normativo sobre buen gobierno? Es esta la cuestión que primigeniamente abordará el presente trabajo y al que se tratará de dar cumplida respuesta examinando su relación con otras responsabilidades, distintas a las administrativas, en las que pueden incurrirse por los altos cargos como consecuencia de su actuación.

La hipótesis, por su parte, como afirmación provisoria y que se tratará de demostrar a lo largo de estas líneas, es que dicha normativa se ha realizado con notorias deficiencias de las que convendría tomar nota si de verdad se pretende construir un sistema integral de integridad pública que contemple instrumentos preventivos y de gestión de riesgos por supuesto, pero también herramientas de tipo reactivas tendentes a exigir las responsabilidades que procedan por el incumplimiento y el uso irregular del patrimonio público empezando, y he aquí el objeto del presente trabajo, con su adecuado engarce con otras responsabilidades potencialmente exigibles como consecuencia de las conductas irregulares de los cargos públicos.



II.LA VIRTUALIDAD DEL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM EN LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES AL ALTO CARGO.

Como en su momento puso de relieve ARROYO ZAPATERO este principio, cuyo origen ha de buscarse en el *ius puniendi* estatal⁴, no es sino un subprincipio del principio de legalidad en materia penal que, sin embargo, tiene trascendencia constitucional al haber sido admitido por el Tribunal Constitucional como objeto del recurso de amparo⁵. En el plano del ejercicio del *ius*

⁴ El Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española de la lengua expone el origen de este principio y explica que:

"No dos veces por lo mismo». Adopta también otras formas: ne bis in idem y bona fides non patitur, ut bis idem exigatur. El origen de la idea es muy antiguo, con probabilidad en el derecho ateniense del siglo iv a. C. (Demóstenes, In Leptinem 147: «las leyes no permiten dos procesos judiciales contra las mismas personas por los mismos hechos»), pero la regla como tal procede del jurista romano Gayo, Digesto 50, 17, 57: bona fides non patitur, ut bis idem exigatur ('la buena fe no consiente que se exija dos veces lo mismo'). Con la práctica forense medieval, la expresión se redujo a solo non bis idem exigatur, y finalmente a non bis in idem. Está presente en numerosas fuentes del derecho romano. El jurista Ulpiano, Digesto 48, 2, 7, 2, afirma: «No se debe consentir que uno sea acusado de los mismos delitos de que fue declarado libre». Una constitución del año 289 de los emperadores Diocleciano y Maximiano, Código de Justiniano 9, 2, 9, establece: «Quien fue acusado de un crimen público no puede volver a ser acusado del mismo crimen por otro».

⁵ARROYO ZAPATERO, L., "Principio de Legalidad y Reserva de Ley en materia penal", Revista Española de Derecho



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

puniendi del Estado dicho principio plantea, como es conocido, distintas cuestiones, a saber: la compatibilidad entre una sanción penal y una sanción administrativa, la compatibilidad entre dos sanciones distinguiendo, a su vez, si éstas son o no de heterotutela, la propia compatibilidad de dos sanciones disciplinarias y la problemática derivada de la subordinación de la autoridad administrativa a la autoridad judicial. Y su fundamento se ha pretendido sustentar en distintas instituciones: la cosa juzgada, el principio de legalidad, la seguridad jurídica, el propio principio de proporcionalidad, etc⁶.

Constitucional, núm. 8, pág. 10. El principio es considerado como un Principio General del Derecho, así lo subraya MUÑOZ QUIROGA, A., "El principio "non bis in idem", R.E.D.A. núm. 45, año 1.985, págs 129 y ss. en su comentario a la STC de 3 de octubre de 1.983, subrayando con GARCIA DE ENTERRIA ("La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: Posibilidades y perspectivas", R.E.D.C., núm. 1, pág. 119) el valor conformador del Ordenamiento de los principios generales. Así, GARCIA DE ENTERRIA, y respecto del valor de éstos en el espacio europeo, expone que "el punto de entendimiento entre jueces de 21 naciones distintas, de países de common law y de Derecho Romano, germánicos y latinos, cristianos y musulmanes y de diversa procedencia profesional, es el manejo y articulación de principios generales y de conceptos técnicos, de apotegmas instrumentales, y, en definitiva, de todo el arsenal, modesto por su empaque teórico, pero perfectamente operativo, que es la tópica jurídica".

⁶ ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Principio non bis in ídem", en Lozano Cutanda, Blanca, *Diccionario de Sanciones*



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Y es que, claramente asentado en la doctrina de nuestros tribunales tras una evolución que comenzó tras la Constitución de 1978⁷, se reitera por éstos que el principio "non bis in idem" presenta una doble dimensión⁸:

Administrativas, Madrid, Iustel, 2010, pp. 762 y ss. dio cuenta de los distintos fundamentos que de dicho principio ha efectuado la doctrina.

⁷ NIETO, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005 p.470 ha puesto de manifiesto que, si bien es un hecho constatable su aplicación habitual, la evolución y plasmación de su contenido y su alcance había sido realizado básicamente por la doctrina, la jurisprudencia y la normativa sectorial hasta tiempos muy recientes en que se recogió en las normas generales de régimen jurídico y procedimiento administrativo. El citado autor explica cómo las consecuencias del principio pueden explicarse sistemáticamente en una serie de círculos que expresan el alcance de la prohibición.

⁸ La doctrina del Tribunal Constitucional se expone exhaustivamente en la STC 188/2005, de 5 de agosto que recuerda que:

"Según una reiterada jurisprudencia constitucional, que tiene sus orígenes en nuestra STC 2/1981, de 30 de marzo, el principio "non bis in idem" tiene su anclaje constitucional en el art. 25.1 CE, en la medida en que este precepto constitucionaliza el principio de legalidad en materia sancionatoria en su doble vertiente material (principio de tipicidad) y formal (principio de reserva de Ley). Este principio, que constituye un verdadero derecho fundamental del ciudadano en nuestro Derecho (STC 154/1990, de 15 de octubre, Ff3), ha sido reconocido expresamente también en los textos internacionales orientados a la protección de los derechos humanos, y en particular en el art.14.7 del Pacto



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

a) La material o sustantiva, que impide sancionar al mismo sujeto "en más de una ocasión por el mismo hecho y con el mismo fundamento", y "tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada (SSTC 154/1990, de 15 de octubre , FJ 3 177/1999, de 11 de octubre , FJ 3 y ATC 329/1995, de 11 de diciembre , FJ 2), en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente" (SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 y 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3)⁹.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU-hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por España mediante Instrumento publicado en el BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977 - y en el Art. 4 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales -que, aunque firmado por nuestro país, aun no ha sido objeto de ratificación-, protegiendo "al ciudadano, no sólo frente a la ulterior sanción -administrativa o penal-, sino frente a la nueva persecución punitiva por los mismos hechos una vez que ha recaído resolución firme en el primer procedimiento sancionador, con independencia del resultado -absolución o sanción- del mismo" (STC 2/2003, de 16 de enero , FF.J.J. 2 y 8).

⁹ El Diccionario antes referido explica dicha vertiente del siguiente modo:

"Garantía del ciudadano que consiste en la prohibición de perseguirlo o de sancionarlo dos veces (con dos penas, con una pena y una sanción o con dos sanciones) por el mismo



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

b) La procesal o formal¹⁰, que proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, y que tiene como primera concreción "la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la

ilícito. Según la jurisprudencia constitucional, es un derecho fundamental consagrado en el artículo 25.1 CE que goza de la protección del recurso de amparo. También se denomina non bis in idem material o sustantivo. El non bis in idem prohíbe castigar dos veces lo mismo, y la jurisprudencia ha declarado que concurre «lo mismo» en los supuestos de triple identidad de sujeto, hecho y fundamento o bien jurídico protegido por la norma (SSTC 2/2003 y 48/2007). Por su parte, la triple identidad, que es el presupuesto para que resulte aplicable el non bis in idem, tiene lugar en los concursos de normas punitivas, y no en los concursos de infracciones que no guardan relación con la garantía non bis in idem. LRJSP, art. 31; LPSPV, art. 18; SSTC 2/1981 y 180/2004".

¹⁰ En esta segunda vertiente el Diccionario Panhispánico expone que se trata de:

"Regla que conlleva un doble deber de la Administración: por un lado, el deber de no tramitar el procedimiento sancionador por hechos que puedan ser constitutivos de delito, lo que genera el deber de suspenderlo o de no incoarlo siquiera, y, por otro lado, el deber de respetar la declaración de hechos probados que incluya la sentencia penal firme en el procedimiento sancionador ulterior cuando pueda sancionarse a posteriori. La jurisprudencia constitucional ha elaborado esta regla como parte integrante del non bis in idem y la ha ubicado en el artículo 25.1 de la Constitución Española. Además, la ha denominado de forma impropia «non bis in idem procedimental» o «vertiente procedimental del non bis in idem material». SSTC 77/1983 y 177/1999".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código penal "(SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 y 229/2003, de 18 de diciembre y en la jurisprudencia europea en el caso Franz Fischer contra Austria y de 6 de junio de 2002, en el asunto Sallen contra Austria)¹¹.

Respecto de la primera vertiente, primigeniamente la jurisprudencia de nuestros tribunales admitió esa duplicidad de sanción. Buena muestra de ello son las SSTs de 21 de junio de 1.966 (Ar. 3924), 7 de abril de 1.967 (Ar. 2156) y 14 de junio de 1.978 (Ar. 2371) y, si bien alguna resolución jurisdiccional prohibió tal duplicidad por unos mismos hechos (STS de 7 de marzo de 1.978, Ar. 923), dicha línea puede afirmarse que no era la mayoritaria en el ámbito judicial.

La situación cambió, como no podía ser de otra forma, tras la CE que, aun cuando no recogió el principio de forma expresa (sí se hizo en el anteproyecto

¹¹ Bien es cierto que, como ha puesto de relieve en un documentado estudio ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *La garantía del non bis in ídem y el procedimiento administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2008, en realidad se trataría de tres reglas diferentes y, junto a las referidas en el cuerpo de este estudio, habría que añadir una tercera, a saber: el non bis in ídem procesal o derecho a no sufrir dos procedimientos punitivos sucesivos por el mismo ilícito y su repercusión en el procedimiento administrativo sancionador.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

constitucional B.O.C. 5 enero 1.978)¹², sí fue determinante para que la jurisprudencia constitucional admitiese que iba íntimamente vinculado al principio de legalidad y tipicidad expresamente recogidos en el mismo¹³, y sin perjuicio de que, básicamente a partir de la STC 2/2003, de 16 de enero, se matizase esa

¹² Ha de tenerse presente, sin embargo, que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que se firmó en Nueva York en las Navidades de 1966 (ratificado por España el 13 de abril de 1977, publicándose en el B.O.E. núm. 103, de 30 de abril) lo incluye en su artículo 14.7: «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».

¹³ En este sentido, la STC de 30 de enero de 1.981 estableció: "El principio general del Derecho conocido por *non bis in idem* supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc...- que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración... Si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo (art. 53.2 de la Constitución y art. 41 de la LOTC) no por ello cabe silenciar que, como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del artículo 9 del Anteproyecto de Constitución va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución.."



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

prohibición de una doble sanción en la actuación judicial¹⁴. Su recepción a nivel normativo ha sido, sin embargo, francamente decepcionante¹⁵.

No obstante, si la jurisprudencia constitucional confirmaba su inclusión en la tabla de derechos fundamentales, a la vez se negaba su vigencia dentro de las denominadas relaciones de sujeción especial que, a nuestro juicio, caracterizan específicamente la relación que une a un alto cargo con el Estado¹⁶.

¹⁴ En efecto, y como es conocido, la STC 2/2003, apartándose de la doctrina establecida en la STC 177/1999, vino a establecer que el principio *non bis in idem*, como garantía material, integra el derecho fundamental al principio de legalidad del art. 25.1 de la CE y tiene por finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada, pero se fundamenta también en el principio de culpabilidad y proporcionalidad. En este sentido, no se produce reiteración punitiva, prohibida constitucionalmente, aunque haya identidad de sujeto, hecho y fundamento, cuando el órgano judicial toma en consideración la anterior sanción administrativa para su descuento de la pena en fase de ejecución de la sentencia penal ya que materialmente sólo ha existido una sola sanción.

¹⁵ En general así opina la doctrina. Por todos, puede verse GALLARDO CASTILLO, M.J., *Los principios del. Potestad sancionadora. Teoría y Práctica*, Iustel, Madrid, 2008, p. 291 que expone que "El precepto merece ser enjuiciado más por lo que silencia que por lo que establece. La realidad es mucho más compleja de lo que es capaz de abarcar el mero enunciado de este axioma en los términos literales que se han descrito.

¹⁶ Ciertamente, y a pesar de que soy consciente de que no existe unanimidad en torno a la existencia misma de esta categoría jurídica, lo cierto es que, en mi opinión, es necesario



Bien es cierto que, desde ese momento y no sin cierta polémica¹⁷, la jurisprudencia de nuestros tribunales vino

dejar claro, a la vista de la doctrina, la propia legislación y la jurisprudencia de nuestros tribunales que existen situaciones en las que se modulan los derechos de ciertos grupos de ciudadanos lo que encuentra justificación en la especial relación o relación más intensa con la Administración en la que se encuentran. No significa ello, por supuesto, que dejen de regir principios tan importantes es nuestro ordenamiento constitucional como son la reserva de ley o la tutela judicial sobre el ejercicio de los derechos e intereses de estos, pero sí se traduce en unas exigencias de comportamiento y de responsabilidad que no encontramos en la ciudadanía en general.

En este sentido, considero que en el ámbito de los altos cargos se dan estas circunstancias (que, incluso, inciden después de su cese durante un periodo de tiempo determinado). De esta forma, y en base a la inserción de un alto cargo en la esfera organizativa de la Administración, se establece un específico poder de organización y control de la actuación y del propio comportamiento de los altos cargos. Así, se regulan las singularidades respecto de las condiciones de nombramiento (idoneidad y honorabilidad).

¹⁷ OCTAVIO DE TOLEDO Y URBIETA, E., *La prevaricación del funcionario público*, Universidad Complutense de Madrid, 1980, pág. 265 y ss. Aunque este autor, una referencia ineludible cuando se aborda esta cuestión, se pregunta si ¿las relaciones especiales de poder bastan para eludir el "bis in idem" que parecen implicar los catálogos de faltas disciplinarias en relación con los delitos del Título VII del Libro II del C.p.? Y es que para este autor es preciso proceder a superar la tesis cuantitativa y cualitativa de diferenciación entre ilícito disciplinario e ilícito penal, afirmando la necesidad



de configurar los ilícitos disciplinarios en relación al bien jurídico protegido. Así, la protección de bienes jurídicos es el punto común entre ambos derechos, pero también es el punto diferencial, consistiendo la misma en que, por una parte, el ataque al bien jurídico protegido por el derecho disciplinario es necesario para que se produzca el ataque al bien jurídico protegido por el Derecho penal en los delitos de funcionarios, y por otra, en la diferente titularidad de los bienes jurídicos, siendo el titular el Estado en el primer caso y la sociedad en el segundo. Así, existe una diferencia cualitativa, por cuanto en los primeros para la determinación del bien jurídico se examina la conducta del funcionario en relación a los ciudadanos mientras en los segundos para idénticos fines es relevante la relación del funcionario con el Estado. Termina señalando dicho autor que, en función de la señalada relación de progresión de los desvalores implicados, respectivamente, por los ilícitos disciplinarios y penales, la concurrencia de ambas calificaciones sobre una misma conducta, deberá resolverse normalmente según el principio de consunción. Cuando lo que concurran sea un delito y una falta disciplinaria que no presentan tal relación (por ejemplo, asesinato y falta de cometer un delito doloso), deberán aplicarse las restantes reglas del concurso, según la que corresponda.

Es de interés en esta polémica, y respecto en concreto los funcionarios públicos, el trabajo de QUINTANA LOPEZ, T., "El principio non bis in idem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios", *REDA*, nº 52, 1986 pág. 595 para quien la teoría de este autor habría de salvar dos obstáculos: primero, que la sanción en vía penal sea superior que en vía administrativa; y el segundo obstáculo está en las conductas delictivas contenidas en el artículo 7.1.c) del R.D. 33/86 (que sanciona como falta grave las conductas constitutivas de



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

admitiendo la posibilidad de sancionar dos veces en el ámbito de estas relaciones, aunque ciertamente con algunas matizaciones. En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1.985, de 27 de noviembre estableció que:

"Es cierto que la regla non bis in idem no siempre imposibilita la sanción de unos mismos hechos por autoridades de distinto orden y que los contemplan, por ello, desde perspectivas diferentes (por ejemplo, como ilícito penal y como infracción administrativa o laboral), pero no lo es menos que sí impide el que por autoridades del mismo orden, y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta".

Y las SSTC 23/1.986, de 14 de febrero, 66/1.986, de 23 de mayo y 94/1.986, de 8 de julio se pronunciaron diciendo que dicho principio:

"...impone por una parte la prohibición de que por autoridades de un mismo orden y a través de procedimientos distintos se sancione repetidamente una

delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño grave a la Administración o a los administrados), que no deben identificarse con los delitos propiamente funcionariales, sino con cualquiera de los tipificados penalmente.

Más recientemente es preciso hacer referencia a CANO CAMPOS, T., "Non bis in Idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo Sancionador", *Revista de Administración Pública*, nº 156, 2001, pp. 191-249.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

misma conducta, por entrañar esta posibilidad, inadmisibles reiteración en el ejercicio del ius puniendi del Estado y, por otro lado la prohibición de duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, a excepción de aquellos supuestos en los que, derivado de una relación de supremacía especial de la Administración, esté justificado el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez por la Administración".

Y es que, como corroboraría con posterioridad la jurisprudencia constitucional (STC 154/1990, de 15 de octubre), este principio "ha venido siendo aplicado fundamentalmente para determinar una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto a unos mismos hechos", aunque ello no significa "que sólo incluya la incompatibilidad de sanciones penal y administrativa por un mismo hecho en procedimientos distintos correspondientes a órdenes jurídicos sancionadores diversos." Y es 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 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.



De conformidad con lo hasta aquí expuesto, por tanto, puede decirse que, a diferencia de la potestad sancionadora de heterotutela en la que el principio "non bis in idem" resulta de aplicación plena, en el ámbito disciplinario este principio, en su manifestación de incompatibilidad de sanción penal y administrativa por unos mismos hechos, no resultaría de aplicación plena. Inclusive cabe, asimismo, en principio la compatibilidad entre una sanción administrativa de heterotutela y una sanción disciplinaria de autotutela dado, en teoría, el distinto fundamento que las guía y el distinto bien jurídico que protegen (STC 76/1.990, de 26 de abril)¹⁸. Por último, y en cuanto al ámbito disciplinario, no parece discutible la vigencia del principio y, de esta forma, no podrán imponerse dos sanciones por unos mismos hechos, realizados por el mismo sujeto y con el mismo fundamento¹⁹.

¹⁸ Dicha sentencia razona que *"no es igual la situación en que unos y otros (ciudadanos) se encuentran respecto de la Administración tributaria...Una sanción esta la de suspensión, que es en cierto modo accesoria a la de multa en tales supuestos, pero que no supone duplicidad injustificada e irrazonable, ya que el alcance de la infracción no es el mismo cuando ésta se comete por un ciudadano o por un funcionario profesional oficial en el ejercicio de sus funciones y con inobservancia de sus específicos deberes de lealtad y colaboración con la Administración tributaria"*.

¹⁹ Un exhaustivo estudio sobre la incidencia del principio en las relaciones de sujeción especial, con numerosas referencias jurisprudenciales, puede encontrarse en MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.A., *La doctrina del principio non bis in ídem y la relación de sujeción especial*, Bosch, Barcelona, 2012.



Así se estableció por la jurisprudencia desde la década de los ochenta²⁰, y así se viene reiterando desde entonces sin fisura alguna de relevancia bien que matizada su aplicación solo si es el mismo bien jurídico desde la STC 243/1991 (con posterioridad confirmada por la STC 188/2005, de 5 de agosto)²¹. Y es que, cuando nos hallamos ante una relación de sujeción

²⁰ Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1.985 (Ar. 723)

²¹ La STC 188/2005 razona que este Tribunal ha abordado el juego del principio "non bis in idem" dentro de las llamadas relaciones de sujeción o de supremacía especial, afirmando que "La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma, sin embargo, para justificar la dualidad de sanciones. De una parte, en efecto, las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serán aceptables sin el supuesto de esa especial relación (vid., entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y, más recientemente, STC 61/1990.

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).



especial, la jurisprudencia es constante al considerar que son distintos los fundamentos de la condena penal y de la sanción disciplinaria, al velar aquella por la protección de los bienes jurídicos fundamentales que se hallan en el núcleo de los tipos delictivos previstos por el Código penal, en tanto que la sanción disciplinaria vela por la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los que tienen a su cargo, tanto para proteger sus derechos, como con el objetivo de servir al interés general. Dicha posición ha sido, al menos en mi opinión, refrendada por la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en su sentencia de 16 de junio de 2022 (app nº 1735/13, Goulandris and Vardinogianni v. Greece) donde era objeto de análisis la compatibilidad entre dos sanciones derivadas de un ilícito urbanístico y una sanción penal y en la que, tras declarar el Tribunal que si bien, y a los efectos de la Carta Europea de Derechos Humanos, dichas sanciones calificadas en dicho país como administrativas tienen carácter penal va a desestimar, respecto de la multa impuesta por la no demolición (una multa que aquí denominaríamos coercitiva), que la misma tenga la misma naturaleza que la pena de prisión y considera que no es aplicable el principio non bis in idem. Dice así:

"70. La Corte observa que la multa de conservación se originó por el hecho de que los muros de piedra contruidos ilegalmente se mantuvieron en su lugar. En el proceso penal, los demandantes fueron acusados y condenados por haber construido ilegalmente los muros de piedra excediendo los requisitos del permiso de construcción. La multa de conservación se impuso por



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

conservar las construcciones ilícitas y seguir infringiendo la legislación urbanística, y esto constituyó un elemento fáctico importante del procedimiento administrativo que no formaba parte de la condena de los demandantes por construcción ilícita. Los hechos que motivaron el proceso penal y la condena no fueron los mismos ni sustancialmente los mismos que motivaron la imposición de la multa de conservación en el proceso administrativo”

En definitiva, que en esa jurisprudencia con la que coincide en nuestra doctrina HUERGO LORA, es susceptible de distinguirse el tipo de medida sancionatoria atendiendo a la finalidad de la misma²², bien es cierto que, como más adelante se expone, es preciso andar con extremada cautela cuando afirmamos estos extremos dado el concepto de sanción penal que se maneja en el ámbito europeo a efectos de la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales y del Protocolo en desarrollo de esta.

Y es que lo cierto, sin embargo, es que todo ello se mantiene no sin discusión. Y es preciso plantearse en cada caso si efectivamente se está produciendo la efectiva protección de dos bienes jurídicos distintos. A

²² HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, p. 438 sostiene que, en definitiva, la exclusión de la aplicación del principio en el ámbito disciplinario no responde sino a las mismas razones por las que también se excluye de su aplicación otras medidas que no tienen carácter sancionatorio como, a título de ejemplo, señala la prohibición del ejercicio de una actividad.



estos efectos, la STS de 30 de mayo de 2000 (RJ 2000, 5155) estableció unos criterios generales de sumo interés y, en concreto²³, la sentencia establece que es preciso discernir dos supuestos: aquellos en que las acciones o conductas habrían sido constitutivas de infracción penal aunque no las hubiese realizado un funcionario (en nuestro caso un alto cargo) en cuyo caso cabría duplicidad sancionadora, de aquellos otros en que la condición de funcionario es elemento imprescindible para que una determinada acción tenga relevancia penal, en cuyo supuesto no podría procederse a sancionar penal y disciplinariamente. De esta forma, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo cuestionó dicha posibilidad cuando se trataba de delitos “propios” de funcionarios²⁴, y es que como ya señalara TOLIVAR ALAS, la construcción del alcance de dicho principio podría estar aún inacabado²⁵. En este sentido, y a pesar

²³ La sentencia fue objeto de comentario por MARINA JALVO, B., “Non bis in ídem e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía”, *Revista de Administración Pública*, nº 155, 2001, pp. 183 y ss.

²⁴ A respecto, cabe señalar aquí la STS de 16 de diciembre de 2008 que deja sin efecto la sanción impuesta a un empleado de correos, que ya había sido condenado judicialmente, precisamente por su función de funcionario. Pero como se expone no ha sido unánime dicho proceder y así cabe remitirse, entre otras, a la STS de 27 de febrero de 2009 (RJ 2101/2009).

²⁵ TOLIVAR ALAS, L. “Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada”, *Documentación Administrativa*, nº 280-281, 2008, p. 156 quien se pregunta “En el caso de los funcionarios –y de otras personas especialmente sujetas a la administración– la incomunicación habitual entre lo penal y lo



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

de dicha compatibilidad de sanciones, la solución más acertada en estos casos, al menos desde nuestro punto de vista, sería la exploración de la aplicación de las reglas previstas para el concurso ideal de delitos²⁶. Dicha

administrativo puede no sólo ser gravosa sino conducir a profundas injusticias. y vuelvo sobre los intereses protegidos: muchos tipos penales de delitos cometidos por funcionarios – o por cualquiera, en ocasiones– llevan aparejada una pena, principal o accesoria, de inhabilitación absoluta, de inhabilitación especial o de suspensión en empleos o cargos públicos. ¿tiene sentido que, además, en aras de un sutil interés protegido diferente al de la norma penal, a la misma persona y por los mismos hechos, se la pueda sancionar por vía disciplinaria yendo más lejos de la propia pena y pudiendo, incluso, separar definitivamente del servicio a quien el Código punitivo sólo aleja temporalmente del mismo? podría pensarse –y así se ha defendido por parte de la doctrina– que la conducta administrativa queda absorbida por la reprensión judicial penal”.

Más recientemente LÓPEZ ESPEJO, J., “La configuración del non bis in ídem en el seno de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como elemento de integración europea. Especial referencia al Derecho tributario sancionador”, *Revista de Estudios Europeos*, volumen 79, enero-junio 2022, pp. 619-639, aun refiriéndose a otro ámbito también ha mantenido similar opinión argumentando que ni en España, pero tampoco en otros países de nuestro entorno, el alcance y extensión del principio.

²⁶ Aunque, como ha puesto de manifiesto CANO CAMPOS, T., *Sanciones Administrativas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, p. 135 y ss. no existe en nuestro ordenamiento (LRJSP) una regulación completa ni sistemática del concurso de normas y del concurso de infracciones que constituiría una garantía del non bis in ídem. A este respecto, expone que en el concurso



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

idea, en su momento propugnada por OCTAVIO DE TOLEDO, consistiría en la aplicación de una única pena, la del delito más grave (consiguientemente, la infracción penal) en su grado máximo, hasta el límite que represente la suma de las que pudieran imponerse penando separadamente los delitos. No obstante, ni nuestra legislación ni nuestros tribunales han llegado a tal conclusión a que nos referimos y admiten esa doble sanción por unos mismos hechos como se ha mantenido por la doctrina que se ha ocupado de ello²⁷.

(aparente) de normas lo que concurren son las propias normas, pues el autor ha infringido varias normas o la misma norma varias veces mientras que en el concurso de infracciones hay una pluralidad de ilícitos que, en el caso del concurso ideal, derivan de un solo hecho. Aunque, como pone de manifiesto dicho autor, sin previsión alguna en la LRJSP si se contempla en leyes sectoriales que han impuesto distintas soluciones desde la acumulación a la imposición de la sanción más grave por aplicación del principio de proporcionalidad. En realidad, y a juicio de IZQUIERDO CARRASCO, M., "La determinación de la sanción administrativa", Justicia Administrativa, número extraordinario 2001, pág. 231 nos encontramos en concurso de infracciones cuando ninguna de las normas "capta en su totalidad el contenido disvalioso del hecho" en la medida en que cada una de las normas tipificadoras de infracciones lo hace para proteger los bienes jurídicos diversos. Por ello imponer varias sanciones no vulnera esta garantía por no concurrir los requisitos que habitualmente se exigen para su aplicación: un solo hecho ha lesionado o pone en peligro varios bienes jurídicos o el mismo bien jurídico ha sido lesionado varias veces.

²⁷ QUINTANA LOPEZ, T., op. cit. pag. 593. en relación con ello pone de relieve que:



"Si el actual orden constitucional acepta la convivencia del citado principio con la duplicidad de sanciones, siempre que se manifiesten en el marco de las relaciones de supremacía especial de la Administración con sus funcionarios, se debe a la independencia de ordenamientos; el general, que pretende con la sanción penal la protección del orden social, y, por ello, impone al funcionario como a cualquier ciudadano una pena por la comisión de un hecho tipificado penalmente; paralelamente la Administración está legitimada para tutelar su orden interno, y en función de ello sancionar al funcionario que con su actividad pone en peligro su propio funcionamiento. Esta argumentación pacíficamente presta cobertura a la compatibilidad de sanciones administrativa y penal, cuando está última obedece a un delito que no está singularizado por poder ser única y exclusivamente cometido por los funcionarios, sin embargo, es dudosa su convivencia con el principio non bis in idem, cuando el delito por el que impone la sanción penal es de los que sólo pueden ser cometidos por personas sometidas al régimen funcional"

De esta forma, entiende que:

"de tal forma que si los hechos que dieron lugar a la incoación de un expediente administrativo han sido considerados por la jurisdicción penal como constitutivos de delito contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes, o bien de los cometidos por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, y con base en ellos está tramitándose el correspondiente proceso penal, la Administración habrá de abstenerse de iniciar o continuar el expediente sancionador, según impone expresamente el precepto, pero además



En cuanto a la segunda de las reglas no supone sino una consecuencia, lógica por demás si se quiere, del principio non bis in ídem. En realidad, y como se expuso, se trata del *non bis in idem* procesal o procedimental. La esencia de esta regla deriva de la necesidad de garantizar la coherencia en las declaraciones que realicen los distintos órganos que tienen encomendada la potestad punitiva, en aquellos casos en que se actúa conjuntamente la potestad disciplinaria y la potestad penal sobre un mismo sujeto y por unos mismos hechos, aunque con diferente fundamento (o ataque a bien jurídico) y evitar, ha de añadirse, la posibilidad, no ya tan solo que la calificación jurídica de los hechos resulte diferente sino

tampoco podrá reanudar e imponer ninguna sanción disciplinaria duplicando la pena judicialmente señalada"

Solución ésta última que no fue ajena al constituyente y, como indica tanto este autor cómo PRIETO SANCHÍS, L., "La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1982, el Diputado Peces-Barba en uno de los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, señaló "Nosotros entendemos que esta existencia del principio de exclusión de la doble sanción por los mismos hechos no excluye, primero, las sanciones disciplinarias a los funcionarios, que no sean constitutivas al mismo tiempo de delito. Segundo, que si esas sanciones son al mismo tiempo constitutivas de delito, la condena, en el caso de que se produzca, lleva aparejada, o debe o puede llevar, el consiguiente reflejo en su condición de funcionario".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

inclusive que estos sean contradictorios, o incluso que se declare la inexistencia de los mismos, lo que provocaría, en último término, la necesidad de acudir a reponer la situación jurídica individualizada del sancionado lo que hace aconsejar, como solución más adecuada, la alternativa que opta por suspender la tramitación del expediente disciplinario hasta que la sentencia penal fije los hechos y con ello proceder a la calificación jurídica que proceda²⁸.

En este sentido ya se expresó la jurisprudencia constitucional que, desde la STC 77/83, de 3 de octubre, señala entre los límites aplicables a la potestad

²⁸ En este sentido, cuando en el proceso penal tramitado de forma previa ha recaído una sentencia condenatoria que declara la inexistencia de los hechos juzgados o la no participación en ellos del imputado, así como cuando se pone fin a aquél antes de iniciar la fase de juicio oral con un auto de sobreseimiento libre que declare idénticos extremos, no puede tramitarse un procedimiento administrativo sancionador en el que se aprecie la triple identidad de sujeto hechos, y fundamento. Por el contrario, cuando el proceso penal previo concluye con una sentencia absolutoria en la que no se declare la inexistencia de los hechos juzgados o la falta de participación en ellos del sujeto imputado (por ejemplo, sobreseimiento libre en el que se declare que los hechos no son constitutivos de delito), se puede iniciar un procedimiento sancionador con idéntico objeto o bien continuar su tramitación si éste hubiese quedado suspendido. A mayor abundamiento, si no se estima la existencia de delito, cualquier autoridad deberá ajustarse para sancionar los hechos declarados probados en la resolución judicial.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

sancionadora de la Administración, la regla que se analiza:

"La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control "a posteriori" por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en los que los hechos pueden ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) La necesidad de respetar la cosa juzgada. 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"

Y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 16 de junio de 2011 rec. 1697/2008) se ha pronunciado en dicha línea específicamente en materia disciplinaria y penal argumentando que es necesaria la actuación previa de la Jurisdicción Penal ante la existencia de unos hechos que, a priori, revisten caracteres de delito y en numerosas ocasiones se ha hecho eco del principio de subordinación de la Administración al Juez Penal (por



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

todas la STS de 10 de marzo de 2011 rec. 3197/2008) razonando que:

"La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera" dado que "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 la normativa diferente, 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".

Y de esta forma, y como consecuencia de lo dicho, los segundos deberán en todo caso respetar, cuando actúen "a posteriori" el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado²⁹, pues en otro caso se produce un

²⁹ Bien es cierto que cosa distinta es la virtualidad que las pruebas obtenidas en el proceso penal puedan tener en el procedimiento sancionador cuya validez ha sido cuestionada. Así HUERGO LORA, A., "Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones establecidas por dicho precepto y así, como indica la STS de 29 de septiembre de 2013 (rec. 2838/2012), “no se trata de hacer una valoración en vía disciplinaria distinta de los hechos declarados probados, sino 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”³⁰.

medios de obtención de pruebas”, en el volumen colectivo coordinado por A. Huergo Lora *Problemas actuales del Derecho Administrativo Sancionador*, Iustel, Madrid, 2018, p.41

³⁰ Mayor enjunidia plantea la cuestión de si, impuesta una sanción administrativa, esta goza del efecto de cosa juzgada a los efectos del principio *non bis in idem*, de tal forma que la firmeza en vía administrativa de una sanción que no fue juzgada, no se podía considerar como cosa juzgada al no alcanzarle el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales. De esta forma, y como han puesto de manifiesto GÓMEZ TOMILLO, M., “Non bis in idem en los casos de dualidad de procedimientos penal y administrativo. Especial consideración de la jurisprudencia del TEDH”, InDret, nº 2, 2020 y GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/existe-la-cosa-juzgada-administrativa> si desde la STC 2/2003 la



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Por tanto, y en esos supuestos, no existe una absoluta independencia en cuanto a la declaración de los hechos

posición que se había mantenido era la que se plasmaba en la siguiente reflexión:

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

Sin embargo, resoluciones posteriores como la STC 60/2015 o 148/2021 parecieran indicar que derivado del principio de seguridad jurídica, que reclamaría *“la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes”*.

Cuestión esta última que, en la jurisprudencia europea y en concreto en la sentencia TEDH de 16 de junio de 2022, pareciera encarrilarse en esta nueva posición.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

probados entre el procedimiento disciplinario y el proceso penal. Así lo puso de manifiesto tempranamente PEREZ BARRIOS³¹, quien, sistematizando la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, procedió a distinguir las siguientes situaciones:

- Sentencias penales absolutorias: sólo existe vinculación para la Administración respecto de la apreciación de los hechos, cuando en la sentencia penal se declara que tales hechos no han existido o que el funcionario no ha tenido intervención en los mismos, pero no existe tal vinculación cuando se declara que tales hechos no han sido probados.

- Sentencias penales condenatorias: vincula la relación de hechos ciertos y probados por la jurisdicción penal, pero cuando el órgano administrativo sancionador funde exclusivamente la sanción disciplinaria en ser punible penalmente el hecho imputado.

Declaraciones estas últimas avaladas por el Tribunal Constitucional, quien en sentencia 35/1.990, de 1 de marzo, estableció que:

³¹ PEREZ BARRIOS, A., "La nueva configuración de la potestad disciplinaria de la Administración: sus límites", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985, pp. 241 y s. Es preciso referirse, respecto de estos aspectos, al reciente y detallado trabajo de GÓMEZ TOMILLO, op. cit., págs. 437-453.



" Es evidente, por tanto, que, declarados probados unos determinados hechos por los Tribunales de la jurisdicción penal, y habiendo sido aceptada dicha declaración por el propio recurrente, resulta paradójico e ilógico aducir como no probados en el expediente administrativo los mismos hechos, pues es claro, también en este supuesto, que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Y aunque es verdad que unas mismas pruebas pueden conducir a considerar como probados o no probados los mismos hechos por la Administración y los Tribunales de Justicia también lo es que, afirmada la existencia de los hechos por los Tribunales de Justicia, únicos competentes para ello, y admitida la declaración de hechos probados por el propio recurrente, no es posible apreciar violación del derecho de presunción de inocencia por parte de la Administración"³².

La jurisprudencia del Tribunal Supremo posterior, y a propósito de la legislación tributaria y la imposición de sanciones administrativas y penales³³, bien puede

³² En el mismo sentido la STC 98/1.989, de 1 de junio que aclara que:

"... La diferencia entre ambas resoluciones reside en el terreno de la calificación jurídica de lo que constituye un mismo soporte fáctico; esto es, de unos hechos, que en el ámbito penal son valorados de manera diferente de la que resulta de su apreciación en el orden disciplinario..."

³³ Distingue el artículo 66 del RGIT - artículo 180 de la LGT (2003)- los efectos de la sentencia penal sobre la reanudación del procedimiento tributario:

- Si la sentencia es condenatoria, se impide la imposición de sanción administrativa. Se refiere a la garantía del principio



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

resumirse en la STS de 24 de febrero de 2016 (rec. 4134/2014) que, a propósito de la invocación de la doctrina de los tribunales europeos de la que seguidamente daremos cuenta, consideró que no era de aplicación y que no había vulneración del principio "non bis ídem" procesal ya que sólo prohíbe que exista un procedimiento administrativo sancionador posterior al proceso penal absolutorio por el mismo ilícito cuando aquél pueda equipararse por su complejidad y gravedad a un proceso penal, lo que no acontecía en el caso español. Ciertamente, y frente a esta resolución jurisdiccional, hay nuevos datos y resoluciones de las que ahora daremos cuenta que quizás ponga en duda un argumento del Tribunal Supremo basado hasta ese momento, casi en exclusiva, en la calificación y regulación en el ordenamiento interno de ese principio ya que lo que realmente se debate es la garantía del principio *non bis in idem* en la sucesiva tramitación de dos procedimientos, uno penal y otro posterior administrativo sancionador tributario respecto de la interpretación dada por el TEDH al artículo 4 del Protocolo nº7 y la noción de *materia penal* en la prohibición de doble persecución por los mismos hechos.

non bis in idem de prohibición de doble sanción por los mismos hechos y de la preferencia de las penas sobre las sanciones administrativas.

- De no haberse apreciado la existencia de delito, la Administración tributaria iniciará o continuará sus actuaciones de acuerdo con los hechos que los tribunales hubieran considerado probados, por lo que la Administración podía, además de practicar las correspondientes liquidaciones, imponer las sanciones procedentes con base en los hechos que los Tribunales hubiesen considerado probados.



Una vez vistas las anteriores declaraciones jurisprudenciales y argumentos doctrinales, no cabe sino afirmar que, como se ha podido comprobar, en principio es plenamente posible la exigencia a los altos cargos no solo de la responsabilidad disciplinaria derivada de la LTBG, sino también de la que eventualmente se derivase cuando los hechos realizados fueran constitutivos de una infracción penal. Hasta aquí no parecía haber problema alguno dada la contundencia de la jurisprudencia española en esta materia, aunque como ahora se verá, quizás la jurisprudencia europea imponga un nuevo planteamiento no contemplado hasta ahora.

Pero, en cualquier caso, más problemático resulta, como veremos tras analizar la jurisprudencia europea, la relación de esta responsabilidad contemplada en la LTBG con otras eventuales y posibles responsabilidades derivadas de las previsiones establecidas en la normativa contable, la establecida en la legislación presupuestaria o, inclusive, en otras normas administrativas especiales. Más problemático y, desde nuestro punto de vista, más discutible su conciliación con lo que el principio del que hemos dado cuenta representa. Aunque, como ya se ha adelantado en forma previa, nos referiremos a fin de disponer de un completo panorama a los relativamente recientes pronunciamientos sobre esta materia de los tribunales europeos que, como ahora veremos, resultan de sumo interés a los efectos mencionados.

III. LAS NUEVAS ORIENTACIONES DERIVADAS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA



DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

Para el análisis de esta jurisprudencia es preciso partir del concepto de sanción penal utilizado por el artículo 50 de la CEDH y su correspondiente protocolo, que no es sino lo que se ha denominado una noción autónoma en el contexto de aplicación de esta norma. Y es que, a los efectos de evitar que una mera calificación por parte de un Estado de una sanción como administrativa, deje materialmente sin efecto la prohibición recogida en dichos preceptos, la jurisprudencia europea establece que para determinar si una sanción calificada formalmente como administrativa puede considerarse penal a los efectos de la Carta, se han de considerar tres aspectos³⁴: la calificación jurídica en el Derecho nacional

³⁴ En este sentido, véase BARCELONA LLOP, J., "Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", Revista Derecho y Sociedad, nº 54 (I) pág. 209 quien expone que: "Con ese modo de razonar, el Tribunal se asegura de que únicamente él delimita el campo de aplicación del precepto, conjurando así el riesgo de que los Estados sustraigan de su órbita ciertos asuntos mediante el expediente de calificarlos como administrativos y no como penales. Tal es, con carácter general, la utilidad de la doctrina de las nociones autónoma que, en el caso que nos ocupa, adquiere un interés particular una vez que el Tribunal ha admitido que el legislador nacional dispone de libertad para tipificar conductas como infracciones administrativas. De ahí que, sin perjuicio de que el ordenamiento estatal contemple un régimen sancionador administrativo y de que la elección escape en principio al control jurisdiccional europeo, la aplicación de las garantías convencionales no dependa de la



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

- criterio meramente formal y preliminar-, la propia naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción impuesta (criterios establecidos en *Engel y otros c. los Países Bajos*, §§ 82-83, y más recientemente reafirmados en *Jussila c. Finlandia* [GC], § 30)³⁵.

Y a estos efectos, es preciso tener en cuenta la muy relevante sentencia del TEDH de 11 de septiembre de 2018 (Caso Aumatell i Arnau c. España) que tenía por objeto las multas coercitivas previstas en el artículo 92.4.a) de la LOTC que, pese a lo mantenido por el TC a

calificación de la medida en el orden interno sino de la que le otorgue el Tribunal”.

³⁵ Expone el autor citado en la nota anterior, pág. 210, que “Por razones fáciles de comprender, el criterio menos relevante es el primero, pues si la noción de materia penal es autónoma en el sentido expuesto más atrás, que el Derecho del Estado tipifique la sanción como administrativa no puede ser nunca decisivo. Con respecto a los otros dos, cabe su análisis por separado aunque, según constante afirmación jurisprudencial, procede un examen cumulativo si un análisis tal “ne permet pas d’aboutir á une conclusion claire quant á l’existence d’une accusation en matière pénale”. Pueden concurrir ambos o uno de ellos. Además, y por lo que a las sanciones pecuniarias se refiere, que su cuantía sea reducida no impide que se reconozca carácter penal a una medida si así se desprende de su naturaleza. A este enfoque, que privilegia la entera de la injerencia sobre la entidad de la sanción, contribuye que la misma se mida por el rasero de la que podría imponerse y no por el de la que ha sido impuesta; más todavía, en Chambaz (2012) el Tribunal ha afirmado la aplicabilidad del artículo 6 teniendo en cuenta la sanción que podría llegar a imponerse aun cuando no se haya impuesto ninguna (40)”.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

este respecto, consideraría que revisten naturaleza penal a los efectos del CEDH³⁶. Y para llegar a esa

³⁶ Recordemos, para conocer el contexto en que se produce el debate judicial, que el 8 de septiembre de 2017, la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 20/2017, denominada "de transitoriedad jurídica y fundacional de la República", siendo la misma recurrida por inconstitucionalidad y solicitándose la suspensión de la citada ley, suspensión que fue acordada el 12 de septiembre de 2017 por medio de providencia del Pleno del Tribunal Constitucional en el marco del proceso constitucional nº 4386/17.

El 8 de septiembre de 2017, haciendo caso omiso de las citadas providencias constitucionales, la sindicatura electoral central, en aplicación de la Resolución 807/XI, nombró a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales de Aragón, Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, de la que la demandante formaba parte (véase párrafo 9 anterior).

De esta forma, y una vez constatado el incumplimiento de la providencia de 7 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de noviembre de 2017, recordó a los miembros de la sindicatura electoral central la suspensión de la Resolución 807/XI. Mediante notificación personal, les otorgó 48 horas para que le informaran. El Tribunal acordó igualmente advertir a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales sobre su notificación de las providencias de 7 y de 13 de septiembre de 2017. Dicho auto fue notificado personalmente a la demandante, por medio de un requerimiento judicial.

Ante la falta de respuesta y la pasividad de los miembros de la sindicatura electoral y de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales para cumplir las providencias del Tribunal Constitucional, el 20 de septiembre de 2017 el Alto Tribunal en Pleno y en el marco del proceso constitucional nº 4332/17, resolvió imponer una multa coercitiva diaria de



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

conclusión, el Tribunal analiza la extensión del ámbito subjetivo de personas a las cuales es aplicable la norma incumplida, el tipo y la naturaleza de los intereses protegidos, la existencia de una finalidad disuasoria y represiva y la severidad de la sanción impuesta (§§ 52-54) para concluir que *“Teniendo en cuenta los diversos aspectos del asunto, y habiendo examinado su importancia respectiva, el Tribunal debe reconocer el predominio de aquellos que presentan una naturaleza penal (ver mutatis mutandis Valico S.r.l c. Italia (dec.), nº 70074/01, CEDH 2006-III) y decide concluir que la multa impuesta a la demandante en el caso de autos tiene tintes penales”* (§ 55).

Asimismo, y en el caso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que asumió los denominados criterios Engel³⁷, es importante señalar, respecto de este punto,

12.000 euros a los miembros de la sindicatura electoral central, y de 6.000 euros a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales de Arán, Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, de la que la demandante formaba parte (véase párrafo 9 y 14 anteriores). En su auto, el Tribunal advirtió que la multa coercitiva cesaría cuando los miembros de las sindicaturas justificasen que habían renunciado a sus cargos como miembros de las sindicaturas respectivas.

³⁷ Un estudio de sumo interés para conocer la jurisprudencia del TJUE sobre la interpretación y el alcance de la vertiente nacional del principio *ne bis in idem* aplicado a la imposición y acumulación de sanciones administrativas y penales puede consultarse en HERNÁNDEZ LÓPEZ, A., “La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales”,



en primer lugar, la sentencia de la Gran Sala de 26 de febrero de 2013, (asunto C-617/10, Akerberg Fransson) que declaró que los Estados miembros disponen de total libertad para decidir aplicar un sistema de protección de los intereses financieros -en este caso, aplicado a la recaudación del IVA- que combine la imposición de sanciones administrativas y penales para el castigo de unos mismos hechos punibles. Ahora bien, la utilización de esta doble vía punitiva solo se consideraría compatible con el principio *ne bis in idem* reconocido por el Derecho de la Unión, siempre y cuando la sanción impuesta formalmente por vía administrativa no pudiera ser considerada, materialmente, de naturaleza penal. Para determinar si una sanción formalmente administrativa posee realmente carácter penal, el TJUE encomendó al órgano *a quo* la tarea de realizar un examen de adecuación y proporcionalidad de dicha sanción claramente inspirado en los criterios fijados por la STEDH Engel que, como se ha expuesto más arriba, fue la primera sentencia en establecer criterios para determinar la naturaleza penal o no de una sanción a los efectos de la CEDH.

Revista de Estudios Europeos, número extraordinario monográfico 1-2019, págs. 286-304. Más recientemente también puede verse el trabajo de LÓPEZ ESPEJO, J., "La configuración del *non bis in idem* en el seno de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como elemento de integración europea. Especial referencia al Derecho tributario sancionador", *Revista de Estudios Europeos*, nº 79, 2022.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Y, con arreglo a dicha idea establecida, las sentencias dictadas con fecha 20 de marzo de 2018, por la Gran Sala del TJUE contemplan cuatro relevantes pronunciamientos en los asuntos Menci (asunto C-524/15)³⁸, Galrsson Real Estate y otros (asunto C-

³⁸ En la sentencia Menci, -que deriva de infracciones en materia de impuesto sobre el valor añadido (IVA)-tras haber concluido definitivamente un procedimiento administrativo sancionador, se inició un proceso penal por los mismos hechos. Primero analiza la naturaleza o no penal del procedimiento o sanción que debe determinarse aplicando la autoridad nacional los criterios que el TJUE ha adoptado a través de su jurisprudencia: la calificación jurídica en el Derecho nacional - criterio meramente formal y preliminar-, la propia naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción impuesta, aunque el TJUE realiza por sí mismo este examen preliminar sobre la naturaleza penal de la sanción administrativa. Para que la limitación al derecho fundamental garantizado en el artículo 50 CDFEU se considere compatible con el Derecho de la Unión, deben cumplirse los requisitos establecidos en el propio art. 52.1 CDFUE: que esté claramente establecida por la ley nacional, persiga un interés general, respete el contenido esencial de tales derechos y sea proporcional, requisitos que asimismo examina. El Tribunal de Luxemburgo considera, en materia de infracciones del IVA, que parece legítimo que un Estado miembro trate, por una parte, de disuadir y sancionar cualquier incumplimiento, deliberado o no, de las normas de declaración y cobro del IVA mediante la imposición de sanciones administrativas fijadas, en su caso, a tanto alzado y, por otra parte, de disuadir y sancionar incumplimientos graves de dichas normas, que son especialmente nefastos para la sociedad y que justifican la adopción de sanciones penales, más graves. Dedicó el final de su respuesta a examinar la compatibilidad de esta nueva



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

537/2016) y Zecca y Di Puma (asuntos C-596 y C-597/2016) en las que dicho Tribunal³⁹, a propósito de la

interpretación del artículo 50 de la Carta a la luz del artículo 4 del Protocolo nº 7 CEDH interpretado por el TEDH. A este respecto, el TJUE se limita a recordar que el Tribunal de Estrasburgo declaró, tras la STEDHA y B. c. Noruega, que la acumulación de sanciones tributarias y penales sobre la misma infracción tributaria no viola el principio *ne bis in idem* garantizado por el CEDH, siempre y cuando exista un vínculo material y temporal suficiente entre ambos procedimientos. Consecuentemente, la solución que propone el TJUE en la presente sentencia, es que el artículo 50 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que permita incoar un proceso penal por impago del IVA luego de haber impuesto a esa misma persona una sanción administrativa firme de carácter penal, siempre y cuando dicha normativa: persiga un objetivo de interés general que pueda justificar la referida acumulación de procedimientos y sanciones, esto es, la lucha contra las infracciones en materia de IVA, y esos procedimientos y sanciones tengan finalidades complementarias; contenga normas que garanticen una coordinación que limite a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación de procedimientos supone para las personas afectadas, y; establezca normas que permitan garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas se limite a lo estrictamente necesario con respecto a la gravedad de la infracción de que se trate.

³⁹ En el asunto Garlsson, el tribunal *a quo* planteó la aplicación del art. 50 CDFUE en una situación en la que se inició un procedimiento administrativo sancionador a pesar de existir previamente una condena penal firme contra la misma persona por los mismos hechos. En este sentido, tras aplicar el mismo razonamiento utilizado en Menci, la Gran Sala entendió que la acumulación de procedimientos y, eventualmente, de sanciones de naturaleza penal no cumpliría



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

interpretación de la normativa del IVA y los mercados financieros, establece unos criterios que sirven para valorar, ya sea en el ámbito administrativo o penal, cuándo es compatible la acumulación de procedimientos y sanciones. Pues bien, en dichas sentencias que constituyen un mandato al legislador, no al juez como acontece en la jurisprudencia española derivada de la STC 2/2003, se establece que esa doble sanción es posible siempre que se den tres condiciones: la primera, que se persiga un objetivo de interés general que pueda justificar la acumulación de procedimientos y sanciones y que esas sanciones tengan finalidades complementarias; la segunda, que se establezca

con el principio de proporcionalidad en su vertiente de estricta necesidad, en la medida en que la condena pueda, habida cuenta del perjuicio ocasionado a la sociedad por la infracción cometida, ser apta para reprimir la infracción de manera efectiva, proporcionada y disuasoria, por lo que añadir a ésta una sanción administrativa de carácter penal podría suponer una violación del principio *ne bis in idem*.

Finalmente, en los asuntos acumulados Di Puma y Zecca, la Gran Sala entendió que la tramitación de un procedimiento administrativo por unos hechos que se han declarado no probados en vía penal carece de todo fundamento, pues excede ostensiblemente de lo necesario para cumplir con el objetivo general de proteger la integridad de los mercados financieros y la confianza del público en los instrumentos financieros -se trataba de operaciones con información privilegiada-. Por lo tanto, una normativa como la italiana que impide la apertura de un procedimiento administrativo sancionador por unos mismos hechos por los que una misma persona ha sido absuelta no es contraria al Derecho de la Unión.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

normativamente una coordinación que limite a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación de procedimientos supone para las personas afectadas; por último, que se establezcan normas que permitan garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas se limite a lo estrictamente necesario con respecto a la gravedad de la infracción de que se trate.

Dicha jurisprudencia ha tenido continuidad en la sentencia dictada el 22 de marzo de 2022 por la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto Bpost, C-117/2020), en la que, resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de Bruselas, viene a reconocer que el principio fundamental *non bis in idem* aplicable en el ámbito sancionador administrativo, no es un derecho ilimitado⁴⁰.

De esta forma, y una vez afirmada que la regla *non bis in idem* resulta aplicable a los procedimientos que, a pesar de su naturaleza administrativa, se califican como «penales» atendiendo a la naturaleza de la infracción y a la gravedad de la sanción que puede imponerse, conforme a los denominados «criterios Engel», doctrina que como ya sabemos fue elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sentencia *Engel y otros*

⁴⁰ Un comentario detallado a esta sentencia puede encontrarse en MARTIN VALERO, A.I., "Las sentencias del TJUE, Gran Sala, de 22 de marzo de 2022 (C-177/2020 y C-151/2020), asuntos Bpost y Nordzucker y otros", Actualidad Administrativa, nº 5, 2022.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

c. *Países Bajos* de 8 de junio de 1976, § 80 a 82), examina si concurre el doble requisito: por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otro, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto los mismos hechos (requisito del «idem»)⁴¹.

Respecto al «bis», el TJUE entra a valorar en su sentencia si la acumulación de los dos procedimientos es un requisito estrictamente necesario para que este principio resulte aplicable. Y en cuanto al «idem», si en aquellos casos en que los hechos son idénticos, pero se castigan infracciones diferentes -en cuanto protegen intereses jurídicos distintos, el principio de

⁴¹ A juicio del Tribunal no es lo mismo hechos idénticos que hechos similares y razona que:

36. A este respecto, debe precisarse además que, teniendo en cuenta la jurisprudencia recordada en el apartado 33 de la presente sentencia, el requisito del «*idem*» exige que los hechos materiales sean idénticos. En cambio, *el principio non bis in idem no resulta aplicable cuando los hechos de que se trate no sean idénticos, sino solo similares.*

37. En efecto, la identidad de los hechos materiales se entiende como un conjunto de circunstancias concretas derivadas de acontecimientos que son, en esencia, los mismos, en la medida en que implican al mismo autor y están indisolublemente ligados entre sí en el tiempo y en el espacio (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de febrero de 2009 (LA LEY 30734/2009), *Sergueï Zolotoukhine c. Rusia*, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 y 84, y de 20 de mayo de 2014, *Pirttimäki c. Finlandia*, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ 49 a 52).



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

proporcionalidad permite justificar una limitación a este derecho fundamental teniendo en cuenta razones de necesidad e interés general, sobre la base del artículo 52, apartado 1, de la Carta⁴².

Y el TJUE, tras constatar una conexión temporal suficientemente estrecha entre los dos procedimientos tramitados y entre las resoluciones adoptadas en virtud

⁴²Razona el Tribunal que:

41. A tenor del artículo 52, apartado 1, primera frase, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Según la segunda frase del mismo apartado, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, *solo podrán introducirse limitaciones de esos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.*

42. En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, como parece deducirse de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, la intervención de cada una de las autoridades nacionales afectadas, respecto de la cual se afirma que ha dado lugar a una acumulación de procedimientos y sanciones, estaba establecida por la ley.

43. Esta posibilidad de acumular procedimientos y sanciones respeta el contenido esencial del artículo 50 de la Carta siempre que la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contemple únicamente la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

de la normativa sectorial y del Derecho de la Competencia, llega a la conclusión de que la acumulación de procedimientos y sanciones en relación con la persona jurídica afectada no resulta desproporcionada⁴³, habida cuenta, en particular, de

⁴³ Entiende el Tribunal que:

48. *Por lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, este exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por la normativa nacional no exceda los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimos perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci C-524/15, apartado 46 y jurisprudencia citada).*

49. A este respecto, es preciso destacar que las autoridades públicas pueden optar legítimamente por respuestas jurídicas complementarias frente a determinadas conductas perjudiciales para la sociedad mediante procedimientos diversos que conformen un conjunto coherente con el que se aborden los distintos aspectos del problema social de que se trate, siempre que estas respuestas jurídicas combinadas no supongan una carga excesiva para la persona afectada (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de noviembre de 2016, A y B c. Noruega, EC:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 y 132). Por tanto, *el hecho de que dos procedimientos persigan objetivos de interés general distintos que es legítimo proteger de manera acumulada puede ser tenido en cuenta, en el contexto del análisis de la proporcionalidad de una acumulación de procedimientos y sanciones, como factor que pretende justificar tal acumulación, siempre que dichos*



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

que estos dos procedimientos constituyen respuestas jurídicas complementarias y vinculadas, pero con distinto fundamento, frente a un mismo comportamiento⁴⁴.

Es decir, a juicio del TJUE, cabe la doble sanción, bien es cierto que para ello han de concurrir determinados requisitos, a saber: en primer término, que existan normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones; asimismo debe concurrir la coordinación entre las dos autoridades competentes de tal forma que los dos procedimientos se hayan tramitado

procedimientos sean complementarios y que la carga adicional que supone la acumulación pueda justificarse por los dos objetivos perseguidos.

⁴⁴ Y, con ese criterio, resuelve finalmente en los siguientes términos:

"El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, leído en conjunción con el artículo 52, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una persona jurídica sea multada por una infracción del Derecho de la competencia de la UE cuando, por los mismos hechos, esa persona ya ha sido objeto de una resolución firme a raíz de un procedimiento relativo a una infracción de las normas sectoriales relativas a la liberalización del mercado de referencia, siempre que existan reglas claras y precisas que permitan prever qué actos u omisiones pueden ser objeto a una duplicidad de procedimientos y sanciones, así como a prever que habrá coordinación entre las dos autoridades competentes; que los dos conjuntos de procedimientos se han llevado a cabo de manera suficientemente coordinada dentro de un plazo próximo".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo y a estos efectos valora especialmente que exista una disposición específica en el ámbito del Derecho nacional que así lo establezca; en tercer lugar, y en base al principio de proporcionalidad a que el conjunto de las sanciones impuestas corresponda a la gravedad de las infracciones cometidas habiéndose tenido en cuenta la sanción ya impuesta en primer término.

Pero volvamos de nuevo a la jurisprudencia emanada del TEDH que ha seguido profundizando en los criterios a tener en cuenta en relación a la cuestión debatida⁴⁵. Ya en las sentencias de 30 de abril de 2015, (asuntos 3453/12, 9028/13 y 42941/12, Kapetanios y otros c. Grecia), y sentencia de 9 de junio de 2016, (asuntos 66602/09 y 71879/12, Sismanindis y Sitaridis), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mantuvo que el precepto veda tanto la reiteración de la pena como del propio procedimiento. Por ello, tratándose de los mismos hechos, una sentencia penal absolutoria impide la incoación de un procedimiento administrativo y la imposición de una sanción por esta vía. Si, tras aplicar los criterios de la STEDH Engel para determinar si la sanción formalmente administrativa aplicada al caso concreto debía ser o no ser considerada de naturaleza

⁴⁵ Un estudio detallado de la evolución de la jurisprudencia del TJUE respecto del principio *non bis in idem* desde los momentos previos al Protocolo 7 hasta la actualidad puede verse en MARTÍNEZ CANTON, S. y PÉREZ CORDÓN, R., "La identidad de procedimientos en el principio non bis in idem ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", Revista Jurídica de Castilla y León, nº 52, 2020.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

sustancialmente penal, esto es: la calificación por la ley nacional de la infracción como administrativa o penal, su gravedad intrínseca y la severidad de la sanción, la Sala apreciaba que la sanción formalmente administrativa poseía en realidad naturaleza penal, se consideraba que existía una vulneración del principio *ne bis in idem*.

No obstante, la Sentencia A. y B. contra Noruega, de 15 de noviembre de 2016 (Gran Sala), demandas números 24130/11 y 29758/1, sienta una nueva y complementaria doctrina en relación con los que denomina procedimientos mixtos al declarar compatible con el artículo 4 Protocolo nº7 CEDH la imposición de una dualidad de sanciones sustancialmente penales. Concluye el Tribunal afirmando que no se había vulnerado el derecho de los demandantes pues, si bien se habían impuesto sanciones diferentes por autoridades diferentes y en procedimientos diferentes, existía entre ellos un vínculo tanto material como temporal lo suficientemente estrecho como para considerar que se inscribían en un mecanismo integrado. El carácter o no penal de la sanción administrativa ya no debe ser considerado, por sí mismo, motivo suficiente para entender vulnerado el principio *ne bis in idem*, y la sentencia ofrece las pautas para la admisibilidad de ese doble procedimiento indicando que el Estado demandado debe demostrar de manera convincente que el proceso dual en cuestión estaba "suficientemente conectado en cuanto al fondo y al tiempo". Es decir, compete al Estado demandado demostrar que se combinaron de manera integrada ambos procedimientos para formar un todo coherente. Esa conclusión tiene como consecuencia, según dicha sentencia, que no sólo los fines perseguidos



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

y los medios utilizados para lograrlos sean en esencia complementarios y estén vinculados en el tiempo, sino también que las posibles consecuencias de organizar el tratamiento jurídico de la conducta en cuestión sean proporcionadas y previsibles para las personas afectadas. Bien es cierto que si la sentencia ofrece unos criterios hasta cierto punto precisos para la determinación del "vínculo material suficiente" mucho menos detallada y precisa lo es sobre la consideración del "vínculo temporal suficiente"⁴⁶.

⁴⁶ Según dicha sentencia los factores materiales para determinar si hubo una conexión suficientemente estrecha en el fondo y en el tiempo incluyen:

a) si los diferentes procedimientos perseguían fines complementarios y, por lo tanto, abordaban, no solo en abstracto sino también en concreto, diferentes aspectos de la mala conducta social involucrada;

b) si la dualidad de los procedimientos en cuestión era una consecuencia previsible, tanto en el derecho como en la práctica, de la misma conducta impugnada (ídem);

c) si los conjuntos de procedimientos pertinentes se llevaron a cabo de manera que se evitaran, en la medida de lo posible, las desventajas adicionales resultantes de la duplicación de procedimientos y, en particular, la duplicación en la recolección, así como en la evaluación de las pruebas, en particular a través de una interacción adecuada entre las diversas autoridades competentes para asegurar que el establecimiento de los hechos en un proceso sea replicado en el otro;

d) y, sobre todo, si la sanción impuesta en los procesos que quedaron firmes en primer lugar fue tomada en cuenta en los que quedaron firmes en último lugar, para evitar que al final la persona interesada sufriera una carga excesiva; este último riesgo es menos probable que se presente cuando existe un



Es decir, y como se está exponiendo, en un primer estadio la jurisprudencia europea vedó, con independencia de la calificación que se realice por la normativa nacional, una doble sanción cuando ambas reacciones punitivas pudieran ser calificadas como penales, pero en un segundo estadio se concluye que no basta esta *ratio* sino que van a ser estos últimos criterios (vínculo material y temporal suficiente) los decisivos para la admisibilidad de la doble sanción más allá de que se trate o no de sanción administrativa o penal.

Y es esto último lo que se ha aplicado plenamente en la sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de junio de 2022 (app nº 1735/13, Goulandris and Vardinogianni v. Greece), a la que ya nos referimos con anterioridad, y que va a analizar en el concreto caso que era objeto de enjuiciamiento dichos vínculos. Recordemos, respecto de este asunto, que en el caso se impusieron dos sanciones -por la construcción de forma

mecanismo de compensación diseñado para garantizar que el monto total de las sanciones impuestas sea proporcional (ibíd., §§ 131-32).

Y añade, asimismo, que es más probable que los procedimientos combinados cumplan con los criterios de complementariedad y coherencia si las sanciones que se impondrán en los procedimientos no clasificados formalmente como "penales" son específicas para la conducta en cuestión y, por lo tanto, difieren del "núcleo duro del derecho penal" (ibíd., § 133)".

Un detalladísimo estudio de los requisitos a que se acaba de hacer referencia puede encontrarse en BARCELONA LLOP, J., op. cit., págs. 220 y ss.



ilegal y por el mantenimiento de la construido- y ambas según el Tribunal pueden ser calificadas de sanciones a los efectos de aplicación del CEDH siendo irrelevante que como multas administrativas no estén castigadas con penas de prisión. De esta forma, y para el Tribunal, dichas sanciones se dirigen a todos los ciudadanos en general y tienen un carácter grave dada la elevada cuantía de las mismas por su método de cálculo.

Y, con ello, y una vez que ha establecido su carácter penal por dichas razones el Tribunal admitiendo que cabe que el poner punitivo del Estado se aplique con dos procedimientos, uno de carácter administrativo y otro estrictamente penal siempre que se persigan fines complementarios como acontece en el presente supuesto, sujeta dicha posibilidad a que concurren los requisitos materiales que ya fijó en la Sentencia A y B contra Noruega a los que nos hemos referido con anterioridad y, en este sentido, y junto al carácter complementario el Tribunal considera que tenían, a pesar de no haberse dejado debida constancia, un carácter previsible. Más problemas, sin embargo, presentarían otros requisitos, a saber: si ambos procedimientos se coordinaron entre sí para evitar, en la medida de lo posible, las desventajas adicionales resultantes de la duplicación de procedimientos y, en particular, la duplicidad en la obtención y valoración de la prueba en que se constata que, a pesar de partir de un elemento común (el informe de inspección) luego se siguieron procedimientos paralelos y no coordinados; y, asimismo, al analizar si la sanción impuesta en los procesos que quedaron firmes en primer lugar fue tomada en cuenta en los que quedaron firmes en último lugar,



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

para evitar que al final la persona interesada sufriera una carga excesiva, niega dicha circunstancia que no fue tenida en cuenta para la imposición de la sanción penal.

Y con relación a la exigencia de un vínculo temporal suficiente se estima, por parte del Tribunal, dado el elevado plazo de tiempo que transcurrió desde que se impuso la sanción administrativa y penal que la conexión temporal entre ambos procedimientos no fue suficiente para evitar una duplicidad de procedimientos. Y, con ese conjunto de razonamientos, el TEDH concluye que ni los dos procedimientos estuvieron suficientemente vinculados en cuanto al fondo y al tiempo ni las sanciones finalmente impuestas tuvieron un carácter proporcionado por lo que se violó el art. 4 del protocolo nº7 del CEDH.

IV.LA EXISTENCIA DE OTROS PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD Y SU COMPATIBILIDAD CON LA RESPONSABILIDAD DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

Como vamos seguidamente a comprobar, en la materia analizada un mismo hecho en la normativa de responsabilidad aplicable a altos cargos puede dar lugar no a una, ni siquiera a dos, sino inclusive a tres responsabilidades diferentes cuando se trata de actuaciones realizadas en la esfera económico-financiera. En mi opinión dicho resultado no es reflejo, y ello con independencia de que finalmente se incurra o no en la infracción del principio que hemos estudiado, sino de una mal resuelta exigencia de responsabilidad en este



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

campo que debiera ser enfrentada y ser objeto de solución.

Ciertamente el artículo 30 de la LTBG, que es consciente de dicha anómala situación, recoge determinadas previsiones en orden a conciliar las responsabilidades derivadas de esa norma con otras normativas sancionadoras existentes, a saber: la penal, la contable, la responsabilidad por otras infracciones administrativas contempladas en normas especiales y la específicamente establecida en la Ley General Presupuestaria. Adelantemos ya que dicha regulación tiene márgenes de franca mejoría y, tanto en lo que se refiere a su sistemática, como si nos referimos a su consideración sustantiva, podría haberse ofrecido mejores soluciones según lo hasta aquí expuesto que podría producir, en cualquier momento, declaraciones de los tribunales europeos contrarias a dicha situación.

IV.1 Responsabilidad penal.

En primer lugar, y por este orden, el apartado 6 de dicho artículo se refiere específicamente a la responsabilidad penal bien que, como podremos comprobar, con ciertos silencios que es preciso interpretar con arreglo a los criterios establecidos por la jurisprudencia.

En este sentido, y conforme a lo que se previene específicamente en el artículo 30.6 LTBG, *“cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una*



resolución que ponga fin al proceso penal” lo que no es sino la aplicación concreta a los altos cargos de las prevenciones que, en esta materia, ya se habían consagrado de acuerdo con la jurisprudencia de nuestros tribunales. De un lado, y en la vertiente material y aún sin hacerlo constar de forma expresa, se admite la compatibilidad entre la responsabilidad penal y la disciplinaria derivada de las infracciones previstas en la LTBG con las matizaciones que a esta doble sanción se han establecido con carácter general y a las que líneas atrás nos referíamos⁴⁷; pero, de otro, y más claramente en cuanto a su vertiente procedimental, la aplicación de las dos consecuencias de las que, también con anterioridad, dábamos cuenta, a saber: en primer término, suspensión del procedimiento administrativo y, en segundo lugar y aunque de nuevo no se contempla de forma expresa, pendencia del resultado de éste respecto de los hechos declarados probados con las importantes matizaciones que, a este respecto, se desprende de la jurisprudencia europea en la materia de la que dábamos cuenta páginas atrás.

⁴⁷ RIVERO ORTEGA, R., *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, Editorial Iustel, Ediciones El Cronista Administrativo, Madrid, 2020, pág.129, recuerda estas matizaciones realizadas a la posibilidad de una doble sanción y, al referirse al non bis in ídem, mantiene la proximidad en el fundamento y la razón de ser de los principales delitos contra la Administración pública y las infracciones disciplinarias, en tanto unos y otros persiguen el objetivo de prevenir la arbitrariedad, los abusos y excesos de autoridades y empleados públicos.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Se consagra así la tradicional prevalencia de la potestad punitiva penal sobre la potestad sancionadora administrativa, que se complementa con la previsión contenida en el artículo 77.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuya virtud *“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”*.

En cualquier caso, y en este punto, es preciso recordar lo que con anterioridad poníamos de manifiesto, es decir, admitiendo el distinto fundamento que puede acontecer en una y otra sanción, y su correlativa consideración como pena a los efectos del artículo 50 CEDH, resulta conveniente preguntarse si concurren los requisitos que hemos visto se derivaban de la jurisprudencia europea, pues mucho me temo que un test respecto de éstos podría arrojar un resultado negativo en determinados supuestos.

IV.2 Responsabilidad contable.

La relación entre las responsabilidad derivada de las previsiones establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de la LTBG es objeto de atención específica en el segundo párrafo del artículo 31.1 LTBG que previene que *“la responsabilidad [sancionadora conforme a la LT] será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas por*



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable”.

Y es que, derivado de lo previsto en el artículo 18.1 LOTC, la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Si bien, siendo compatibles al tenor de dicha previsión legal, lo cierto es que no aclara el precepto, a diferencia de lo que veíamos en relación con la responsabilidad penal, si dichos procedimientos pueden ser tramitados conjuntamente o si resulta o no prevalente lo dispuesto en la jurisdicción contable respecto de los hechos declarados probados. La doctrina, a estos efectos, ha mantenido posiciones distintas: para unos, no habiéndose establecido nada al respecto en forma expresa, no resultan de aplicación dichas previsiones⁴⁸; para otros, sin embargo, sí habría de suspenderse el procedimiento previsto en la LTBG⁴⁹. Desde mi punto de

⁴⁸ TERUEL LOZANO, G. y MOLINA GARCÍA, M. J., “El Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas ante la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en Troncoso Reigada, A. (dir.), *Comentarios a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters, 2017, p. 336.

⁴⁹ PALOMAR OLMEDA, A., «Infracciones y sanciones en el ámbito de la gestión económica-presupuestaria y de orden general», en Troncoso Reigada, A. (dir.), *Comentarios a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters, 2017 p. 1590 y LAVILLA RUBIRA, J.J., “Infracciones y sanciones en materia económica-financiera de los cargos públicos” en Castillo Blanco, F.A. (dir.)



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

vista, y sin perjuicio del silencio de la Ley en este punto, creo que esta segunda posición, quiero decir la suspensión del procedimiento, atiende en mayor medida a las exigencias de seguridad jurídica que en esta materia hay que tener en cuenta. Muy en cuenta.

Pero de nuevo es preciso cuestionarse si esta, no ya doble, sino triple sanción que eventualmente sea impuesta por los mismos hechos está suficientemente coordinada en su vertiente material y procedimental con las responsabilidades que pudieran derivarse en vía penal y disciplinaria.

IV.3 Responsabilidad derivada de otros procedimientos sancionadores.

Defensa del Patrimonio Público y represión de conductas irregulares, Iustel, Madrid, 2020, p. 730 siendo que para este último ha de tenerse en cuenta, "de una parte, los potenciales efectos negativos asociados a la tramitación simultánea de ambos procedimientos, puestos de relieve a propósito de la responsabilidad patrimonial prevista en la LGP, y, de otra, que, de haber querido la LT que tuviera lugar la misma, lo hubiera establecido expresamente (como hace la segunda frase de su art. 30.7), debe entenderse que tal tramitación simultánea no es posible, debiendo suspenderse las actuaciones correspondientes al procedimiento sancionador regulado por la LT en el caso de que se sustancie un procedimiento de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas y quedando interrumpido el plazo de prescripción de la infracción presuntamente cometida hasta que se resuelva aquél".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

El apartado 7 del artículo 30, por su parte, vendrá a establecer la preferencia de la responsabilidad sancionadora derivada de otras normas sobre la fundada en la LTBG, al prever que, *“cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel”*.

Distintas cuestiones se plantean con la previsión establecida en dicho apartado junto a las ya expuestas de coordinación, proporcionalidad y el resto de requisitos derivados de la jurisprudencia europea que lucen por su ausencia en dichas previsiones. La primera de ellas no puede ser otra que preguntarse a qué normas puede referirse tal precepto y, al respecto, no parece que quepa entender que el precepto se refiere a la normativa establecida en la legislación presupuestaria ya que, in fine, el propio precepto la excluye expresamente. Por otro lado, es preciso preguntarse qué efectos, presupuesta la compatibilidad material que el precepto presupone entre ambos tipos de responsabilidad, se producen respecto de los plazos de prescripción de las infracciones establecidas en la LTBG que, en opinión de LAVILLA RUBIRA, debe entenderse suspendido hasta tanto se concluye el procedimiento sancionador previsto en la norma especial⁵⁰.

⁵⁰ LAVILLA RUBIRA, op. cit., p. 327 mantiene que: “El corolario de esta previsión es, al igual que ocurre en relación con la



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

En cualquier caso, y a la vista de dichas dificultades, quizás hubiese sido más útil explorar más decididamente una conciliación entre la normativa sancionadora prevista en la LTBG y la responsabilidad sancionadora derivada de estas otras normas administrativas especiales como ha propuesto el autor al que nos referíamos con anterioridad⁵¹.

responsabilidad penal, que, si el procedimiento sancionador instruido en virtud de la llamada norma administrativa especial concluye con una resolución sancionadora, no cabrá iniciar o proseguir la tramitación del procedimiento sancionador fundado en la LTBG, ya que, en caso contrario, se vulneraría la prohibición del *bis in idem*, consagrada por el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ("LRJSP"), en estos taxativos términos: "*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*" (ello siempre, claro está, que efectivamente concurren las tres identidades referidas). En caso contrario (esto es, si no se impone sanción ninguna en el procedimiento tramitado conforme a la otra norma), quedará levantada la suspensión y, en consecuencia, sí cabrá, lógicamente, iniciar o continuar el procedimiento sancionador derivado de la LT".

⁵¹ LAVILLA RUBIRA, op. cit., p. 328 que expone que "Por lo demás, y sin cuestionar la prevalencia aludida en el párrafo precedente, no parece irrazonable que se hubiera establecido, supuesto que las sanciones previstas por los apartados 2 y 4 del artículo 30 LT no estarán ordinariamente contempladas por las "normas administrativas especiales" (con la excepción, acaso, de la publicidad oficial a la que se refiere la letra a) de aquél), que, en el caso de que el procedimiento sancionador



IV.4 La responsabilidad derivada de la legislación presupuestaria.

La Ley General Presupuestaria contempla, asimismo, una responsabilidad por la realización de determinados hechos en el ámbito económico-financiero que, de nuevo, comportan cuando se incurre en los mismos una responsabilidad que si bien en principio no reviste carácter sancionador y por ello podría resultar compatible con la exigencia de la responsabilidad disciplinaria. Sin embargo, y como ha puesto de manifiesto LAVILLA RUBIRA, en ningún caso esa primigenia conclusión se traduce en que ello no provoque ningún tipo de problema sobre todo en la medida en que el apartado 7 in fine del artículo 30 viene a establecer que se considerará normativa especial la prevista en la LGP respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador⁵².

instruido en virtud de dichas normas concluya con una resolución que declare la existencia de responsabilidad, se impongan en todo caso en virtud de la misma, además de las sanciones tipificadas por la norma especial, las previstas por la LTBG.

⁵² En efecto, LAVILLA RUBIRA, op. cit., p. 728 expone que: "Dicho eso, la tramitación simultánea de ambos procedimientos genera dificultades y dudas desde las dos perspectivas que se consideran seguidamente. La primera es la resultante de la posibilidad de que ambos procedimientos concluyan con resoluciones contradictorias. En efecto,



supuesta la identidad, anteriormente puesta de relieve, entre algunas de las infracciones muy graves tipificadas por el artículo 28 LT y algunos de los hechos que pueden generar responsabilidad patrimonial tipificados por el artículo 177.1 LGP, no puede descartarse en modo alguno la posibilidad de que, por ejemplo, en un procedimiento se declare que un alto cargo o asimilado ha comprometido un gasto sin crédito suficiente y en otro se concluya que sí existía tal crédito o que no se produjo compromiso ninguno de gasto. Es cierto que tal eventual contradicción pudiera desaparecer en instancias posteriores, al recurrirse en su caso las correspondientes resoluciones, pero también lo es que la superación de aquella no es segura en absoluto, supuesto que la resolución sancionadora dictada al amparo de la LT sería recurrible en vía contencioso-administrativa (art. 31.5 LT) y las que se dicten en el procedimiento de responsabilidad patrimonial disciplinado por la LGP lo serán ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (art. 180.2, último párrafo, LGP), sin que en ninguno de los dos casos esté garantizado el acceso a la casación contencioso-administrativa por razón del valladar que al mismo supone la exigencia de que concorra interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Y, de no tener lugar la superación de la contradicción que en su caso se haya producido, se podría vulnerar, en función de las circunstancias, el principio *non bis in idem* en sentido amplio, pues el mismo supone, según ha declarado el Tribunal Constitucional (por ejemplo, Sentencia 77/1983, de 3 de octubre), *“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*



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Bien es cierto que esa posibilidad, y a pesar de ser una medida sin carácter sancionatorio, pudiera ser notoriamente contradictoria con las propias previsiones establecidas en el artículo 30.8 LTBG que, como es conocido, anudan a la comisión de los hechos en esta materia la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente⁵³.

mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado”.

Por último, no puede dejar de ponerse de relieve que parecería razonable que la segunda frase del artículo 30.7 LT se hubiera referido, además de a la LGP, a la normativa presupuestaria que en cada caso sea aplicable a la Administración de que se trate.”

⁵³ Al respecto, LAVILLA RUBIRA, op. cit., p. 728 indica que: “En segundo término, ha de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 30.8 LT, la comisión de las infracciones previstas en el artículo 28 conllevará *“la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente”* y *“la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la [LGP]”*. Esto es, la consecuencia indemnizatoria (y, debe entenderse, resarcitoria) resultante del procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado por la LGP se asocia *ipso iure* por la LT a la declaración de la responsabilidad sancionadora por ella regulada. Y, si ello es así, no se explica la simultaneidad en la tramitación de los procedimientos prevista por el artículo 30.7 LT, ya que, siendo las consecuencias indemnizatorias comunes a ambos, lo lógico sería dar prioridad en la tramitación a uno de ellos, el cual probablemente debería ser el sancionador conforme a la LT, ya que sus consecuencias potenciales engloban las del procedimiento de responsabilidad patrimonial. Todo ello en el bien entendido de que la responsabilidad patrimonial surgirá



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Y es que la realidad es que, a la vista de esta problemática, no se alcanza a entender, ni siquiera parecería aconsejable ni respetuoso con una correcta interpretación del significado del principio nos bis in ídem, que la solución actual sea la más adecuada a fin de resolver la problemática que plantea la subsistencia de esa doble tipificación, cómo infracción y como hecho que genera una responsabilidad patrimonial en la LGP, y las consecuencias y dificultades interpretativas derivadas de ello.

V.CONCLUSIONES ¿DEBERÍAMOS ABORDAR UNA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DE BUEN GOBIERNO EN LO QUE SE REFIERE A LA COMPATIBILIDAD DE RESPONSABILIDADES EXIGIBLES A LOS ALTOS CARGOS?

Un escenario de integridad exige una arquitectura institucional-organizativa adecuada si queremos que, en forma eficaz, las responsabilidades derivadas de la comisión de infracciones administrativas de este tenor sean exigidas de forma efectiva. Si atendemos a lo acontecido hasta el momento, no parece que haya duda de que el protagonismo en la lucha contra la corrupción ha correspondido a las instituciones de tipo penal, o

solo, conforme al artículo 176 LGP, si hay dolo o culpa grave y con el alcance que para uno y otro caso se prevé en el artículo 178, mientras que la responsabilidad sancionadora únicamente requiere culpabilidad (art. 28, primera frase, LT), esto es, dolo o culpa, aunque ésta no sea grave (art. 28.1 LRJSP).



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

jurisdiccionales (jueces y fiscalía anticorrupción), o a las unidades operativas de los cuerpos policiales establecidas en esta materia (la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía Nacional y la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil), lo que pugna, por las limitaciones intrínsecas a este tipo de actuaciones, con una adecuada gestión del buen gobierno y una buena administración. No parece que, sin embargo y afirmado lo anterior, hayamos transitado ese reto con el rigor exigible al menos en lo que se refiere a la inserción de este nuevo sistema de responsabilidad en el escenario ya existente de responsabilidades penales y contables.

Y es que, a la vista de lo expuesto cabe preguntarnos si el estándar de protección ofrecido por la jurisprudencia, tanto del TJUE al hacer suyos los criterios ENGEL como del TEDH, constituyen o no un grado de protección superior que, en el qué en la actualidad, se deriva de la jurisprudencia del TC y TS de nuestro país⁵⁴. Resulta

⁵⁴ De distinta opinión a la que estoy manteniendo resulta la de VELASCO CABALLERO, F. (véase <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2018/04/10/nueva-jurisprudencia-de-non-bis-in-idem-del-tjue-afecta-a-espana/>) que estima que:

“Y dicho todo esto, ¿va a cambiar algo para España tras la jurisprudencia europea en *Menci, Di Puma y Garlsson*? En principio no. Recordemos, en primer lugar, que lo que ha dicho el TJUE sólo rige allí donde se aplica el Derecho europeo por los Estados miembros (STJUE *Åkerberg Fransson*). En segundo lugar, considero que, de conformidad con el art. 53 CEDH, incluso cuando se aplique Derecho europeo (como cuando se liquide IVA, que es un impuesto armonizado por la



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

procedente por distintas razones, pero, al menos, por dos que me parece oportuno traer a colación. De un lado, por la propia posición del Abogado General (BOBEK) que⁵⁵, a propósito de sus conclusiones a la

Directiva 2006/112/CE) en principio las autoridades españolas se rigen por el estándar iusfundamental del art. 25.1 CE, no por el –aparentemente más liviano- europeo del art. 50 CEDF. Cabría plantearse una excepción a la luz de la doctrina *Melloni* del TJUE (que ya sabemos que declaró la primacía de la Decisión marco 2009/299/JAI sobre la orden de detención europea respecto de la Constitución española). En un hipotético supuesto en el que el Derecho derivado europeo *obligase* a los Estados miembros a la doble sanción (o al doble procedimiento punitivo), este mandato europeo, siempre que fuera conforme con las exigencias materiales del art. 50 CEDF (respeto al contenido esencial, proporcionalidad) desplazaría el estándar de protección del art. 25.1 CE: *obligaría* a España, por ejemplo, a tramitar un procedimiento administrativo sancionador después de haber tramitado un proceso penal. Pero como digo, este supuesto es más bien hipotético. Pues una cosa es que una Directiva europea *prevea* la existencia de sanciones administrativas, o incluso obligue a los Estados a contar con sanciones administrativas como garantía de cumplimiento de las normas sustantivas europeas (como la Directiva 2003/6/CE, sobre manipulaciones del mercado) y otra cosa es que esa *directiva prevea expresamente e imponga* el “bis in ídem” penal y administrativo, lo que es bien distinto”.

⁵⁵ Y es que, como detalla en sus conclusiones, debe tenerse en cuenta que:

1. El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta») consagra la noble idea de un espacio jurídico único. En este espacio, nadie puede ser juzgado o sancionado más de una vez por la misma



infracción. La protección concedida anteriormente a nivel de los Estados miembros se ha actualizado al nivel de la Unión.

2. La materialización de esta idea en el Derecho de la Unión ha sido algo difícil por varias razones. Cabe destacar tres. Primero, en un espacio legal compuesto como el de la Unión Europea, ya sea horizontalmente (Estados miembros - Estados miembros) o verticalmente (Estados miembros - Unión Europea), la aplicación práctica de la idea da como resultado un mayor nivel de complejidad. Simplemente hay demasiadas variables. En segundo lugar, se están introduciendo nuevos segmentos, niveles y subcampos regulatorios. Se están creando nuevos órganos o autoridades responsables de su supervisión. Esto a veces implica una superposición de mandatos que crea confusión sobre quién es responsable de investigar y sancionar. En tercer lugar, está la "multiplicación de Engel". Los propios criterios expansionistas, creado originalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ('ECHR') para ampliar su jurisdicción en virtud del artículo 6 (1) del Convenio Europeo de Derechos Humanos ('ECHR'), ahora también se utilizan en otros contextos. Esto incluye la evaluación de lo que constituye un "delito" a los efectos del Artículo 50 de la Carta. Como resultado, muchas reglas y procedimientos que se consideraban conceptualmente administrativos en el pasado ahora se consideran criminales.

3. La combinación de estos tres factores ha ampliado considerablemente la gama de procedimientos y sanciones a los que se ha vuelto aplicable el principio *ne bis in idem*. Encontrar un equilibrio razonable entre la protección de los derechos fundamentales y la salvaguardia de los intereses legítimos al castigar determinados comportamientos ha resultado difícil a lo largo de los años. La jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, desarrollada a través de interacciones con el TEDH, se caracteriza por la fragmentación y la inconsistencia. Difícilmente puede calificarse de (*ne*) *bis*



sentencia Bpost se preguntó si el artículo 50 de la Carta, que consagra el principio *non bis in idem*, debe tener idéntico contenido con independencia del ámbito del Derecho de la Unión en el que se aplique proponiendo un criterio unificado que, al menos en nuestro ordenamiento, resulta suficientemente conocido para la apreciación del principio *non bis in idem* en el marco del artículo 50 de la Carta, en sustitución de lo que hoy en día es, en opinión del Abogado General, un mosaico fragmentado y parcialmente contradictorio de regímenes paralelos. Ese criterio de apreciación unificado, a juicio del Abogado General, debería descansar en una triple identidad: del infractor, de los hechos pertinentes y del interés jurídico protegido. Bien es cierto que, ciertamente, la apreciación de esa identidad descansa en criterios complementarios ya existentes en la propia jurisprudencia europea. Pero, por otro lado, existe una razón objetiva que debe impulsar a hacerlo que no es otra que aquella que deriva de que la aparente calma en que se desenvolvía la vigencia del principio y su aplicación por parte de nuestros tribunales se ha visto, sin duda, espoleada por las recientes sentencias europeas a las que nos hemos referido con anterioridad. Tan es así que el reciente ATS de 15 de mayo de 2022 (rec. 6723/2021) ha considerado que las siguientes cuestiones presentan interés casacional objetivo⁵⁶.

in idem, sino de *quater* o *quinquies in idem*, quedando también la incertidumbre en relación con *bis*.

⁵⁶ Los hechos que son objeto del litigio judicial son los siguientes:

1º. En el año 2003 se inició un procedimiento inspector por parte de la AEAT a la sociedad Vinos Padró, S.L. en el seno del



cual se comprobaron, entre otros conceptos y periodos impositivos, el correspondiente al IVA del año 1999.

2º. El 14 de julio de 2004, la AEAT denunció al Ministerio Fiscal las actuaciones referidas a este y otros impuestos, que presentó denuncia penal contra los administradores de la sociedad por la presunta comisión de delitos contra la Hacienda Pública.

3º. Con fecha 8 de enero de 2015, el Juzgado de lo Penal n.º 2 de Tarragona dictó sentencia por la que condenó al administrador de la sociedad por ocho delitos fiscales. Dicha sentencia fue confirmada por la Audiencia Provincial de Tarragona en sentencia de 30 de julio de 2015, a excepción del delito fiscal del IVA, 1998, que se consideró prescrito. Mediante auto aclaratorio de 29 de noviembre de 2015, la Audiencia Provincial declaró también prescrito el delito correspondiente al IVA de los periodos de 1999.

4º. El día 3 de febrero de 2016, el órgano tributario competente recepcionó el auto indicado y, consiguientemente, continuó las actuaciones de comprobación respecto del IVA 1999 que culminaron mediante acuerdo de liquidación notificado el 6 de julio de 2016. Asimismo, el 3 de marzo de 2016 se inició procedimiento sancionador que finalizó mediante acuerdo sancionador notificado al obligado tributario el 26 de julio de 2016.

5º. Frente a dichos acuerdos de liquidación y sanción, la mercantil formuló reclamación económico-administrativa ante el TEAC, que la desestimó en resolución de 24 de junio de 2020.

6º. Finalmente, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución, que se tramitó bajo el número 597/2020 ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, y que fue estimado parcialmente en lo relativo a la impugnación del acuerdo sancionador.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

"2.1. Determinar si, conforme al artículo 66 del Reglamento General de Inspección Tributaria (actual artículo 250 de la Ley General Tributaria), la Administración tributaria puede iniciar o continuar un procedimiento sancionador administrativo cuando el órgano jurisdiccional penal haya dictado resolución en la que, aun considerando acreditada la comisión del delito, se declara prescrita la responsabilidad criminal por prescripción.

2.2. Aclarar, matizar, precisar o, en su caso, corregir la jurisprudencia sobre el principio *non bis in idem* en su vertiente procedimental a la luz de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en particular, aclarar si resulta posible, en todo caso, la iniciación o continuación de un procedimiento sancionador administrativo tras no apreciar el tribunal penal la existencia de delito o, por el contrario, si resulta imperativo verificar que la infracción o sanción administrativa no tiene naturaleza penal y, en su caso, la compatibilidad de la dualidad del procedimiento penal y administrativo con el principio *non bis in idem* conforme la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea".

Es decir conviene y resulta preciso preguntarse, y sin perjuicio de la sentencia que en su día se dicte sobre este asunto, si atendiendo a los pronunciamientos realizados por el TJUE, y a lo ya argumentado páginas atrás en torno a la posibilidad de establecer un concurso ideal de infracciones, si resulta legítimo dicho proceder de la normativa española relativa a la compatibilidad de procedimientos y sanciones a altos cargos, tanto en su



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

vertiente sustantiva como procedimental, atendiendo a las condiciones establecidas por la doctrina judicial europea en este aspecto⁵⁷, y todo ello a sabiendas de las limitaciones que la invocación de las previsiones establecidas en el artículo 50 de la Carta Europea impone y que serían de plena aplicación en este sector⁵⁸.

⁵⁷ Cabe remitirnos, para estudiar el alcance de dicha jurisprudencia, al trabajo de HERNÁNDEZ LÓPEZ, A., "La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales", Revista de Estudios Europeos, nº extraordinario monográfico 1-2019, pp. 286-304

⁵⁸ Como es conocido el artículo 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción, estableciendo que "*nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante Sentencia penal firme conforme a la ley*". Asimismo, y en el mismo sentido, el art. 4 del Protocolo nº 7 del CEDH dice que: "*1. Nadie podrá ser juzgado o castigado nuevamente en un proceso penal bajo la jurisdicción del mismo Estado por un delito por el cual ya haya sido absuelto o condenado por una sentencia firme de conformidad con la ley y el procedimiento penal de ese Estado*".

No obstante, es de subrayar que reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por todas la STJUE de 26 de febrero de 2013, asunto *Akerberg Fransson*) mantiene que los derechos fundamentales recogidos en el ordenamiento jurídico europeo en general y, en la Carta, en particular, solo pueden ser aplicados en las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión Europea, pero no fuera



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Desde luego más moderada resulta en este concreto punto alguna normativa autonómica que mantiene, con mayor firmeza, la vigencia del principio *ne bis in ídem*⁵⁹.

Pues bien, en mi opinión, la conclusión resultante sería algo así como, si se me permite decirlo coloquialmente, según y cómo. Me explico. Creo que lleva razón VELASCO CABALLERO cuando argumenta, desde su punto de vista, que “no puede sorprender que los niveles de protección de los dos derechos fundamentales, el europeo y el español, no sean propiamente

de ellas lo que se traduce en que solo cuando la normativa del Estado está comprendida en el marco del Derecho de la Unión Europea, podrá ser revisada por el TJUE. Y como podemos imaginar el estatuto jurídico de los altos cargos es una materia que dudosamente puede ser incluida dentro del ámbito competencial de la UE a pesar de la vis expansiva de ésta en materias que podrían considerarse de responsabilidad institucional de los estados miembros.

⁵⁹ En este sentido, el artículo 76.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña establece que: “*El régimen sancionador del presente capítulo no se aplica si los hechos pueden ser constitutivos de infracción penal y tampoco si, de acuerdo con la ley, puede ser aplicable otro régimen de responsabilidad administrativa o de naturaleza jurisdiccional, siempre que se dé también identidad de sujeto y fundamento*”. Declaración cuya virtualidad es relativa dado que, en ciertos supuestos, la legislación estatal tiene carácter básico y por ello sería de plena aplicación.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

coincidentes”⁶⁰. Y añada literalmente: “Podríamos decir que el estándar de protección europeo es *ligeramente más bajo* que el español, aunque ni siquiera esto sería exacto, pues se trata de dos jurisprudencias estructuralmente distintas”.

Distinta, o al menos complementaria a la mantenida por dicho autor, resulta mi opinión cuando nos referimos a la responsabilidad administrativa de los altos cargos que, recordémoslo de nuevo aquí, deriva de una relación de sujeción especial. Como ya sabemos si bien la prohibición de una doble sanción es absoluta en el ámbito de las relaciones de heterotutela a las que

⁶⁰ Indica el autor, a este respecto, que: “Esta jurisprudencia del TJUE no es contradictoria, pero tampoco simétrica, respecto de la del Tribunal Constitucional español. Por dos razones fundamentales. Primero, porque el TJUE se centra en identificar *hasta dónde puede la ley* (en las cuestiones prejudiciales, las leyes italianas) limitar el derecho de “non bis in ídem” del art. 50 CEDF. En cambio, el TC español, en la doctrina que quedó sentada en la STC 2/2003, se ha centrado en declarar cuál es el *alcance frente a los jueces y Administración del derecho* a no sufrir “bis in ídem” (penal más administrativo) que contiene el art. 25.1 CE. Por supuesto que, en hipótesis, también en España sería posible que una ley limitara el alcance del derecho fundamental del art. 25.1 CE y que el TC, al enjuiciar tal hipotética ley, definiera hasta dónde puede llegar el legislador en su facultad de limitación del derecho fundamental. Pero, por ahora, esto no ha ocurrido. Así que tenemos dos jurisprudencias estructuralmente distintas: la del TJUE define el contenido del derecho fundamental europeo *frente al legislador*; el TC define el contenido del derecho fundamental español *frente a la Administración y los jueces*”.



básicamente se han referido los tribunales europeos en las sentencias referidas, el concepto de sanción penal a efectos de aplicación del artículo 50 de la Carta permitiría incluir plenamente en la misma, al menos en mi opinión, las sanciones derivadas de la legislación de buen gobierno y, en estos supuestos y a diferencia de las sanciones impuestas en relaciones de sujeción general -permítasenos la expresión dada la problemática que presenta la misma-, la situación no resulta coincidente dado que, en principio y sin restricción alguna, en el ordenamiento y en la jurisprudencia española, se admite la doble sanción, administrativa (disciplinaria) y penal, sin prácticamente ningún otro condicionante, requisito o restricción, mientras la situación resultante en el ámbito de las exigencias que la jurisprudencia europea plantea podrían ser otras distintas.

En efecto, si atendemos a la jurisprudencia constitucional sentada básicamente a partir de la STC 2/2003 que, apartándose de la doctrina establecida en la STC 177/1999, vino a establecer que el principio non bis in idem, como garantía material, integra el derecho fundamental al principio de legalidad del art. 25.1 de la CE y tiene por finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada, pero se fundamenta también en el principio de culpabilidad y proporcionalidad. En este sentido, y a juicio de esta jurisprudencia, no se produce reiteración punitiva, prohibida constitucionalmente, aunque haya identidad de sujeto, hecho y fundamento, cuando el órgano judicial toma en consideración la anterior sanción administrativa para su descuento de la



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

pena en fase de ejecución de la sentencia penal ya que materialmente sólo ha existido una sola sanción.

A tenor de la jurisprudencia europea, como ya se ha puesto de manifiesto, es también admisible la imposición de dos sanciones⁶¹, una administrativa y otra penal, y ello aun cuando concorra identidad de sujeto, hecho y fundamento. Hasta aquí no existen notorias diferencias. La distinción surge que dicha conclusión se admite siempre que haya una suficiente conexión temporal entre los dos procedimientos y concurren tres específicos requisitos basados en el fundamento plural

⁶¹ Como indica GÓMEZ TOMILLO, M., con quien coincidimos en este punto, op. cit, pág. 454 "Cuando haya habido un sobreseimiento libre o provisional o sentencia absolutoria, es posible que se siga un ulterior procedimiento administrativo sancionador, cuando no haya una perfecta coincidencia objetiva o subjetiva entre delito e infracción administrativa, pero siempre y cuando la Administración se encuentre vinculada con las conclusiones alcanzadas en el procedimiento penal. Ello es especialmente posible cuando el delito sea doloso y la infracción administrativa culposa. Si la absolución se debió a un defecto procedimental, la cuestión es discutible, pero entendemos que cabe un ulterior procedimiento sancionador administrativo, al no ponerse con ello en riesgo ninguno de los fines que inspiran la prohibición de bis in idem formal. Nada diverso puede concluirse cuando se aprecie la prescripción del delito, cuyas reglas no necesariamente tienen que coincidir con las administrativas (y se trata de una cuestión de legalidad ordinaria). Por último, en los casos de sobreseimiento en los limitados casos en los que en España cabe el ejercicio del principio de oportunidad penal, el criterio del Ministerio Fiscal, no vincula a la Administración, si bien en la práctica es difícil desoir su punto de vista".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

de la prohibición de bis in idem material: a) Que se evite la duplicidad probatoria b) Una expresa previsión legal que así lo permita por ser complementarios de tal forma que lo hagan previsible c) Que el resultado finalmente alcanzado no pueda ser calificado de desproporcionado en la visión integral de la sanción global que suponen.

Y mucho me temo que esto no es lo que sucede en el ordenamiento jurídico español. De forma tal que estas últimas consideraciones suponen, en mi opinión, una matización a la situación existente en nuestro ordenamiento que merecería ser considerada en aquellos ámbitos que pueden ser considerados como de sujeción especial y de los que dimos cuenta con anterioridad.

Si a la vista de las declaraciones jurisprudenciales y los argumentos doctrinales no cabe sino afirmar que, como se ha podido comprobar en el estudio realizado, en principio es plenamente posible la exigencia a los altos cargos no solo de la responsabilidad disciplinaria derivada de la LTBG, sino también de la que eventualmente se derivase cuando los hechos realizados fueran constitutivos de una infracción penal, más problemático resulta, a la luz de la jurisprudencia europea (TEDH y TJUE) y los denominados criterios Engel, la relación de esta responsabilidad contemplada en la LTBG con otras eventuales y posibles responsabilidades derivadas de las previsiones establecidas en la normativa contable, la establecida en la legislación presupuestaria o, inclusive, en otras normas administrativas especiales dada la inexistencia



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

de criterios claros y coordinados en el tiempo para la exigencia de dichas responsabilidades.

Más problemático y, desde nuestro punto de vista, más discutible su conciliación con lo que el principio *non bis in idem* representa en esa jurisprudencia como será objeto de examen por el Tribunal Supremo en la cuestión con interés casacional pendiente de resolución que ha sido planteada recientemente. Pero, en cualquier caso, el que en la materia analizada un mismo hecho en la normativa de responsabilidad aplicable a altos cargos puede dar lugar no a una, ni siquiera a dos, sino inclusive a tres sanciones diferentes, sea cual sea la denominación que adopten, cuando se trata de actuaciones realizadas en la esfera económico-financiera no es reflejo, y ello con independencia de que finalmente se incurra o no en la infracción del principio que hemos estudiado, sino de una mal resuelta exigencia de responsabilidad en este campo que debiera ser enfrentada y ser objeto de solución.

Un sistema de responsabilidad administrativo que no haga descansar en la jurisdicción penal, tan solo, la defensa del buen gobierno y de la buena administración de los asuntos públicos exige, como cuestión previa y necesaria, que se sepa y quede perfectamente delimitada esta cuestión. No solo esta, obviamente, pero necesariamente esta.

Este tipo de déficits en la normativa explican, a pesar de los avances que se están produciendo en los últimos años, el fracaso que las políticas de integridad pública están cosechando en nuestro país. No creo que se pueda



cosechar peor resultado que el incumplimiento sistemático de las disposiciones legales con el beneplácito de los poderes públicos en cualquier ámbito objeto de regulación como al principio se puso de manifiesto, pero si, además, nos referimos a una materia cómo la ética y la integridad pública podemos estar resquebrajando el contrato social con la ciudadanía que sustenta el sistema democrático y logrando el mayor de los descritos.

VI. BIBLIOGRAFIA.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., "Principio non bis in ídem", en Lozano Cutanda, Blanca, *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Madrid, Iustel, 2010.

ARROYO ZAPATERO, L., "Principio de Legalidad y Reserva de Ley en materia penal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, pag. 10.

BARCELONA LLOP, J., "Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista Derecho y Sociedad*, nº 54 (I).

CANO CAMPOS, T., "Non bis in Idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo Sancionador", *Revista de Administración Pública*, nº 156, 2001

CANO CAMPOS, T., *Sanciones Administrativas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018.



GALLARDO CASTILLO, M.J., *Los principios del. Potestad sancionadora. Teoría y Práctica*, Iustel, Madrid, 2008.

GARCIA DE ENTERRIA "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: Posibilidades y perspectivas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1.

GARCÍA-PELAYO, M., "El buen y el mal gobierno", Obras completas, II, CEPC, Madrid, 2009.

GÓMEZ TOMILLO, M., "Non bis in idem en los casos de dualidad de procedimientos penal y administrativo. Especial consideración de la jurisprudencia del TEDH", *InDret*, nº 2, 2020.

HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007

HERNÁNDEZ LÓPEZ, A., "La aplicación del principio *ne bis in idem* en la nueva jurisprudencia del TJUE sobre la acumulación de sanciones administrativas y penales", *Revista de Estudios Europeos*, número extraordinario monográfico 1-2019

HUERGO LORA, A., "Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los medios de obtención de pruebas", en el volumen colectivo coordinado por A. Huergo Lora *Problemas actuales del Derecho Administrativo Sancionador*, Iustel, Madrid, 2018.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

IZQUIERDO CARRASCO, M., "La determinación de la sanción administrativa", Justicia Administrativa, número extraordinario 2001.

LAVILLA RUBIRA, J.J., "Infracciones y sanciones en materia económica-financiera de los cargos públicos" en Castillo Blanco, F.A. (dir.) *Defensa del Patrimonio Público y represión de conductas irregulares*, Iustel, Madrid, 2020

LÓPEZ ESPEJO, J., "La configuración del non bis in idem en el seno de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como elemento de integración europea. Especial referencia al Derecho tributario sancionador", *Revista de Estudios Europeos*, nº 79, 2022.

MARINA JALVO, B., "Non bis in ídem e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía", *Revista de Administración Pública*, nº 155, 2001

MARTÍNEZ CANTON, S. y PÉREZ CORDÓN, R., "La identidad de procedimientos en el principio non bis in ídem ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 52, 2020.

MUÑOZ QUIROGA, A., "El principio "non bis in idem", *R.E.D.A.* núm. 45, año 1.985.

NIETO, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

OCTAVIO DE TOLEDO Y URBIETA, E., *La prevaricación del funcionario público*, Universidad Complutense de Madrid, 1980.

PALOMAR OLMEDA, A., «Infracciones y sanciones en el ámbito de la gestión económica-presupuestaria y de orden general», en Troncoso Reigada, A. (dir.), *Comentarios a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters, 2017.

PEREZ BARRIOS, A., "La nueva configuración de la potestad disciplinaria de la Administración: sus límites", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985.

PRIETO SANCHÍS, L., "La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1982.

QUINTANA LOPEZ, T., "El principio non bis in idem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios", *REDA*, nº 52, 1986.

RIVERO ORTEGA, R.: *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, Editorial Iustel, Ediciones El Cronista Administrativo, Madrid, 2020.

TERUEL LOZANO, G. y MOLINA GARCÍA, M. J., "El Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas ante la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", en Troncoso Reigada, A. (dir.), *Comentarios a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Thomson Reuters, 2017.



TOLIVAR ALAS, L. "Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada", *Documentación Administrativa*, nº 280-281, 2008.

Gabilex

Nº 37

Marzo 2024



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>
