

## EL CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO *NON BIS IN ÍDEM* PREVISTO EN EL ARTÍCULO 45.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA\*

### THE INTERPRETATION CRITERIUM OF THE “*NON BIS IDEM*” PRINCIPLE PROVIDED IN ARTICLE 45.3 OF SPAIN CONSTITUTION

MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO\*\*

#### RESUMEN

*Respecto a la lectura constitucional del principio se propone una interpretación complementaria y diversa a la hasta ahora presentada por la doctrina constitucional y científica que insisten en derivar el sustento constitucional del postulado non bis in ídem del artículo 25. Desconociendo lo anterior, una disposición constitucional que prevé tácitamente el non bis in ídem al establecer un criterio para determinar cuál es la sanción o el procedimiento a imponer sin quebrantar la prohibición bis in ídem. Con ello nos referimos a la presencia de un cláusula de interpretación del principio non bis in ídem, prevista en el artículo 45.3, que contempla en su texto la prevalencia del Derecho Penal sobre el Administrativo.*

#### ABSTRACT

*With respect to the constitutional reading of the principle we propose a complementary and diverse reading different from what has been presented to date by constitutional and scientific doctrine, which insist on deriving constitutional support from article 25. Setting the former aside, there is a constitutional disposition which considers tacitly the “non bis in ídem” by establishing a criterion to determine what the sanction or the procedure is to be imposed without violating prohibition “bis in ídem”. We refer to the presence of an interpretation clause of the “bis in ídem” principle provided in article 45.3, which considers the prevalence of Penal Law over Administrative Law.*

#### PALABRAS CLAVE

*Derecho Administrativo Sancionador, Sanción, Non Bis in Ídem*

---

\* Trabajo recibido el 27 de enero y aprobado el 8 de abril de 2010.

\*\* Doctora en Derecho Administrativo, por la Universidad Carlos III de Madrid (España); Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica); Especialista en Formación Didáctica Curricular del Profesorado para la Educación Superior, por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid (España); Abogada, por la Universidad del Norte, Barranquilla; Coordinadora de la línea de investigación de Asuntos públicos y administración de justicia; Coordinadora de Colección Jurídica; Profesora investigadora, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP), categoría A de Colciencias, de la Universidad del Norte. Correo electrónico: [torradom@uninorte.edu.co](mailto:torradom@uninorte.edu.co).

## KEY WORDS

*Administrative Sanctions, Sanctioning Administrative Law*I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO *NON BIS IN ÍDEM*: ART. 25<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ARROYO ZAPATERO, Luis, "Ne bis in ídem en las infracciones al orden social, la prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la Seguridad Social", en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, p. 309; BAIGÚN, David, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, DEPALMA, Buenos Aires, 2000, p. 288; BENLOCH, Petit, "El principio de non bis in ídem en las relaciones entre Derecho Penal y derecho disciplinario", *Revista del poder judicial* 51, 1998, pp. 303-376; CANO CAMPOS, Tomás, "Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador", *Revista de Administración Pública* 156, 2001, p. 239; CID MOLINÉ, José, "Garantías y sanciones argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas", *Revista de Administración Pública* 140, 1989, pp. 131-172; CORCOY BIDASOLO, Mirentxu; GALLEGU SOLER, José Ignacio, "Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito medio ambiental: ne bis in ídem material y procesal (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre)", *Actualidad Penal* 1, 2000, pp. 163-164; GARCÍA ALBERO, Ramón, *Non bis in ídem. Material y concurso de leyes*, Cedecs, Barcelona, 1995, p. 79; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985, p. 246; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo* 29, 1981, pp. 359-362; GARBERÍ LLOBREGAT, José, "Principio non bis in ídem y cuestiones de prejudicialidad", en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pp. 88-93; GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 200-201; LEÓN VILLALBA, FRANCISCO JAVIER, *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, Bosch, Barcelona, 1998, p. 620; MARINA JALVO, Belén, "La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativa y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio non bis in ídem", *Revista de Administración Pública* 162, 2003, pp. 175-188; MARINA JALVO, Belén, "Non bis in ídem e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2000", *Revista de Administración Pública* 155, 2001, pp. 183-191; MARINA JALVO, Belén, "Non bis in ídem y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos de infracciones administrativas contra el medio ambiente", *Revista Española de Derecho Administrativo* 108, 2000, pp. 607-617; MATA Y MARTÍN, Ricardo Manuel "El principio non bis in ídem en la reforma de la responsabilidad penal y disciplinaria de jueces y magistrados", *Poder Judicial* 41/42, 1996, pp. 185-215; MUÑOZ LORENTE, José, *La nueva configuración del principio non bis in ídem. Las sanciones administrativas como límite a la intervención de la jurisdicción penal. Especial referencia al ámbito medioambiental*, Ecoiuris, Madrid, 2001, p. 111; MUÑOZ LORENTE, José, "La respuesta penal frente a la contaminación acústica: delito de peligro hipotético y principio non bis in ídem. Algunas consideraciones sobre la efectividad y la necesidad del recurso al ámbito penal", *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental* 58, 2003, pp. 69-85; MUÑOZ QUIROGA, Antonio, "El principio ne bis in ídem", *Revista Española de Derecho Administrativo* 45, 1985, pp. 129-142; NIETO GARCÍA, A., "El principio non bis in ídem", *Revista Vasca de Administración Pública* 28, 1990, pp. 161-169; QUERALT, Joan, "Ne bis in ídem: significados constitucionales", en *Política criminal y reforma penal, Homenaje a la memoria del Prof. Dr. D. Juan del Rosal*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1993, p. 891; QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "El principio non bis in ídem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios", *Revista Española de Derecho Administrativo* 52, 1986, pp. 585-597; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, "Infracciones urbanísticas y delitos relativos a la ordenación del territorio", en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pp. 359-362; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, "La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho Penal", *Revista de Administración Pública* 126, 1991, p. 281; RAMÍREZ

A pesar que el proyecto de la norma fundamental contemplara el principio *non bis in ídem* por partida doble<sup>2</sup>, de acuerdo con los propios constituyentes, el texto definitivo de la Constitución no incluyó expresamente el postulado. Es cierto que ello no ha significado un impedimento para su reconocimiento y consagración como principio constitucional, ya que la doctrina del Tribunal Constitucional y un gran sector de la academia dan por entendido que este postulado tiene asiento en el artículo 25.1 de la norma fundamental<sup>3</sup>. Aun cuando no se pasa por alto que otros han reconocido el fundamento en otros postulados como son el de proporcionalidad<sup>4</sup> y cosa juzgada<sup>5</sup>.

---

GÓMEZ, Salvador, *El principio ne bis in ídem en el ámbito tributario*, Marcials Pons, Madrid, 2000, p. 51; REBOLLO PUIG, Manuel, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 831; RIVERA TEMPRANO, Ezequías, "Principios de la potestad sancionadora en la ley 30/1992", en *Estudio de la L.R.J. de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común II*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, pp. 173-175; SUAY RINCÓN, José, "La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia", *Justicia Administrativa* Número Extraordinario, 2001, p. 23; TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., "Sanción penal-sanción administrativa: el principio *non bis in ídem*", *Poder Judicial* 22, 1991, pp.113-133; VICENTE MARTÍNEZ, Rosario de, "Teoría y práctica o el Dr. Jekill y Mr. Hyde (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre, sobre el principio ne bis in ídem)", *Actualidad Penal* Número 1, 2000, pp. 473-486; VIVES ANTÓN, Tomás, "Ne bis in ídem procesal", en *Los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, pp. 13-25.

<sup>2</sup> Artículos 9.3 y 24.3 del anteproyecto de la Constitución. Entonces, el artículo 9.3 sostenía: "se reconocen los principios de publicidad y jerarquía normativa, de legalidad, de irretroactividad de las normas punitivas, sancionadoras, fiscales y restrictivas de derechos individuales y sociales, de seguridad jurídica, de exclusión de la doble sanción por los mismos hechos y de responsabilidad de los poderes públicos". En el segundo caso, el texto del anteproyecto de la Constitución afirmaba: 24.3. "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según el ordenamiento jurídico vigente en aquel momento. Tampoco puede ser impuesta una pena". (Boletín Oficial de las Cortes, 1978, "Constitución española, Elaboración y aprobación de la constitución española", Número 44, disponible En:<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/index.htm> [visitado 22/02/2010]).

<sup>3</sup> QUINTERO, "La autotutela", cit. nota n. 1, p. 281. Se reafirma posteriormente en su postura, pero sin adentrarse en ella en: QUINTERO, "Infracciones urbanísticas", cit. nota n. 1, p. 359. Otros autores que optan por esta posición: Suay Rincón, García de Enterría, García Albero, Cano Mata, Queralt. (SUAY, "La formulación del", cit. nota n. 1, p. 23; GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución*, cit. nota n. 1, p. 246. GARCÍA, *Non bis*, cit. nota n. 1, pp. 79 y ss.; QUERALT, Joan. "Ne bis in ídem: significados constitucionales", en *Política criminal y reforma penal, Homenaje a la memoria del Prof. Dr. D. Juan del Rosal*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1993, p. 891; REY GUANTER, Salvador Del, *Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p. 12; CANO, "Non bis", cit. nota n. 1, p. 204.

<sup>4</sup> STC 154/1990, de 15 de octubre. F.J. 3.

<sup>5</sup> LEÓN VILLALBA realiza un análisis del fundamento constitucional de principio *non bis in ídem* siendo el hilo conductor de su estudio el concepto de seguridad jurídica. Esta noción se proyecta a través de los diversos principios: legalidad, proporcionalidad, al orden jurídico constitucional. Así, la seguridad jurídica se convierte en la piedra angular sobre la cual el sistema de valores informa al poder sancionador del Estado. (LEÓN, *Acumulación*, cit. nota n. 1, pp. 446-447).

Así, los argumentos utilizados por el intérprete constitucional para derivar su fundamento del mencionado artículo no son muy extensos, aunque sí lo son el número de sentencias que opta por esta postura<sup>6</sup>.

En contraposición a este hecho, ni el Tribunal Constitucional como tampoco la doctrina especializada se han pronunciado sobre el papel que en la construcción de este principio deba tener la previsión de concurrencia de la actividad punitiva expresamente contemplada en el artículo 45.3, cuando se indica: *“para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*. Esta cláusula no solamente implica el reconocimiento de dicha concurrencia sino que podría ofrecer un criterio de resolución basado en la prevalencia del orden penal sobre el administrativo en el supuesto en que el poder sancionador del Estado se reitera. Y al mismo tiempo esta disposición se constituye en un soporte sólido para justificar esa preferencia del orden penal sobre el contencioso, hasta ahora derivado exclusivamente de la construcción tradicional del principio o su regulación legal.

## II. DEBATES PARLAMENTARIOS RELACIONADOS CON LA INCLUSIÓN DEL PRINCIPIO *NON BIS IN ÍDEM* EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Al revisar las actas de los debates adelantados por los legisladores nacionales, nos damos cuenta cómo el constituyente siempre tuvo la intención de que el principio objeto de esta investigación, fuese constitucionalizado y no quedara por fuera de la norma fundamental<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>El planteamiento que el postulado se deriva del principio de legalidad se puede apreciar también en las sentencias del Tribunal Constitucional 62/1984, de 21 de mayo, F.J. 2; 159/1985, de 27 de noviembre, F.J. 3; 66/1986, de 23 de mayo, F.J. 2; 94/1986, de 8 de julio, F.J. 4; 21/1987, de 19 de febrero, F.J. 1; 169/1989, de 13 de enero, F.J.3 ; 107/1989 de 8 de junio, F.J. 4; 150/1991, 4 julio, F.J. 2 g; 152/1992, de 19 de octubre, F.J. 1; 204/1996, de 16 de diciembre; F.J. 2; 91/2009, de 20 de abril, F.J. 1, o en las sentencias del Tribunal Supremo 3723/1988, de 6 de mayo, F.J. 1; 7051/1987, de 30 de octubre, F.J. 3; 1732/1989, de 6 de marzo; 10239/1990, de 27 de diciembre, F.J.2; 5017/1991, de 17 de junio, F.J. 1; 1794/1998, de 25 de febrero, F.J. 4; 5554/1998, de 12 de junio, F.J. 3; 1518/1999 de 8 de febrero, , F.J. 2; 4496/1999, 13 de mayo, F.J. 3; 2322/1999, de 12 de marzo, F.J. 4; 4496/1999, de 13 de mayo, F.J. 3; 4880/1999, de 17 de mayo, F.J. 2 ; 6751/1999, de 17 de septiembre, F.J. 6; 4767/2000, de 9 de mayo, F.J. 4; 5201/2005, de 4 de julio, F.J. 2; 236/2007, 7 de noviembre, F.J. 14; 48/2007, 12 de marzo, F.J. 3; 1040/2009, de 30 de octubre, F.J. 2; 4472/2007, de 9 de diciembre de 2009, F.J. 2.

<sup>7</sup>La situación de la doble inclusión del principio en el texto del anteproyecto fue puesto en evidencia por los constituyentes en los debates del artículo noveno. En este sentido, los redactores de la norma fundamental discutieron la pertinencia de la inclusión del principio, pero igualmente advirtieron la necesidad de borrar del texto definitivo la doble inclusión. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, “Constitución española. Elaboración y aprobación de la constitución española”. Número 104, disponible En: [http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/ses\\_cong\\_pleno.htm](http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/ses_cong_pleno.htm) [visitado el 22/02/2010]).

El interés de los diferentes grupos parlamentarios para defender al administrado de una doble punición o de un doble proceso se puede apreciar desde el 5 de enero de 1978, día en que se presentó el primer texto del anteproyecto de la Constitución, que incluía en dos ocasiones este principio.

Decimos que por partida doble porque el mencionado borrador contenía, tanto en su artículo 9.3 como en el 24.3, una alusión tanto expresa como tácita de la prohibición. Sobre esta última disposición, merece la pena recordar que este artículo resulta muy cercano al texto aprobado finalmente y sobre el que el Tribunal Constitucional ha entendido que se encuentra el fundamento del principio: artículo 25.1.

Este interés de velar porque el principio tuviera un cupo en la norma fundamental obedeció a las presiones<sup>8</sup> que se habían venido ejerciendo desde la doctrina por el respeto de este principio<sup>9</sup>. En este sentido, el debate sobre la posibilidad de acumular sanciones penales y administrativas sobre un mismo hecho tuvo en el contexto nacional más de un siglo de existencia. *“Así, y por poner un ejemplo de esta prolongada tradición, ya en 1889 se llamaba la atención sobre el problema jurídico suscitado por la situación de que entendiendo del hecho punible una autoridad de un orden se promueva competencia por otra de un orden distinto y, dentro de este caso, que un hecho se halle de lleno encajado en una disposición administrativa o en un bando de policía, al mismo tiempo que en los artículos del Código Penal”*<sup>10</sup>.

Ante este escenario, la doctrina se pronunciaba denunciando la situación que debía enfrentar el individuo ante el poder sancionador del Estado, y del mismo modo cuestionándose el sentido exacto de las consecuencias del principio *non bis in ídem*. Muestra de ello son las palabras que a continuación reproducimos: *“los ordenamientos represivos, legales y reglamentarios de estos últimos tiempos, han invertido aquel antiguo principio o máxima para llegar*

---

La aprobación del apartado tercero del artículo 24 tuvo su primer debate el día 22 de mayo de 1978. En esta fecha se debatieron cuestiones diversas al objeto de esta investigación. Sin embargo, no se puede pasar por alto las anotaciones directas al principio. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 22 de mayo 1978). Luego en el Pleno del Congreso, el día 7 de julio de 1978, discutió sobre el artículo 24, pero centró su atención en una cuestión relacionada con los derechos de los reclusos. En fecha de 25 de agosto se discutieron las enmiendas del artículo 24, que en términos generales no estuvieron relacionadas con el principio objeto de estudio. Entre otras cuestiones se trataron temas relativos con asuntos relativos a la redacción del artículo; asimismo con la garantía de no confesar contra sí mismo, y algunas reflexiones sobre el principio de legalidad. El debate del pleno del Senado tuvo lugar en el período comprendido entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre a lo largo de 10 sesiones.

<sup>8</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, “Constitución española. Elaboración y aprobación de la constitución española”, Número 67, disponible En: [http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/ses\\_cong\\_com.htm](http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/ses_cong_com.htm) [visitado el 22/02/2010].

<sup>9</sup> PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I Parte General*, Marcials Pons, Madrid, 2007, p. 453.

<sup>10</sup> REY, “*Potestad sancionadora*”, cit. nota n. 3, p. 89.

*cabalmente a establecer el contrario bis in ídem. Materias tales como la ordenación de la prensa y de la imprenta, el ejercicio de los derechos de reunión y asociación o, genéricamente, todo lo relativo al orden público, constituyen buena prueba de ello. Unos mismos hechos pueden ser constitutivos de una doble infracción penal una y administrativa otra, enjuiciada cada una por una diferente jurisdicción: los tribunales penales en un caso y, en el otro, la autoridad gubernativa, con el posible recurso a la vía jurisdiccional a través del cauce del contencioso-administrativo”<sup>11</sup>. Y con la posibilidad, como lo pone de relieve el profesor García de Enterría, que “unos mismos hechos podían estimarse de un modo por el juez penal y de otro completamente distinto, o hasta contradictorio, por la autoridad administrativa sancionatoria”<sup>12</sup>.*

Así, en el artículo 9º, numeral 3.º, dedicado a los principios generales, se decía que “se reconocen los principios de publicidad y jerarquía normativa, de legalidad, de irretroactividad de las normas punitivas, sancionadoras, fiscales, y restrictivas de derechos individuales y sociales, de seguridad jurídica, de exclusión de la doble sanción por los mismos hechos, y de responsabilidad de los poderes públicos”<sup>13</sup>.

Pero también, el artículo 24.3 ubicado en el título dedicado a las libertades públicas, proponía por su parte que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según el ordenamiento jurídico vigente en aquel momento; tampoco puede ser impuesta una pena o sanción más grave que la aplicable al tiempo de cometerse la infracción”<sup>14</sup>.

La expresión definitiva de la máxima *non bis in ídem* sufriría algunas variaciones de redacción y ubicación durante los intensos debates parlamentarios encaminados a la definición del texto constitucional.

Así, al inicio de las discusiones parlamentarias y en aras de la mayor concreción del texto constitucional, López Rodó, llamó la atención sobre la existencia de dicha duplicidad y la conveniencia de su eliminación justificada en términos de buena técnica legislativa, pues a juicio de este diputado, una Constitución debía estar compuesta por frases lapidarias y no por largas exposiciones “*farragosas que no añaden nada sustancial y que, por el contrario, más bien confunden*

<sup>11</sup> V. de U., “Bis in ídem: dualidad de calificación jurídica y dualidad y relato fáctico. (Sentencia de la sala 4º del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1974)”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 4, 1975, p. 107.

<sup>12</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 187.

<sup>13</sup> Boletín Oficial de las Cortes, 1978, cit. nota n. 2.

<sup>14</sup> Boletín Oficial de las Cortes, 1978, cit. nota n. 2.

*o pueden incluso –como en el caso que antes señalé– dejar fuera supuestos que puede ser incluidos con una redacción mucho más concisa*<sup>15</sup>.

En el mismo sentido, puede considerarse la intervención de Meilán Gil quien propuso como asiento definitivo del principio el artículo 24 de la Constitución, pues estaba dedicado a las sanciones y no en el artículo 9º que por su ubicación se encontraba inserto en el título preliminar<sup>16</sup>.

Una vez tomada la decisión de suprimir lo relativo al *non bis in ídem* del artículo 9 del anteproyecto de Constitución, los debates referidos a la prohibición *bis in ídem* se circunscribieron al artículo 24.3 del proyecto de norma fundamental. Merece precisar que el texto de esta última disposición quedó incluido en el hoy artículo 25 de la Carta de 1978 y que las discusiones que se suscitaron, en torno al entonces artículo 24, estaban relacionadas con otros aspectos planteados en dicha disposición, pero no sobre el principio *non bis in ídem*<sup>17</sup>.

Una vez que el texto final de la Constitución quedara aprobado, podemos observar que el mencionado principio no aparece de forma expresa, surgiendo así el problema de la subsistencia del principio<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, “Constitución española. Elaboración y aprobación de la constitución española”, Número 67, disponible En: [http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/ses\\_cong\\_pleno.htm](http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/ses_cong_pleno.htm) [visitado el 22/02/2010].

<sup>16</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1978, cit. nota n. 15. En palabras de este constituyente, “*si bien ha entendido la mayoría de la ponencia que este principio, que debe quedar consagrado en la Constitución, plantea en su redacción actual –en este artículo– la dificultad de deslindar determinados extremos o de excluir determinados supuestos que darían una redacción muy larga al precepto, lo que le haría difícilmente encajable en un artículo como el 9.º y en un título como el preliminar. Por tanto, se propone el principio de la exclusión de la doble sanción por los mismos hechos (y que esta manifestación de la ponencia conste en acta) en el artículo 24, donde quedará consagrado como tal principio y podrá ser regulado con la amplitud necesaria, para no incidir en los posibles determinados efectos negativos de una mera definición omnicompreensiva general y no matizada*”.

<sup>17</sup> En este sentido, se destacan los debates que tuvieron lugar el 7 de julio de 1978, en donde se discutieron temas relacionados con los derechos de los reclusos. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, LORENZO, *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984, p. 112.

<sup>18</sup> La postura del Tribunal Constitucional ha sido la de derivar el fundamento del *non bis in ídem* del artículo 25.1 sin que con ello se pueda pasar por alto lo previsto igualmente en el párrafo tercero del artículo 45, que contempla un criterio de interpretación propio de la máxima *non bis in ídem* como lo es la prevalencia del Derecho Penal sobre el Administrativo.

En este último sentido, el legislador consagró un elemento de interpretación del principio *non bis in ídem* en un artículo que en principio parecía estar dedicado en exclusiva al medio ambiente, pero que luego del trámite de la redacción de la C.E., insertó expresamente la preferencia derivada del mismo postulado, del orden penal sobre el administrativo, en el evento en que dos sanciones o procedimientos se vayan a imponer a un mismo sujeto en razón de un mismo bien jurídico y hecho. Y con ello, como tendremos oportunidad de analizar, se reafirmó lo contemplado en el artículo 25.1 relativo a la faceta normativa de la actividad sancionadora del Estado, y se incluyó la vertiente ejecutiva de esta actividad al interdecir la imposición de una doble sanción o procedimiento, dada la preferencia del proceso penal sobre el administrativo.

### III. REFERENCIA A LA HIPÓTESIS DE CONCURRENCIA DE ACCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS QUE ESTABLECE EL 45.3. C.E.

#### 1. *Debates de la asamblea constituyente en relación con el artículo 45*

El artículo 45.3 está dedicado a la protección del medio ambiente, así como también consagra el derecho a su goce, y el deber de salvaguardia de los poderes públicos.

La protección del bien jurídico es consecuencia de un largo proceso de progresiva conciencia social sobre la necesidad de su amparo. Este interés creciente dio sus frutos en el plano internacional mediante una serie de declaraciones de envergadura universal, como es el caso de la Declaración de Estocolmo en 1972, y con una pluralidad de normas constitucionales que alrededor del mundo incluyeron en su cuerpo normativo la protección de este bien<sup>19</sup>. De esta época es también la Cumbre de París en donde la Comunidad Europea asume el compromiso de impulsar la colaboración en materia de medio ambiente<sup>20</sup>. En el plano nacional, el constituyente de 1978 no fue indiferente a esta realidad internacional, que se le imponía, por lo que dedicó un artículo de la norma fundamental a la protección de tanpreciado bien para la comunidad.

En este orden de ideas, la inserción de esta disposición en el proyecto de la Constitución tuvo una suerte muy parecida a lo sucedido con el artículo 25.1 que, como evidenciamos, ocupó diversas plazas y transformaciones en su texto, antes de tener su asiento y contenido actual. Así, su primera plaza la tuvo en el artículo 38, luego cambió su lugar al artículo 41, para tener su asiento definitivo en el artículo 45<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> El proyecto de Constitución de 1978 se inscribe en una tendencia iniciada por algunas de las normas fundamentales aprobadas luego de 1970, que a su vez fueron fieles a lo discutido en Estocolmo, caso de Suiza, Grecia y Portugal, que sirvieron de impulso para que la Carta del 78 incluyera en su articulado una referencia expresa a esta temática. (ORTEGA, Luis, "El derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida", en *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 1637-1656).

<sup>20</sup> La cumbre de París, que reunió a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad Europea tuvo lugar el 9 de octubre de 1972; fue la primera en dar el impulso a la política comunitaria de medio ambiente, ya que a partir de ella se inició la elaboración periódica de los programas.

<sup>21</sup> En el plano doctrinal se encuentran los estudios de Gálvez Montes que se ocupa de realizar una descripción sucinta de la elaboración del precepto, seguido de un análisis en relación con la articulación de las sanciones por incumplimiento de normas ambientales, medio ambiente y responsabilidad de la Administración Pública, y lo relativo con la legitimación procesal en los supuestos de atentados al medio ambiente. (GÁLVEZ, "Artículo 45", cit. nota n. 22, pp. 915-920).

Otros, caso de De Miguel Perales, se concentran en aspectos como el derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado. (MIGUEL PERALES, Carlos de, *Derecho español del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 45-52).



Destacamos la evolución del hoy artículo 45.3 durante su debate preconstitucional, que en su propuesta inicial y hasta poco antes de adoptar el texto definitivo, no tenía ninguna mención, ni tácita y mucho menos expresa, al criterio de interpretación del *non bis in ídem*.

Merece la pena reproducir las palabras de Martín Retortillo Baquer *“estaba claro que el precepto no les convencía del todo. Pero nadie podía esperar que salieran por peteneras, como salieron. Dejo ahora de lado los recortes importantes que afectaron a la redacción de los primeros párrafos y que hicieron que se prescindiera de algún elemento muy notable. Me voy a fijar sólo en el aspecto sancionatorio: como punto de arranque daban por buena la redacción final del párrafo tercero, la consensuada en el último momento, no la primitiva (...) añadiéndole la marca y el estigma de las sanciones administrativas. (...) A última hora nos venían con este INRI sumo de las sanciones administrativas. Nunca se me ocurrió pensar en las discusiones que pudieran meternos este gol tan gordo”*<sup>22</sup>.

Durante el debate del texto de la Constitución el artículo 38.3, que equivale hoy al artículo 45.3 de la Constitución, afirmaba: *“para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido”*<sup>23</sup>.

De la lectura se desprende únicamente la referencia al orden penal para salvaguardar las conductas que atenten contra al medio ambiente, pasando por alto a las autoridades administrativas, y la posibilidad que las consecuencias penales concurren con las resultas de la responsabilidad civil.

De la revisión de los debates parlamentarios y, en concreto, las discusiones en torno a la redacción del hoy artículo 45 C.E., destacamos como las diversas propuestas de los grupos parlamentarios, representados por señor Zarazaga Buriello (grupo mixto), señor Sampedro Sáez, (agrupación independiente), señores López Martos y De Benito Cebrián (progresistas y socialistas independientes), Entesa del Catalans, estuvieron más interesadas en otros asuntos del artículo que en la previsión de un criterio relacionado con el *non bis in ídem*.

Sin embargo, en las postrimerías de los debates y en su última redacción fue que se incluyó la expresión que reza en el hoy artículo 45.3 de la norma fundamental: *“para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*<sup>24</sup>. Con ello se

<sup>22</sup> MARTÍN, *Materiales para*, cit. nota n. 19, p. 126.

<sup>23</sup> El texto inicial del anteproyecto de Constitución, de acuerdo al Boletín Oficial de las Cortes, 1978, cit. nota n. 2.

<sup>24</sup> Teniendo en cuenta las discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado, y lo dispuesto por la Ley para la Reforma Política, se constituyó una comisión mixta de diputados y senadores cuyas sesiones tuvieron el carácter de secretas, y que dio lugar al texto definitivo del artículo 45.3. (Boletín Oficial de las Cortes, 1978, cit. nota n. 2.).

contempla, y en lo que centra la atención de este estudio, una cláusula expresa del principio *non bis in ídem* que se ha aplicado desde 1978.

## 2. Consecuencias de la inclusión de la cláusula de interpretación en el texto constitucional

Ante el contenido definitivo del texto del artículo 45.3 son varias las cosas que merecen un comentario en relación con este estudio, como son: la unidad del *ius puniendi* del Estado, la prevalencia del orden penal sobre el administrativo, y la extensión del contenido del artículo 45.3 más allá de las fronteras que entrega la disposición, para incluir la protección del entorno.

Además de la inclusión de la protección al entorno, el artículo 45.3 incluye una cláusula relativa con la preferencia del orden penal sobre el administrativo en los supuestos que concurren dos autoridades para sancionar un mismo hecho.

En este sentido, el texto de la disposición constitucional es claro al establecer expresamente la prelación que tienen las sanciones fijadas por autoridades penales sobre las impuestas por los entes administrativos en los supuestos en que se trate de un mismo hecho: *“para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas”*.

La exigencia de preferir la sanción de naturaleza penal sobre la naturaleza administrativa está relacionada con otra cuestión, reiterada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional, tal y como es la unidad del *ius puniendi* del Estado.

Así que según lo describe la sentencia STS 3507/1999, de 19 de abril de 1999, F.J. 2 antes de la Constitución de 1978 se permitía la concurrencia de las sanciones y de los procedimientos penales y administrativos, por pertenecer a órdenes diversos.

En palabras del Tribunal Supremo, de acuerdo con la sentencia acabada de mencionar, *“durante mucho tiempo ha recogido nuestro Derecho el principio de la plena separación de la potestad sancionadora de la Administración respecto de la jurisdicción penal, de manera que independientemente de que un hecho constituyera o no delito podía constituir una infracción administrativa sancionable por la Administración y, por tanto, un mismo hecho podía ser objeto de doble sanción administrativa y penal*.

*La jurisprudencia preconstitucional reflejaba el criterio que suponía la inexistencia de incompatibilidad e, incluso, de relación entre la jurisdicción contenciosa-administrativa y la penal, y, por tanto, entre la corrección gubernativa que la primera podía confirmar en su función revisora y la pena impuesta por el Tribunal penal, ya que una y otra se desenvolvían en ámbitos distintos”*.

Sin embargo, otro es el panorama que reina a partir de 1978 cuando se acepta la unidad del *ius puniendi* del Estado. Este poder sancionador se encuentra compuesto por el derecho penal y el administrativo, tanto en el campo de las relaciones de sujeción general como las que se suscitan en campo especial, y que al considerarse como único no puede duplicarse.

Así las cosas, dentro de ese universo en que puede verse manifiesto el poder sancionar el Estado, éste no puede reiterarse en sede de un mismo individuo por idéntico hecho y bien jurídico, *so pena* de violar lo establecido por el principio en estudio. Es el orden penal el que deberá prevalecer, aun cuando las sanciones previstas en la normativa administrativa sean más estrictas en ciertos eventos y, de este modo, disolver la posible concurrencia de dos órdenes distintos, pero que conforman un solo *ius puniendi* del Estado. Y con ello se da por zanjada la discusión que lleva varios años al interior del Tribunal Constitucional de cual es la sanción o procedimiento que debe continuar<sup>25</sup>.

Una vez que se reconoce la cláusula de prevalencia incluida en el artículo 45.3 la pregunta que se genera está relacionada con la posibilidad de extender los efectos de este artículo más allá de sus fronteras y, por lo tanto, que se involucre a todo el ordenamiento sancionador.

Frente a este interrogante, consideramos que el camino adecuado es el de no circunscribir esta cláusula al sector punitivo medioambiental, sino, por el contrario, este criterio de interpretación debe extenderse a todo tipo de manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.

Entonces, la plaza que ocupa la cláusula en cuestión dentro del texto constitucional, no se puede convertir en un obstáculo para deducir que este artículo comprende el criterio de preferencia del orden penal sobre el administrativo; sino, todo lo contrario, esta inclusión obliga a todas las autoridades a someterse a las consecuencias de un principio de rango constitucional que tiene un criterio de interpretación en una disposición como es la 45.3.

Para reafirmar esta idea, resulta igualmente imperiosa una lectura sistemática de la Constitución en donde se conjuguen lo dispuesto en los artículos 45.3 y

---

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999 de 11 de octubre, F.J. 3. Esta sentencia otorgó el amparo a quien ya había sido sancionado administrativamente y posteriormente fue condenado por la Justicia Penal como autor de un delito contra el medio ambiente, ya que al afirmarse la identidad de sujeto, hecho y fundamento se vulneraba el derecho fundamental a la legalidad penal y sancionadora, y se vulneraba el derecho a no ser sancionado doblemente por unos mismos hechos. Luego de esta sentencia, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en otras decisiones con la misma postura. Es el caso de la sentencia 152/2001, de 2 de julio, F.J. 8. Sin embargo, el Tribunal Constitucional revisa el cambio de posición presentado en las sentencias 177/1999 y 152/2001 y vuelve a su postura tradicional en la sentencia 2/2003, de 16 de enero, F.J. 2 e. Sobre el tema en concreto se han escuchado voces que ponen en entredicho la posición del intérprete constitucional. MARINA JALVO, Belén, "La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio non bis in ídem", *Revista de Administración Pública* 162, 2003, p. 184.

53.3 de la C.E., y se comprenda que lo expresado en el tercer apartado de la primera disposición, tiene un efecto vinculante en el ejercicio de la potestad sancionadora, en la actividad del legislador y, en general, en las actuaciones de los poderes públicos.

Las consecuencias derivadas del artículo 53.3 sobre las disposiciones constitucionales contempladas en el capítulo tercero del título primero, pueden resultarnos útiles para comprender el alcance que tiene la cláusula prevista en el artículo 45.3.

Las implicaciones del artículo 53.3 han sido ampliamente estudiadas, tanto por la doctrina jurisprudencial como también por la científica; y, entre otras cuestiones, han analizado si su contenido se limita al artículo que le sirve de soporte o, por el contrario, sus previsiones se extienden a todo el ordenamiento.

En el primer caso, es notable el hecho que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, desde inicios de los años ochenta, sobre las consecuencias de ordenación y condicionamiento derivadas de los principios de la política social y económica contemplados en el capítulo cuarto, título primero. Así los tribunales se han referido en varias ocasiones sobre el particular, en los temas relativos a consumo y usuarios<sup>26</sup>, seguridad social<sup>27</sup>, salud<sup>28</sup>, vivienda digna<sup>29</sup>, patrimonio histórico<sup>30</sup>, y de manera concreta al medio ambiente<sup>31</sup>.

En cuanto a si se derivan derechos de este artículo, el Tribunal Constitucional ha sido tajante cuando ha afirmado que no. En su sentir: *“este precepto enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental”*<sup>32</sup>.

No obstante este hecho, no obsta para que el mismo intérprete constitucional haya sostenido que una cosa es que no se deriven derechos fundamentales, y otra muy diferente es que *“este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de*

<sup>26</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, F.J. 13; 15/1989, de 26 de enero, F.J. 2 a; 17/1992, de 10 de febrero, F.J. 11.

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1982, de 5 de mayo, F.J. 6, Sentencia del Tribunal Supremo 9672/2000, de 30 de septiembre, F.J. 4.

<sup>28</sup> Sentencias del Tribunal Supremo 673/1988, de 1 de febrero, F.J. 3; 5912/1991, de 10 de julio, F.J. 5; 8172/1992, de 20 de noviembre, F.J. 4; 7932/1992, de 19 de junio, F.J. 4; 4966/1992, de 5 de octubre, F.J. 4; 9955/1988, de 14 de diciembre, F.J. 4; 6673/1993, de 27 de septiembre, F.J. 1; 1561/1993, de 5 de marzo, F.J. 2.

<sup>29</sup> Sentencias del Tribunal Supremo 5532/1987, de 18 de mayo, F.J. 2; 10046/1993, de 28 de diciembre, F.J. 1.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 3001/1992, de 6 de abril, F.J. 3.

<sup>31</sup> Sentencias del Tribunal Supremo 2043/1987, de 2 de febrero, F.J. 2; 6877/1987, de 11 de julio, F.J. 3; 5827/1987, de 20 de mayo, F.J. 5.

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1992, de 10 de febrero, F.J. 11.

*su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución*<sup>33</sup>.

Es decir, el artículo 53.3 tiene un carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico<sup>34</sup>, dotado de pleno contenido y no como mera retórica<sup>35</sup>, que obliga a tenerlo en cuenta para la interpretación tanto de las disposiciones constitucionales<sup>36</sup> como legales<sup>37</sup>, no sólo para el campo en concreto en el que fue inscrito, sino que se irradia sobre todo el ordenamiento legal.

Lo anterior, producto del lugar que ocupan los principios en el texto legal, no tiene más significado que el de obligar a los poderes públicos a actuar conforme a lo previsto en la C.E., lo que no impide que sus efectos se extiendan más allá del artículo que los alberga.

De este modo, el criterio de interpretación comprendido en el principio rector previsto en el artículo 45.3 no es una disposición que se circunscribe a la protección del entorno, sino que extiende sus consecuencias más allá de esta frontera.

## CONCLUSIONES

1. A pesar que la mayor parte de las decisiones del tribunal y de la doctrina científica buscan un respaldo del principio *non bis in ídem* en el de legalidad, no es menos cierto que ninguna de aquéllas hace alusión a lo consagrado en el texto del artículo 45.3. Dicha disposición contempla un criterio de prevalencia del principio *non bis in ídem* del orden penal sobre el administrativo.

Este criterio se ha venido aplicando, tradicionalmente desde la Constitución de 1978, salvo casos excepcionales.

2. Así, el principio *non bis in ídem* tiene fundamento constitucional por partida doble; de un lado, el tradicional artículo 25.1 del que se ha derivado la mayoría de las veces su sostén constitucional y sobre el que se centraron los debates constitucionales; y, de igual modo, el artículo 45.3 que contempla finalmente la cláusula de preferencia del orden penal sobre el administrativo.

De tal modo apreciamos que el primero de los artículos está relacionado con el legislador, en tanto que demanda que las conductas típicas deben estar previstas en una norma; y la segunda disposición, 45.3, contempla de viva voz

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1992, cit. nota n. 32.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, F.J. 2 a.

<sup>35</sup> Sentencias del Tribunal Supremo 2043/1987, de 2 de febrero, F.J. 2; 6877/1987, de 11 de julio, F.J. 3.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 19/1982, de 5 de mayo, F.J. 6.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, F.J. 13.

la imposibilidad de reiterar el *ius puniendi* del Estado. Se incluye así las dos facetas de la potestad punitiva: la normativa y la ejecutiva.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO ZAPATERO, Luis, "Ne bis in ídem en las infracciones al orden social, la prevención de riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la Seguridad Social", en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- BAIGÚN, David, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Depalma, Buenos Aires, 2000.
- BENLLOCH, Petit, "El principio de non bis in ídem en las relaciones entre Derecho Penal y derecho disciplinario", *Revista del poder judicial* 51, 1998.
- CANO CAMPOS, Tomás, "Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador", *Revista de Administración Pública* 156, 2001.
- CID MOLINÉ, José, "Garantías y sanciones argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas", *Revista de Administración Pública* 140, 1989.
- CORCOY BIDASOLO, Mirentxu; GALLEGRO SOLER, José Ignacio, "Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito medio ambiental: ne bis in ídem material y procesal (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre)", *Actualidad Penal* 1, 2000.
- GÁLVEZ MONTES, Javier, "Artículo 45", en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José, *El procedimiento administrativo sancionador, Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José, "Principio non bis in ídem y cuestiones de prejudicialidad", en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- GARCÍA ALBERO, Ramón, *Non bis in ídem. Material y concurso de leyes*, Cedecs, Barcelona, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; Fernández T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo* 29, 1981.

- \_\_\_\_\_, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985.
- JUSTE RUIZ, José, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999.
- LEÓN VILLALBA, Francisco Javier, *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, Bosch, Barcelona, 1998.
- MARINA JALVO, Belén, "Non bis in ídem y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos de infracciones administrativas contra el medio ambiente", *Revista Española de Derecho Administrativo* 108, 2000.
- \_\_\_\_\_, "Non bis in ídem e irreprochabilidad penal de los funcionarios de policía. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2000", *Revista de Administración Pública* 155, 2001.
- \_\_\_\_\_, "La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativa y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio non bis in ídem", *Revista de Administración Pública* 162, 2003.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984.
- MATA Y MARTÍN, Ricardo Manuel, "El principio non bis in ídem en la reforma de la responsabilidad penal y disciplinaria de jueces y magistrados", *Poder Judicial* 41/42, 1996.
- MUÑOZ LORENTE, José, *La nueva configuración del principio non bis in ídem. Las sanciones administrativas como límite a la intervención de la jurisdicción penal. Especial referencia al ámbito medioambiental.*, Ecoiuris, Madrid, 2001.
- \_\_\_\_\_, "La respuesta penal frente a la contaminación acústica: delito de peligro hipotético y principio *non bis in ídem*. Algunas consideraciones sobre la efectividad y la necesidad del recurso al ámbito penal", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental* 58, 2003.
- MUÑOZ QUIROGA, Antonio, "El principio ne bis in ídem", *Revista Española de Derecho Administrativo* 45, 1985.
- NIETO GARCÍA, A., "El principio non bis in ídem", *Revista Vasca de Administración Pública* 28, 1990.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I Parte General*, Marcials Pons, Madrid, 2007.
- QUERALT, Joan, "Ne bis in ídem: significados constitucionales", en *Política criminal y reforma penal, Homenaje a la memoria del Prof. Dr. D. Juan del Rosal*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1993.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "El principio non bis in ídem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios", *Revista Española de Derecho Administrativo* 52, 1986.

- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, "Infracciones urbanísticas y delitos relativos a la ordenación del territorio", en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- , "La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración pública y los principios inspiradores del Derecho Penal", *Revista de Administración Pública* 126, 1991.
- RAMÍREZ GÓMEZ, Salvador, *El principio ne bis in ídem en el ámbito tributario*, Marcials Pons, Madrid, 2000.
- REBOLLO PUIG, Manuel, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- RIVERA TEMPRANO, Ezequías, "Principios de la potestad sancionadora en la ley 30/1992", en *Estudio de la L.R.J. de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común II*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.
- SUAY RINCÓN, José, "La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia", *Justicia Administrativa* Número Extraordinario, 2001.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., "Sanción penal-sanción administrativa: el principio non bis in ídem", *Poder Judicial* 22, 1991.
- V. de U., "Bis in ídem: dualidad de calificación jurídica y dualidad y relato fáctico. (Sentencia de la 4ª sala del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1974)", *Revista Española de Derecho Administrativo* 4, 1975.
- VICENTE MARTÍNEZ, Rosario de, "Teoría y práctica o el Dr. Jekyll y Mr. Hyde (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 177/1999, de 11 de octubre, sobre el principio ne bis in ídem)", *Actualidad Penal*, Número 1, 2000.
- VIVES ANTÓN, Tomás, "Ne bis in ídem procesal", en *Los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992.