

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22225 Sala Primera. Sentencia 177/1999, de 11 de octubre de 1999. Recurso de amparo 3.657/94. Promovido por don José María Lloreda Piña frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial y del Juzgado de lo Penal núm. 22 de Barcelona que le condenaron como autor de un delito contra el medio ambiente. Vulneración del derecho a la legalidad penal (ne bis in idem): condena penal por hechos sancionados anteriormente por la Administración pública. Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.657/94, promovido por don José María Lloreda Piña, representado por el Procurador de los Tribunales don José Tejedor Moyano, y asistido del Letrado don Juan Castelló Corbera, contra la Sentencia de 3 de octubre de 1994 de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, que confirmó en apelación la dictada el 1 de marzo de 1994 por el Juzgado de lo Penal núm. 22 de Barcelona en el procedimiento abreviado núm. 46/93. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de noviembre de 1994, don José María Lloreda Piña, representado por el Procurador don José Tejedor Moyano y asistido por el Abogado don Juan Castelló Corbera, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de 3 de octubre de 1994 de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, que confirmó en apelación la Sentencia dictada el 1 de marzo de 1994 por el Juzgado de lo Penal núm. 22 de la misma ciudad en el procedimiento abreviado núm. 46/93, que condenó al hoy recurrente como autor de un delito contra la salud pública y el medio ambiente.

2. El recurso se basa en los siguientes hechos:

a) La Junta de Aguas de la Generalidad de Cataluña, por Resolución de 19 de octubre de 1990, dictada en

el expediente núm. D02-00593, sancionó a la empresa «Industria de Recubrimiento de Metales Lloreda, S.A.» («IRM Lloreda, S.A.»), de la que es Consejero delegado y Director el hoy recurrente de amparo, con una multa de un millón de pesetas, requiriéndole para que instalase una depuradora y llevase a cabo un plan de descontaminación gradual. En la resolución se estima que la empresa carecía de autorización para llevar a cabo vertidos contaminantes y que los realizados superaban los límites máximos autorizados por la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986 y la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 11 de mayo de 1988 sobre calidad de las aguas superficiales destinadas a producir agua potable. La sanción no fue recurrida por la empresa, por lo que devino firme, y la multa fue abonada en fecha 6 de junio de 1991.

b) En fecha 23 de octubre de 1990, la Junta de Aguas de la Generalidad de Cataluña remitió un oficio al Jefe de la Sección de Policía Judicial de la 411.^a Comandancia de la Guardia Civil, en el que comunicaba la imposición de la multa a «IRM Lloreda, S.A.» y, al mismo tiempo, ponía en su conocimiento los hechos constatados, por si podían ser constitutivos del tipo penal previsto en el art. 347 bis del Código Penal. La Guardia Civil llevó a cabo diversas diligencias policiales para comprobar los hechos que le habían sido comunicados (atestado 13-91), que remitió al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el 1 de febrero de 1991. En fecha 15 de febrero de 1991, la Fiscalía interpuso querrela contra directivos de la empresa «IRM Lloreda, S.A.», entre ellos el hoy recurrente, por delito contra el medio ambiente.

c) En virtud de la querrela interpuesta por el Fiscal, en el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Granollers se incoaron, por Auto de 3 de octubre de 1991, las diligencias previas núm. 184/91, luego transformadas en el procedimiento abreviado núm. 46/93. En el acto del juicio oral, celebrado ante el Juez de lo Penal núm. 22 de Barcelona, la representación del hoy recurrente planteó, como cuestión previa a resolver en la audiencia preliminar, la vulneración del principio *ne bis in idem* (art. 25. 1 C.E.), por haber sido sancionado previamente en la vía administrativa por los mismos hechos, pretensión que fue rechazada por el Juez, quien ordenó la continuación del juicio. Por Sentencia de 1 de marzo de 1995, el Juzgado condenó al hoy recurrente, en su condición de Consejero delegado y Director de la empresa «IRM Lloreda, S.A.», como autor de un delito contra la salud pública y el medio ambiente del art. 347 bis del Código Penal, texto refundido de 1973, a las penas de dos meses de arresto mayor, accesorias legales de suspensión de cargo público y derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, multa de un millón de pese-

tas, con arresto sustitutorio de treinta días en caso de impago y al abono de la mitad de las costas procesales.

En la declaración de hechos probados se hace constar, en síntesis, que en una toma de muestras realizada el 7 de febrero de 1990 en las aguas residuales que la empresa «IRM Lloreda, S.A.» vertía directamente a la red de alcantarillado y de ahí a la cuenca del río Congost, se comprobó que las aguas residuales contenían un elevado porcentaje de sustancias contaminantes nocivas para la salud (en especial, cianuros y níquel), que sobrepasaban ampliamente los límites de contaminación establecidos en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986 y en la Orden ministerial de 11 de mayo de 1988 sobre la calidad de las aguas superficiales. En el fundamento de derecho primero, el Juzgado rechazó la queja formulada por la defensa del recurrente, relativa a la infracción del principio de legalidad, en su vertiente de prohibición del *ne bis in idem*, con base en la preferencia de la actuación jurisdiccional respecto de la administrativa, pues, aun reconociendo que existía dualidad de procedimientos sancionadores, gubernativo y penal, por los mismos hechos, la no paralización por la Administración del expediente sancionador y la imposición de la sanción administrativa no podía significar la destipificación penal de los hechos, dada la preferencia de la vía jurisdiccional. No obstante, a fin de evitar la doble sanción por los mismos hechos, el Juzgado imputó al pago de la multa penal la cantidad antes satisfecha en la vía administrativa.

d) Contra dicha Sentencia interpuso el condenado recurso de apelación ante la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona (recurso núm. 399/94), en el que, entre otros motivos de impugnación, volvió a denunciar la infracción del principio *ne bis in idem* por haber sido sancionado en vía administrativa y penal por los mismos hechos. Por Sentencia de 3 de octubre de 1994, la Audiencia rechazó el recurso y confirmó íntegramente la Sentencia recurrida.

3. La representación del recurrente denuncia que las Sentencias penales han conculcado el principio de legalidad (art. 25.1 C.E.), por infracción del principio *ne bis in idem*, al haber condenado al recurrente por unos hechos que ya habían sido sancionados en la vía administrativa. Al respecto, en la demanda de amparo se alega, con carácter general, que el art. 112 de la vigente Ley de Aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto) contempla y prevé la imposibilidad legal de infracción del principio *ne bis in idem*, sobre la base de regular la actuación sancionadora de la Administración o de la Autoridad judicial en función de la gravedad de la infracción cometida. En concreto, las actuaciones y sanciones de la Administración y de la Autoridad judicial no son, según el recurrente, susceptibles de solapamiento, cuando, sobre una sola conducta infractora, descansa la calificación previa de su gravedad y trascendencia para dar cumplimiento al mandato legal del art. 112 de la citada Ley de Aguas y del principio del *ne bis in idem*.

En el presente caso, como se desprende del resultado de hechos probados, la empresa «IRM Lloreda, S.A.», fue sancionada en vía administrativa por la Junta de Aguas del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, a la sanción de un millón de pesetas por una falta menos grave, en Resolución de 19 de octubre de 1990, a pesar de lo cual el recurrente también ha sido condenado posteriormente en la vía penal por los mismos hechos. La condena penal, además, lo ha sido por considerar que los hechos cometidos constituían un grave peligro para la salud de las personas cuando anteriormente, en vía administrativa, se habían calificado como constitutivos de una falta menos grave. Esta duplicidad de criterios

y sanciones sobre una misma infracción, a juicio del demandante de amparo, genera un estado de inseguridad jurídica proscrito por la Constitución.

En atención a lo expuesto, solicita de este Tribunal que otorgue el amparo solicitado y declare la nulidad de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 22 de Barcelona de 1 de marzo de 1994, así como de la dictada en grado de apelación el 3 de octubre de 1994, por la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona. Por otro interés la suspensión de la ejecución de la condena, aunque posteriormente, por escrito presentado el 27 de marzo de 1995, retiró su petición.

4. Por providencia de 6 de febrero de 1995, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo, para que dentro de dicho término alegaren lo que estimaren pertinente en relación con la posible existencia del motivo de inadmisión consistente en «carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte de este Tribunal Constitucional», de conformidad con lo prevenido en el art. 50.1 c) de la citada Ley Orgánica.

5. Evacuado dicho trámite, en el que tanto el Ministerio Fiscal como la representación del recurrente solicitaron la admisión del recurso, la Sección Segunda, por providencia de 21 de marzo de 1995, acordó admitir a trámite la demanda sin perjuicio de lo que resulte de los antecedentes y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Juzgado de lo Penal núm. 22 de Barcelona y Sección Décima de la Audiencia Provincial, para que, en el término de diez días, remitieran, respectivamente, testimonio del procedimiento abreviado 46/93 y del rollo 399/94; interesándose al propio tiempo el emplazamiento de cuantos hubieran sido parte en el proceso judicial antecedente excepto el recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, compareciesen en el presente proceso constitucional.

6. Por providencia de 22 de mayo de 1995, la Sección Segunda acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por el Juzgado de lo Penal núm. 22 de Barcelona y Audiencia Provincial de dicha ciudad y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones del presente recurso, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y al Procurador Sr. Tejedor Moyano para que, dentro del expresado término, formularan las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. La representación del recurrente, mediante escrito registrado el 29 de mayo de 1995, dio por reproducidas las alegaciones expuestas en el escrito de interposición del recurso.

8. En su escrito de alegaciones, presentado el 16 de junio de 1995, el Ministerio Fiscal solicitó la desestimación del recurso por entender que las resoluciones judiciales recurridas no vulneran el art. 25.1 C.E. Luego de exponer los hechos y la doctrina constitucional acerca de la interdicción constitucional del principio *ne bis in idem*, el Fiscal estima que en el caso enjuiciado la autoridad administrativa no respetó el ámbito de prioridad y preferencia sancionadora del orden judicial penal cuando los hechos pudieran constituir delito o falta, y que ésa ha sido la causa que originaría la destrucción del principio *ne bis in idem*. La clave, por ello, consiste en determinar si los Tribunales penales, al tener constancia de la sanción administrativa por los mismos hechos que estaban enjuiciando, debieron absolver al acusado para no incurrir en el *ne bis in idem*, como pretende el recurrente, o, entendiendo que su primacía judicial no

podía ser cedida, dictar sentencia condenatoria, como correctamente hicieron.

En otro orden de cosas, el Fiscal señala, en primer término, que una posible solución al problema planteado por el recurrente de amparo hubiera sido que éste acudiera a la vía de la revisión contencioso-administrativa, de existir tal proceso, con alegación de la condena penal. En segundo término, como la sanción administrativa no fue objeto de recurso contencioso-administrativo pudiendo serlo, y siendo la acción penal preferente, la parte recurrente estaba en cierta medida preconstituyendo el proceso penal, lo que no parece de recibo e impide, a juicio del Ministerio Fiscal, la concesión del amparo.

9. Por providencia de fecha 28 de mayo de 1999 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año, día en el que se inició el trámite que ha finalizado hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo imputa la violación del derecho fundamental a la legalidad penal y sancionadora (art. 25.1 C.E.), en su vertiente de derecho a no ser sancionado doblemente por unos mismos hechos (*ne bis in idem*), a las Sentencias recaídas en el procedimiento abreviado que se siguió, como encausado, al recurrente Sr. Lloreda Piña, en su condición de Consejero delegado de la empresa «IRM Lloreda, S.A.», y que finalizó por Sentencia dictada, en grado de apelación, por la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona el 3 de octubre de 1994, confirmatoria en su integridad de la pronunciada, el 1 de marzo anterior, por el Juzgado de lo Penal núm. 22 de los de Barcelona; Sentencias que condenaron al recurrente como autor de un delito contra la salud pública y el medio ambiente previsto en el art. 347 bis del Código Penal de 1973, a la pena de dos meses de arresto mayor, accesorias, legales de suspensión de cargo público y derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, multa de un millón de pesetas, con arresto sustitutorio de treinta días en caso de impago y al abono de la mitad de las costas procesales.

La alegada infracción del art. 25 C.E. se fundamenta en que los hechos constitutivos de la mencionada conducta delictiva son los mismos que fueron objeto, con carácter previo, de la sanción administrativa de multa en cuantía de un millón de pesetas, impuesta, en el oportuno procedimiento sancionador, por Resolución firme del Presidente de la Junta de Aguas de la Generalidad de Cataluña de 19 de octubre de 1990, por la infracción administrativa menos grave del art. 108 f) de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, y art. 316 g) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, consistente en vertidos indirectos de aguas residuales contaminantes (con elevado índice de cianuros y, sobre todo, de níquel), no autorizados y sin depuración previa, al cauce del río Congost, perteneciente a la cuenca fluvial del río Besós. Se aduce, además, que esta duplicidad de reproches, penal y administrativo, no puede entenderse sanada o convalidada mediante el expediente, acogido en la Sentencia del Juzgado de lo Penal, consistente en deducir, de la pena de multa a que fue condenado, la cantidad ya abonada como multa administrativa por idéntico importe de un millón de pesetas.

El Ministerio Fiscal propugna la desestimación del amparo, por entender que las mencionadas resoluciones judiciales no han incurrido en vulneración del derecho al *ne bis in idem*, pues su conculcación, en la hipótesis de haberse producido, habría de imputarse a la actuación seguida por la Administración autonómica sancionadora en la tramitación del expediente, al no haber respetado

la prioridad y preferencia del orden jurisdiccional penal, pese a no existir dudas acerca de que los hechos podían ser constitutivos de delito.

2. Fijados así los términos de la controversia, es necesaria una más precisa delimitación de su contenido, en virtud de los límites objetivos que informan el recurso de amparo constitucional y que procesalmente condicionan nuestro enjuiciamiento.

En este sentido cumple señalar, en primer lugar, que el objeto de la presente queja se circunscribe exclusivamente a las Sentencias penales de referencia, sin que la impugnación en amparo de las mismas pueda servir para poner en cuestión la validez de la resolución administrativa sancionadora de 19 de octubre de 1990, que adquirió firmeza, dictada por la Junta de Aguas de la Generalidad de Cataluña en el expediente núm. D02-00593, y por la que se sancionó a la empresa «IRM Lloreda, S.A.», con una multa de un millón de pesetas por llevar a cabo vertidos contaminantes, en el cauce del río Congost.

En segundo lugar, es de advertir que no corresponde a este Tribunal revisar la determinación de los hechos realizada por los órganos judiciales en el proceso penal precedente [art. 44.1.b) LOTC] ni, por tanto, su convicción acerca de la identidad existente respecto del sujeto, hechos y fundamento de la conducta que había sido administrativamente sancionada en relación con la sometida a enjuiciamiento penal, hasta el punto de estimar imprescindible para dictar un fallo condenatorio, sin vulnerar el principio *ne bis in idem*, la articulación, incluida en la parte dispositiva de su Sentencia, de una fórmula de compensación entre la anterior sanción administrativa y la pena judicialmente impuesta. En consecuencia, la verificación judicial de aquellos presupuestos —pertenecientes en puridad al estricto plano de la legalidad—, y la declaración contenida en el fundamento de derecho primero de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal, confirmada por la Audiencia en apelación, en el sentido de que la consecuencia punitiva anudada al «hecho objeto de este juicio y al sancionado administrativamente es idéntica como idéntico es el hecho mismo y el sujeto activo», tampoco puede ser ahora cuestionada por este Tribunal, constituyendo un obligado punto de partida para el examen de la alegada vulneración del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 C.E. Hemos de añadir que también concurre identidad de fundamentación, no negada por la jurisdicción penal, dado que el potencial peligro para la salud pública ya concurría en la infracción administrativa, al haber evidenciado el análisis de las aguas un alto índice de cianuros y de níquel.

Atendiendo a lo expuesto, es de advertir que no nos hallamos en la hipótesis de que los Tribunales del orden jurisdiccional penal aprecien diversidad de conductas o de hechos, o bien que no sean idénticos el fundamento o bien jurídico protegido tutelado por la norma administrativa y el preservado por el tipo penal aplicable y, ante tal ausencia de identidad, entiendan inaplicable la prohibición del *bis in idem* o dualidad de reproche punitivo, sino ante un caso que presenta la peculiaridad de que los órganos judiciales (aquí tanto el Juzgado de lo Penal como, en apelación, la Audiencia Provincial de Barcelona) parten, como premisa inicial, de que concurren los mencionados elementos identificadores del principio que se alega como vulnerado, es decir, la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, y ello no obstante, no concluyen en un pronunciamiento absolutorio por la sola y única razón, explicitada en las Sentencias condenatorias, de la regla o criterio de prevalencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora, entendiéndose que ésta, por su rango subordinado, debe ceder en su ejercicio o manifestación ante

el *ius puniendi* de aquélla, lo que conduce a la incriminación penal y consiguiente Sentencia condenatoria al estimar que la conducta del inculcado es constitutiva de delito, y ello pese a que la misma conducta haya sido anteriormente sancionada por la Administración.

Puede, por ello, afirmarse que las Sentencias impugnadas constatan la vulneración material del *ne bis in idem*, pero entienden ineludible la ulterior imposición de pena en aplicación de la indicada regla de prevalencia. Tan es así que, para evitar el resultado del doble gravamen o reproche punitivo, la Sentencia del Juzgado de lo Penal, ratificada en apelación, ha computado, como absorbible, la multa administrativa firme ya satisfecha, en cuantía de un millón de pesetas, en la multa impuesta como pena por la misma cuantía, determinación ésta que no se hubiera establecido si los órganos judiciales estimasen compatibles ambas sanciones, penal y administrativa.

La clave, pues, para la adecuada decisión acerca de la queja planteada mediante el presente recurso de amparo radica, para decirlo con palabras del escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal «en determinar si los Tribunales penales, al tener constancia de la sanción administrativa por los mismos hechos que estaban enjuiciando, debieron absolver al acusado para no incurrir en el *ne bis in idem*, o entendiéndolo que su primacía judicial no podía ser cedida, actuar de la manera condenatoria reflejada más arriba», es decir, imponiendo al acusado las penas privativa de libertad y pecuniaria contenidas en el fallo condenatorio.

Se hace así preciso el análisis del alcance y verdadera dimensión, desde la perspectiva constitucional que nos es propia, del invocado principio o regla de prevalencia de la jurisdicción penal sobre la sancionadora de la Administración pública.

3. Hechas las anteriores precisiones, procede recordar la jurisprudencia de este Tribunal sobre el principio *ne bis in idem* que, desde la STC 2/1981, ha sido considerado como parte integrante del derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 C.E.). En el fundamento jurídico 4.º de aquella Sentencia se declaró que «El principio general de 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». Posteriormente, en la STC 159/1987 (fundamento jurídico 3.º), se declaró que dicho principio impide que, a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta, pues «semejante posibilidad entrañaría, en efecto, una inadmisibles reiteración en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado e, inseparablemente, una abierta contradicción con el mismo derecho a la presunción de inocencia, porque la coexistencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado ilícito deja abierta la posibilidad, contraria a aquel derecho, de que unos mismos hechos, sucesivos o simultáneamente, existan y dejen de existir para los órganos del Estado (Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, fundamento jurídico 4.º)».

Esta dimensión procesal del principio *ne bis in idem* cobra su pleno sentido a partir de su vertiente material. En efecto, si la exigencia de *lex praevia* y *lex certa* que impone el art. 25.1 de la Constitución obedece, entre otros motivos, a la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la

eventual comisión de un hecho ilícito, ese cometido garantista devendría inútil si ese mismo hecho, y por igual fundamento, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta ilícita.

Desde esta perspectiva sustancial, el principio de *ne bis in idem* se configura como un derecho fundamental del ciudadano frente a la decisión de un poder público de castigarlo por unos hechos que ya fueron objeto de sanción, como consecuencia del anterior ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Por ello, en cuanto derecho de defensa del ciudadano frente a una desproporcionada reacción punitiva, la interdicción del *bis in idem* no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del derecho punitivo y sancionador del Estado, ni menos aún de la eventual inobservancia, por la Administración sancionadora, de la legalidad aplicable, lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel derecho fundamental.

4. Así las cosas, la perspectiva que en sus Sentencias condenatorias han considerado los órganos judiciales ha sido la meramente procedimental en que cristaliza la vertiente procesal del *ne bis in idem*, desatendiendo a su primordial enfoque sustantivo o material, que es el que cumple la función garantizadora que se halla en la base del derecho fundamental en juego. Es cierto, y así lo hemos de reconocer, que los preceptos de nuestro Ordenamiento jurídico en que se recoge la prohibición de *bis in idem*, se hallan formulados con una visión esencialmente procedimental, como lo pone de relieve el aquí específicamente aplicable art. 112 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, a cuyo tenor: «En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa», a lo que se añade la vinculación de la Administración, en su eventual ulterior actuación, a los hechos probados que declare la sentencia de la jurisdicción penal.

Ahora bien, tal perspectiva no es la única ni la más esencial desde el punto de vista de la función garantizadora que cumple el derecho fundamental aquí concernido. En efecto, hemos de reiterar que la articulación procedimental del *ne bis in idem* (recogido con carácter general en el art. 133 de la Ley 30/1992, y desarrollado en los arts. 5 y 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora), se orienta, esencialmente, no tan sólo a impedir el proscrito resultado de la doble incriminación y castigo por unos mismos hechos, sino también a evitar que recaigan eventuales pronunciamientos de signo contradictorio, en caso de permitir la prosecución paralela o simultánea de dos procedimientos —penal y administrativo sancionador— atribuidos a autoridades de diverso orden. A impedir tales resultados se encamina la atribución prioritaria a los órganos jurisdiccionales penales del enjuiciamiento de hechos que aparezcan, *prima facie*, como delitos o faltas, atribución prioritaria que descansa en la exclusiva competencia de este orden jurisdiccional para depurar y castigar las conductas constitutivas de delito, y no en un abstracto criterio de prevalencia abso-

luta del ejercicio de su potestad punitiva sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, que encuentra también respaldo en el texto constitucional.

De lo anterior se desprende que, en el ámbito constitucional cuya determinación nos incumbe, a la hora de tutelar adecuada y eficazmente el derecho fundamental a no ser doblemente castigado (*ne bis in idem*) que ostentan los ciudadanos y garantiza el art. 25.1 C.E., la dimensión procesal antes referida no puede ser interpretada en oposición a la material, en tanto que esta última atiende no al plano formal, y en definitiva instrumental, del orden de ejercicio o actuación de una u otra potestad punitiva, sino al sustantivo que impide que el sujeto afectado reciba una doble sanción por unos mismos hechos, cuando existe idéntico fundamento para el reproche penal y el administrativo, y no media una relación de sujeción especial del ciudadano con la Administración.

Hemos de concluir, por lo expuesto, que irrogada una sanción, sea ésta de índole penal o administrativa, no cabe, sin vulnerar el mencionado derecho fundamental, superponer o adicionar otra distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujeto, hechos y fundamento. Es este núcleo esencial el que ha de ser respetado en el ámbito de la potestad punitiva genéricamente considerada, para evitar que una única conducta infractora reciba un doble reproche afflictivo.

5. Las razones expuestas conducen a entender vulnerado, por las Sentencias condenatorias de las que trae causa este amparo, el derecho fundamental del Sr. Lloreda Piña, inculpado en la causa penal por delito contra el medio ambiente tipificado en el art. 347 bis del Código Penal de 1973, a no ser doblemente castigado por unos mismos hechos (art. 25.1 C.E.), al haber sido administrativamente sancionado con anterioridad por aquéllos, en resolución administrativa firme dictada antes incluso de la apertura del proceso penal.

A esta apreciación no cabe oponer, para enervarla, la circunstancia de que la Administración hidráulica de Cataluña y, en particular, la Junta de Aguas de la Generalidad, como organismo autónomo competente para el ejercicio de dicha potestad sancionadora, incumpliera su deber legal de suspender el procedimiento sancionador y dar traslado del hecho a la jurisdicción penal por si el vertido contaminante fuese constitutivo de delito, tal como dispone el art. 112 de la Ley de Aguas. Tal incumplimiento producirá, en su caso, las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevea, pero su inobservancia nunca podrá alterar el contenido del derecho fundamental al *ne bis in idem* del sujeto infractor (art. 25.1 C.E.), ajeno por completo a dicho incumplimiento, y en cuya esfera jurídica no debe repercutir el mismo. Además, cumple recordar que no estamos ante un conflicto jurisdiccional trabado entre los órganos de la Administración autonómica y los del orden jurisdiccional penal, susceptible de dirimirse con arreglo a criterios de prevalencia de uno u otro poder público, sino, más sencillamente, ante la improcedencia de una condena penal, pronunciada en relación con una conducta cuya sanción administrativa firme se había ya producido, constándole esa circunstancia a los Tribunales sentenciadores que, al condenar, ocasionaron un doble resultado afflictivo proscrito por el derecho fundamental cuyo amparo nos impetra el recurrente.

6. Lo antes expuesto conduce al otorgamiento del amparo solicitado por el Sr. Lloreda Piña, por vulneración de su derecho fundamental a la legalidad penal y sancionadora *ex art.* 25.1 C.E., en su vertiente de interdicción del *bis in idem*, procediendo, para la reparación del derecho menoscabado por las Sentencias de la jurisdicción

penal, la anulación de éstas, en cuanto debieron contener un pronunciamiento absolutorio del inculpado.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José María Lloreda Piña y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho fundamental del demandante a la legalidad penal y sancionadora, en su vertiente del derecho a no ser doblemente sancionado por unos mismos hechos (art. 25.1 C.E.).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada el 1 de marzo de 1994 por el Juzgado de lo Penal núm. 22 de los de Barcelona, en el procedimiento abreviado núm. 46/93, y de la pronunciada, en grado de apelación, por la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona el 3 de octubre de 1994, confirmatoria en su integridad de la de instancia.

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

Dada en Madrid a once de octubre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Don Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan conjuntamente don Pedro Cruz Villalón, Presidente, y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrada, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 3.657/94

Con el debido respeto a la opinión mayoritaria expresada en la Sentencia, y aun coincidiendo con aquélla en la concepción general de la vertiente material de la interdicción de *bis in idem*, no alcanzamos a compartir, sin embargo, su aplicación a un supuesto como el presente, ni su concepción de la vertiente procedimental del citado principio constitucional, ni, en consecuencia, su fallo. Consideramos que el amparo debió denegarse por las razones que a continuación exponemos.

1. La Sentencia otorga el amparo porque parte de una premisa previa: Que la sanción penal duplicó, en el caso, la sanción administrativa. Esa premisa es inexacta. Y, más allá del caso concreto, conduce a una confusión entre las dos potestades sancionadoras que existen en nuestro Estado de Derecho, la penal y la administrativa, que son distintas cualitativamente, y que deberían fortalecer el cumplimiento de las leyes, no debilitarlo mediante interferencias recíprocas.

La mayoría prescinde del dato normativo esencial: Las infracciones administrativa y penal eran distintas. La cometida con quebranto de la legislación de aguas, por la que fue multada la empresa del recurrente, consistía esencialmente en realizar «vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente» [como señalan los preceptos que fundaron la sanción administrativa, art. 108 f) de la Ley de Aguas de 1985 y art. 316 g) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986, citados en la Sentencia mayoritaria]. La infracción penal, por el contrario, consistía en una conducta más grave y más difícil de acreditar, como es normal en la gradación entre Derecho administrativo sancionador y Derecho penal: Realizar

vertidos «que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles» (art. 347 bis, párrafo 1.º, del Código Penal de 1973, introducido por la Ley Orgánica 8/1983).

Es cierto que la legislación de aguas tiene en cuenta el carácter contaminador del vertido carente de la preceptiva autorización para graduar la gravedad de la infracción («atendiendo a su repercusión en el orden y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como al deterioro producido en la calidad del recurso») y, por ende, de la sanción; y que la legislación penal no es indiferente al hecho de que el vertido contaminante contravenga la legislación protectora del medio ambiente, lo que incluye aspectos formales (existencia de licencias) junto a otros sustantivos. Pero estas concomitancias son insuficientes para negar lo esencial: La Junta de Aguas de Cataluña sancionó unos vertidos no autorizados, que superaban los límites máximos previstos por la legislación sobre las aguas continentales y, en especial, sobre la calidad de las aguas superficiales destinadas a producir agua potable; los Tribunales penales sancionaron unos vertidos que, por su alto contenido en cianuros, níquel y otros elementos contaminantes, suponían un grave peligro para la salud pública.

No existía identidad de fundamento en las sanciones administrativa y penal enjuiciadas, por tanto, a pesar de lo que presupone la opinión de la mayoría expresada en el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia al señalar que la jurisdicción penal no niega que concorra también la identidad de fundamentación. Ni esa identidad resulta afirmada, ni se deduce del fundamento jurídico 1.º de la Sentencia del Juzgado de lo Penal de 1 de marzo de 1991, confirmada por la Audiencia en apelación, cuando declara que los hechos por los que fue incoado el expediente administrativo fueron los mismos que dieron lugar a la imposición de la pena y que el mismo fue el sujeto activo (y ello con independencia de que la multa administrativa fue impuesta a la sociedad mercantil «IRM Lloreda, S.A.», titular de la empresa de recubrimiento de metales que vertía aguas residuales al colector local sin autorización administrativa y sin previa depuración de ningún tipo, y la condena penal, en cambio, al Sr. Lloreda Piña en su calidad de directivo que ejercía el control efectivo técnico y económico de la citada empresa). Las Sentencias, sin embargo, no se detienen ahí: Declaran probados nuevos hechos, que no fueron objeto de la sanción administrativa, acerca de los efectos de los vertidos sobre la salud humana y sobre la flora y fauna del valle fluvial afectado por los vertidos de la empresa, que son los hechos que les permiten afirmar que se produjo un grave peligro para los bienes jurídicos protegidos por la ley penal. No puede, por ello, sostenerse que existiera una absoluta identidad de fundamento entre la sanción administrativa y la penal. Aquella sirvió para sancionar el vertido de aguas contaminantes carentes de la preceptiva autorización administrativa; la condena penal, en cambio, se debió a que el elevado grado de toxicidad de esos vertidos ilegales (contenían una porción muy elevada de cianuros y níquel) pusieron en peligro grave la salud de las personas o pudieron perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal o vegetal. La apreciación de la existencia del delito requiere la concurrencia de un elemento específico, cifrado en el peligro grave para la salud de las personas o las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. El interés que salvaguarda la infracción administrativa no es el mismo, operando sobre los «vertidos de aguas» en orden a la defensa

de su calidad o de la de las condiciones de desagüe del cauce receptor a cuyo control destina la exigencia de «la autorización correspondiente». La norma penal contiene un elemento que añade desvalor a la infracción administrativa. Esta castiga la realización de vertidos de aguas residuales no inocuas en ausencia de autorización administrativa, que, en cambio, no es decisiva para la aplicación del delito.

La infracción administrativa, tal y como se configura por la Ley de Aguas, fue el medio necesario para cometer el delito contra el medio ambiente, incriminado por el Código Penal. La pena infligida por perpetrar éste, por consiguiente, no supone una reiteración inadmisibles de la multa impuesta por cometer aquélla, pues se trata de dos conductas distintas y que lesionan intereses jurídicos diferentes. Por lo demás, los Tribunales penales han tenido cuidado de evitar una desproporción punitiva, al considerar que la cantidad abonada en concepto de multa administrativa debía ser aplicada al pago de la multa penal.

A más de ello, que este Tribunal no deba entrar a conocer de los hechos de la causa, cuando verifica si la actuación de un órgano judicial vulnera o no derechos fundamentales [art. 44.1 b) LOTC], resulta irrelevante. Nadie ha dudado de los vertidos objeto de sanción, ni de la realidad de los procedimientos administrativos y judiciales a que aquéllos dieron lugar. La apreciación de si las sanciones administrativas y penales comparten identidad de sujeto, objeto y fundamento no es de carácter fáctico, sino jurídico: Se trata de calificar y valorar jurídicamente los hechos, a la luz de la Constitución (cuando prohíbe el *bis in idem* en su art. 25.1), y por ende de interpretar y aplicar el texto fundamental. Sostener lo contrario desorbita el alcance del art. 44.1 b) LOTC, y correlativamente reduce la jurisdicción de amparo en términos que quizá sean procedentes cuando se trata de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), pero nunca un derecho fundamental sustantivo, como es el principio de legalidad punitiva (art. 25.1 C.E.).

2. Nuestra respetuosa discrepancia con la opinión de la mayoría se apoya en una segunda serie de razones: La relevancia que asume la reacción penal en un Estado de Derecho, muy especialmente en materia medioambiental.

No deja de resultar significativo que nuestra Constitución haya destacado la singular importancia que reviste el derecho a un medio ambiente adecuado, acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días. El art. 45 C.E. enuncia una serie de principios rectores en atención al derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, e insiste en el deber de conservarlo, tanto por parte de los poderes públicos como de los particulares, como ha tenido ocasión de recordar nuestra jurisprudencia (así en las SSTC 64/1982, 227/1988 y 199/1996). La Constitución llega al extremo de disponer que la ley establecerá «sanciones penales o, en su caso, administrativas» para quienes violen los deberes de proteger el medio ambiente (art. 45.3 C.E.), otorgando un sólido respaldo constitucional a las distintas configuraciones legislativas del delito ecológico (STC 127/1990).

La tesis de la mayoría ignora el influjo interpretativo que estas previsiones constitucionales están llamadas a tener (art. 53.3 C.E.), y viene a frustrar la tutela reforzada del medio ambiente que las leyes, con mejor o peor técnica legislativa pero siguiendo con coherencia el mandato constitucional, han dispuesto en los últimos años. A este fin tutelar sirvió justamente la Ley Orgánica 8/1983, cuya Exposición de Motivos destacó la importancia a tal efecto del «auxilio coercitivo de la ley penal».

3. Finalmente, la opinión de la mayoría, desarrollada en el fundamento jurídico 4.º de la Sentencia, invierte las relaciones entre Poder judicial y Administraciones sancionadoras que se desprenden del diseño constitucional, y muy especialmente del art. 25 C.E., y que nuestra jurisprudencia ha venido manteniendo desde la capital STC 77/1983 constantemente (como muestran las SSTC 159/1985, fundamento jurídico 3.º; 107/1989, fundamento jurídico 4.º, y 222/1997, fundamento jurídico 4.º).

En aquella Sentencia, que sintetizó los criterios fundamentales que habían sido alumbrados por los primeros pronunciamientos de este Tribunal sobre esta materia, y en particular sobre el principio *ne bis in idem*, se señaló que la Constitución impone unos límites precisos a la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Junto a los que consisten en la legalidad, la interdicción de privaciones de libertad y el respeto a los derechos de defensa, se subrayó «la subordinación a la Autoridad judicial».

Dicha subordinación conlleva distintos aspectos, destacados en la STC 77/1983, fundamento jurídico 3.º Pero todos ellos se basan en la misma idea esencial: «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». Lo que lleva a cabo la decisión de la mayoría es, cabalmente, lo contrario: Impedir la actuación de la jurisdicción penal, desde el momento mismo en que se impone una sanción administrativa. Al blindar ante la ley penal a los ciudadanos que sufren una multa por parte de una Administración pública, se resuelve en favor de las autoridades administrativas la posible colisión que pudiera producirse entre sus actividades y la de los órganos de la justicia penal. Resultado que rompe la estructura básica del Estado de Derecho configurado por nuestra Constitución.

Como razonamos antes, en el caso presente no existe la identidad de fundamentos que justificaría impedir la dualidad de sanciones ni, por ende, de procedimientos sancionadores. Que la Administración multe a quien realiza vertidos nocivos no autorizados no impide a los Tribunales penales sancionar a quien, con esos mismos vertidos, pone en grave riesgo la salud pública y el medio ambiente. Pero es que, aun si en los hechos de la causa hubiera existido una identidad tal que justificara la aplicación del principio *ne bis in idem*, la solución de dar preferencia a la primera sanción que deviene firme, aun cuando sea administrativa, en vez de dar preferencia a la sanción penal pronunciada por un Tribunal después de un proceso con todas las garantías, es una solución ajena a la norma constitucional.

Para enjuiciar el presente recurso de amparo no es preciso pronunciarse sobre si la actuación de la Junta de Aguas de Cataluña, al imponer la multa antes de pasar el tanto de culpa al Ministerio Fiscal, fue o no correcta. Pero aun en la hipótesis de que la Administración hubiera actuado indebidamente, es indudable que en nuestro Derecho existen medidas que permiten corregir una hipotética actuación administrativa que prescinda de la preferencia en favor de la jurisdicción penal que se deriva de la Constitución. Medidas que no requieren en modo alguno frustrar la acción de la justicia penal en defensa del medio ambiente, como en el caso presente ha estimado la mayoría de la Sala, cuyo criterio respetuosa pero firmemente rechazamos.

Madrid, catorce de octubre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

22226 Sala Segunda. Sentencia 178/1999, de 11 de octubre de 1999. Recurso de amparo 626/96. Promovido por don Alejandro Pou Font frente a Auto y providencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, que inadmitieron a trámite su recurso sobre liquidación por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Vulneración del derecho de acceso a la justicia: STC 76/1996 (subsana-bilidad de la comunicación previa).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente; don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 626/96, interpuesto por don Alejandro Pou Font, representado por el Procurador don José Carlos Peñalver Galcerán, con la asistencia del Letrado don José María Lafuente Balle, contra el Auto del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de enero de 1996, desestimatorio del recurso de súplica deducido frente a la providencia de la misma Sala de 8 de enero de 1996, que había inadmitido el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Baleares, de 28 de septiembre de 1995. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 1 de febrero de 1996 en este Tribunal, el Procurador de los Tribunales don José Carlos Peñalver Galcerán, en nombre y representación de don Alejandro Pou Font, formuló demanda de amparo contra el Auto y la providencia reseñados en el encabezamiento, con expresa solicitud de suspensión cautelar.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) Don Alejandro Pou Font había adquirido por negocio de compraventa, y junto con don Jaime Pou Font, un solar en la localidad de Blanes. El precio que constaba en la escritura pública era de 480.000 pesetas, cantidad sobre la que se liquidó el correspondiente Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Tramitado expediente de comprobación de valores por la Consellería d'Economía i Hisenda del Govern Balear, aquél quedó establecido en 10.023.568 pesetas. Frente a esta Resolución se formuló reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Baleares, que la inadmitió por presentación extemporánea.

b) Contra el anterior acuerdo de inadmisión don Alejandro Pou Font interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Por providencia de 12 de diciembre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo requirió al recurrente para que, conforme a lo dispuesto en el art. 57.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Adminis-