

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**20423** *Sala Primera. Sentencia 180/2004, de 2 de noviembre de 2004. Recurso de amparo 3007/1998. Promovido por don Juan Andrés Boullosa Boullosa frente a la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo que desestimó su demanda contra el Ministerio de Defensa por su separación del servicio en la Guardia Civil. Supuesta vulneración del derecho a la legalidad penal (non bis in idem): separación del servicio de un funcionario de policía por haber cometido un delito con dolo que lleva aparejada la privación de libertad.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3007/98, promovido por don Juan Andrés Boullosa Boullosa, representado por el Procurador de los Tribunales don Rafael Rodríguez Montaut y asistido por el Abogado don Carlos Hernández López, contra la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1998, que desestimó el recurso contencioso disciplinario militar ordinario contra la Resolución del Ministro de Defensa de 20 de julio de 1997, desestimatoria del recurso de reposición contra la Resolución de 29 de abril de 1997, que había impuesto al demandante de amparo la sanción de separación de servicio como autor de una falta prevista en el art. 9.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil. Ha sido parte el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Trepms, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. El día 2 de julio de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito, firmado por la representación procesal del recurrente, don Juan Andrés Boullosa Boullosa, mediante el cual se interpuso recurso de amparo contra las Resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso, relevantes para su resolución, son los siguientes:

a) Según consta en los hechos probados de la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2 de Pontevedra, de

20 de febrero de 1995, «sobre las 22:15 horas del día 2 de julio de 1993, Juan Andrés Boullosa Boullosa, nacido el 29 de mayo de 1970 y sin antecedentes penales, conducía el automóvil de su propiedad marca Mercedes Benz, matrícula PO-4069-AS, por la carretera C-531 (Pontevedra-Bayón), en sentido Bayón, tras haber abandonado el servicio que, en su calidad de Guardia Civil, prestaba para la seguridad de la sede del Banco de España en esta capital, pero como quiera que lo hiciera a una velocidad muy elevada y superior a la adecuada atendida[s] las circunstancias de la vía y con las facultades de atención y reflejos notoriamente mermadas debido a las abundantes bebidas alcohólicas que había ingerido en las horas inmediatamente precedentes y que disminuían sus frenos inhibitorios, incrementando los tiempos de reacción ante cualquier eventualidad del tráfico e incapacitándole para manejar el vehículo con las indispensables garantías para la seguridad de los demás usuarios y la suya propia, al llegar a la altura del punto kilométrico 13,700 de la mencionada vía (término municipal y partido judicial de Pontevedra), existiendo luz diurna, tramo en rampa muy suave, curvo hacia la izquierda, de buena visibilidad, inicialmente con dos carriles en sentido Bayón, uno para vehículos lentos y el segundo para adelantamiento, que confluían en uno solo limitado en el eje central y a lo largo de treinta metros por una isleta, al término de la cual se abría un carril central de espera destinado a los vehículos que pretenden girar a la izquierda para tomar por la pista de acceso al lugar de Sabaris, el acusado, que circulaba por el carril de adelantamiento, no se percató pese a disponer de doscientos metros de visibilidad de que un ciclomotor marca Derby Variant 49 cc, con número de bastidor E174299, pilotado por su legítimo titular, José Manuel López Brites, que le precedía en el mismo sentido de la marcha y se había incorporado correctamente al carril único al finalizar el destinado a vehículos lentos, se internaba en el carril central de espera para tomar hacia el lugar de Sabaris, falta de atención que persistió hasta la confluencia del carril para vehículos lentos en el que utilizaba el reo, que solo entonces se apercibió de la presencia del ciclomotor, momento en que, en lugar de intentar trazar el tramo curvo correctamente y desviarse hacia su izquierda, dio un frenazo brusco sin que, ante la excesiva velocidad a que circulaba, consiguiera detenerse a tiempo, introduciéndose en el carril central de espera, donde dejó una huella de frenada de treinta y siete con veinte metros en la rueda izquierda y veintiséis metros en la rueda derecha, y embistiendo al ciclomotor con una violencia tal que volteó al piloto sobre el capó y parabrisas, arrastrando el ciclomotor durante sesenta metros, hasta proyectarlo sobre el firme de la calzada. A consecuencia del impacto, José María López Brites sufrió traumatismo craneoencefálico con conmoción cerebral, traumatismo torácico, esguince cervical, hematoma subdural frontotempoparietal, hemoneumotorax bilateral y contusiones y erosiones varias, siendo asistido en el Hospital Montecelo, desde el cual se le derivó al Sanatorio Domín-

guez, donde permaneció ingresado hasta el 24 de julio, inicialmente en la U.C.I., precisando para su curación tratamiento médico y tardando en curar ciento cincuenta y tres días, durante los que permaneció incapacitado para sus ocupaciones habituales. Asimismo, el ciclomotor que pilotaba resultó con desperfectos de consideración, cuya reparación se tasó en 140.438 pesetas. Sin embargo, a pesar de que la fuerza de la colisión fue tal que el perjudicado impactó contra el capó y el parabrisas, donde dejó restos de cabellos, sangre y tejido orgánico, astillándose la luna, y que el turismo marca Mercedes Benz resultó con un fuerte golpe en la parte frontal, afectando a la defensa, rejilla frontal, óptica derecha y elementos mecánicos, presentando un enorme hundimiento en la parte delantera, Juan Andrés Boulosa Boulosa, una vez logró desembarazarse del ciclomotor, tras arrastrarlo sesenta metros por la calzada, lejos de detenerse y consciente del accidente que había provocado, se dio a la fuga, continuando la marcha durante varios kilómetros hasta que, observando que el automóvil no podía circular, se introdujo por una pista próxima a la estación de ferrocarril de La Portera (término municipal de Barro), donde lo estacionó fuera de la vista de los que transitaban por la carretera C-531, regresando haciendo auto-stop hasta la sede del Banco de España de esta ciudad, sin informar a nadie de lo sucedido.»

b) Por Resolución de 13 de julio de 1993 del Comandante Jefe accidental de la 614 Comandancia (Pontevedra) de la Guardia Civil, le fue impuesta al recurrente una sanción de veinte días de arresto, a sufrir en su domicilio, como autor de una falta leve prevista en el art. 7.22 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, consistente en «realizar actos contrarios a la dignidad exigible a todo miembro de la Institución», siendo el resumen de los hechos motivadores del correctivo, según consta en la hoja de castigos del sancionado, «ocasionar un accidente de circulación con un herido grave, dándose posteriormente a la fuga». La sanción impuesta por la anterior Resolución, que no se impugnó, fue cumplida por el demandante.

c) La Sala de lo Penal del Tribunal Militar Territorial Cuarto dictó Sentencia el 19 de mayo de 1994 en la que declaró probado que «el procesado, Guardia Civil 2.º, Juan Andrés Boulosa Boulosa, con destino en el Núcleo de Servicios Fijos de la 614.ª Comandancia de la Guardia Civil de Pontevedra entró a desempeñar el servicio de seguridad, reglamentariamente ordenado, en la Delegación del Banco de España en Pontevedra, servicio éste que se desempeñaba con armas y que tenía asignado desde las 22:00 horas del 2 de julio de 1993 hasta las 8:00 horas del día siguiente, y sobre las 22:10 horas, se ausentó sin la debida autorización y sin permiso de sus superiores, regresando a las 23:20 horas del citado 2 de julio tras haber colisionado el vehículo que conducía, Mercedes Benz 190-E, matrícula PO-4069-AS con el ciclomotor Derby Variant en la carretera comarcal 531 a la altura del punto kilométrico 13'700, hechos éstos de los que conoce la jurisdicción ordinaria». Por tales hechos el demandante de amparo fue condenado como autor de un delito consumado de abandono de servicio de armas previsto en el art. 144.3 CPM, a la pena de seis meses de prisión, con la accesoria de suspensión de cargo público y derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. Dicha Sentencia fue declarada firme por Auto de 27 de julio de 1994.

d) Por Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2 de Pontevedra, de 20 de febrero de 1995, recaída en el procedimiento abreviado núm. 133/94, el demandante de amparo fue condenado como autor de un delito de imprudencia temeraria con resultado de lesiones y daños, penado en el art. 565.1.3.4 y 5, en relación con los arts. 420 y 563, y de un delito de omisión del deber de

socorro, penado en el art. 498.3, todos ellos del Código penal de 1973, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad, a las penas de dos meses de arresto mayor, con las accesorias legales, y privación del permiso de conducir por tiempo de un año, por el primer delito; y a la pena de un año de prisión menor, con las accesorias legales, por el segundo delito; con imposición de las costas procesales. Apelada la Sentencia por el condenado, el recurso fue desestimado por Sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Pontevedra, de 9 de noviembre de 1995. Por Auto de 24 de noviembre de 1995, el Juzgado declaró la firmeza de la Sentencia.

e) Posteriormente, por Resolución del Ministro de Defensa, de 29 de abril de 1997, se impuso al recurrente la sanción de separación del servicio, como autor de una falta muy grave prevista en el art. 9.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, consistente en «haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad», en este caso el delito de omisión del deber de socorro. Contra dicha Resolución interpuso recurso de reposición, que fue desestimado por nueva Resolución del Ministro de Defensa, de 29 de julio de 1997.

f) Contra la anterior Resolución interpuso el demandante recurso contencioso disciplinario militar ordinario que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 1998. Esta Sentencia aborda en primer lugar la denuncia de vulneración del art. 3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, con arreglo al cual, aunque la iniciación de un procedimiento penal contra miembros de la Guardia Civil no impedirá la incoación y tramitación de expedientes disciplinarios por los mismos hechos, no obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la dictada en el ámbito penal sea firme, vinculando la declaración de hechos probados. En el criterio del demandante, la vulneración del precepto se habría producido con motivo de la primera de las sanciones disciplinarias, impuesta el 13 de julio de 1993 por el Comandante Jefe accidental de la 614 Comandancia de la Guardia Civil, por la comisión de una falta leve prevista en el art. 7.22 de la mencionada Ley, sin que hubiera recaído aún Sentencia en el proceso penal incoado por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Pontevedra.

La Sala de lo Militar del Tribunal Supremo rechaza esta alegación por dos razones: a) En primer lugar, por estimar aplicable el criterio de la propia Sala, según el cual, la prohibición del art. 3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, sólo afecta a las faltas graves y muy graves, pero no, como era el caso, cuando se trate de faltas leves; funda ello en que la necesidad y el deber de los mandos militares de mantener la disciplina de sus subordinados puede exigir una acción inmediata que pudiera verse perjudicada si hubiera de esperarse a que se produzca un fallo firme en la vía penal, siempre que no haya identidad absoluta entre los hechos, o cuando la valoración que se efectúe por la autoridad disciplinaria sea desde la óptica del restablecimiento de la disciplina militar quebrantada, y mediante la subsunción del supuesto fáctico en el estricto ámbito de los tipos disciplinarios, al haber resultado lesionado el bien jurídico que en ellos se tutela, con independencia del interés general que con los tipos penales se protege. b) En segundo lugar, la Sentencia impugnada expone que, en todo caso, la infracción del precepto invocado sólo podría constituir causa de nulidad de la primera sanción administrativa, que no fue recurrida por el demandante,

quien, de sentir lesionado alguno de sus derechos fundamentales, pudo acudir a la vía jurisdiccional interponiendo el correspondiente recurso contencioso disciplinario militar, preferente y sumario, que, en su caso, hubiera podido hacer desaparecer la sanción.

La segunda cuestión abordada por la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo en la Sentencia recurrida en amparo es la relativa a si, una vez impuesta y cumplida esa primera sanción disciplinaria, la imposición de la segunda de las sanciones administrativas supuso la vulneración del principio *ne bis in idem*. La Sentencia impugnada rechaza tal posibilidad, al considerar que la segunda sanción trajo causa, no de los hechos determinantes de la condena —haber ocasionado un accidente con posterior abandono de un herido grave—, sino del hecho nuevo de haberse producido una condena penal en virtud de haber recaído y ganado firmeza la Sentencia de 20 de febrero del Juzgado de lo Penal, en la que se condena al demandante, por la comisión de un delito doloso, a pena privativa de libertad. Se produjo el Voto particular discrepante de uno de los Magistrados integrantes de la Sala, en el que se sostiene que se produjo una indebida duplicidad de sanciones administrativas, aun jugando con la variación de tipos o entendiendo que los hechos son distintos, pues a la primera sanción, inoportuna por no respetar el art. 3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, se sumó una segunda sanción, pese a haber quedado ya agotado el *plus* punitivo de la Administración con la imposición de la primera.

3. La demanda de amparo invoca la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad amparados por el art. 25.1 CE. Comienza exponiendo el demandante que la Administración actuó ya irregularmente cuando se le impuso la primera de las sanciones administrativas estando en tramitación un proceso penal por los mismos hechos, pues con ello se infringió el mandato de abstención que se contiene en el art. 3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, que prohíbe resolver un expediente disciplinario antes de acontecer la declaración de hechos probados en la sentencia penal, lo que constituye una técnica procesal al servicio de los principios de legalidad y tipicidad amparados por el art. 25 CE. Rechaza los argumentos de la Sentencia dictada por la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, según la cual podría admitirse la sanción anticipada de las faltas leves siempre que concurren las condiciones ya expresadas, así como que de concurrir infracción del art. 3 de la mencionada Ley ello sólo incidiría en la primera de las sanciones disciplinarias, la impuesta por el Comandante Jefe accidental de la 614 Comandancia de la Guardia Civil y nunca en la segunda de las sanciones administrativas, que ha sido la única recurrida en vía jurisdiccional. Frente a esto, señala el demandante que el motivo de nulidad invocado en el recurso contencioso disciplinario militar fue la violación del derecho constitucional a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos, circunstancia que en ningún caso podía concurrir el 13 de julio de 1993, fecha en la que se impuso la primera sanción.

Añade, además, las siguientes razones: a) De la propia literalidad del principio *non bis in idem* se desprende que la interdicción se refiere, no a una doble sanción intemporalmente concebida, sino a la segunda sanción en el tiempo, cuando ya ha sido impuesta una primera. b) En el ámbito del Derecho procesal administrativo y contencioso-administrativo las facultades de los Tribunales son puramente revisoras de la actuación de la Administración, referida siempre al momento en que la misma se produce, de modo que el 13 de julio de 1993 no concurría todavía en el actuar de la Administración causa de nulidad alguna conectada con el derecho fundamental cuya vulneración se invoca. c) En cual-

quier caso, el acceso a los recursos establecidos en la ley constituye un derecho y no una obligación como así parecería concebirse veladamente en la tesis del Tribunal sentenciador, en la que la validez de la segunda sanción se conecta directamente con la falta de reacción del demandante, olvidando que entre las distintas posibilidades que se le presentaban, una de ellas era la de aquietarse ante la sanción impuesta. d) Al margen del carácter de derecho, y no de obligación, que ha de predicarse del acceso a los recursos establecidos, y de que en cualquier caso en ese momento el ejercicio de dicho derecho por parte del demandante sería ya imposible por mor del transcurso de los plazos previstos para ello, es lo cierto que ni aún actuando por la vía de la revisión de oficio, en ningún momento instada por la Administración, podría obtenerse la anulación de la primera sanción por no estar incurso en ninguno de los supuestos de nulidad radical previstos en el art. 62 LPC.

Un segundo reproche, que constituye el nervio de la demanda, dirigido contra la Sentencia impugnada, es el relativo a la vulneración del principio *ne bis in idem* como consecuencia de la imposición de las dos sanciones administrativas, entendiendo que tanto el presupuesto fáctico como el fundamento de ambas sanciones es idéntico —la realización de actos contrarios a la dignidad, rectitud o moralidad exigible a los funcionarios públicos en general y a los de la Guardia Civil en particular—, rechazando que la Sentencia penal condenatoria constituya en sí un hecho nuevo y diferente, autónomo de los hechos que la sustentan, salvo en lo atinente a la proyección de los efectos de la condena sobre la imagen y el buen nombre de la institución, único aspecto en el que la Sentencia penal se disocia de los hechos que le sirven de base y adquiere relevancia propia. Pero, alega, una disociación entre la Sentencia y los hechos que le sirven de base, pensada a los solos efectos de proteger la credibilidad en las instituciones, ha de verse limitada a su vez por el principio *ne bis in idem*. Concluye sosteniendo que, de seguirse el criterio de la Sentencia impugnada, si la primera de las sanciones impuestas lo hubiera sido por un tipo previsto como grave o muy grave, si que se habría admitido la vulneración del principio invocado, con los efectos consiguientes en cuanto al desapoderamiento de la Administración para imponer la segunda de las sanciones mediando una condena penal; de modo que la inicial calificación de unos hechos por parte de la Administración como infracción leve vendría a agravar la situación del afectado frente a una eventual calificación de mayor gravedad, pues mediando una condena penal posterior en el primer supuesto se podrían sumar ambas sanciones administrativas, y no así en el segundo supuesto.

4. Por providencia de 13 de mayo de 1999, la Sección Segunda (Sala Primera) 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 de amparo, para que dentro de dicho término, alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la posible existencia del motivo de inadmisión consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo por parte de este Tribunal (art. 50.1.c LOTC).

Por el demandante de amparo se presentó escrito el 29 de mayo de 1999 formulando alegaciones mediante las que se sostenía la admisión a trámite del recurso, reproduciendo de forma breve la argumentación de la demanda sobre la vulneración del principio *ne bis in idem* como consecuencia de haberle sido impuestas dos sanciones administrativas fundadas en unos mismos hechos y cuya finalidad fue la misma.

El Ministerio Fiscal, en escrito presentado el 4 de junio de 1999, solicitó la admisión a trámite de la demanda de amparo, exponiendo que la cuestión a dilucidar consiste

en evaluar si el supuesto fáctico que motiva la primera sanción administrativa que sufrió el recurrente en amparo es idéntico al que motiva la segunda sanción administrativa, entendiendo que es susceptible de discusión, en principio, que los hechos tenidos en cuenta —ocasionar un accidente de circulación con un herido grave, dándose posteriormente a la fuga— para la aplicación del tipo disciplinario en la primera sanción administrativa coincidan con los que sustentan la aplicación ulterior de otro tipo disciplinario, dado que la propia dicción literal de este último tipo disciplinario —art. 9.10 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio— contempla, como supuesto de hecho, la existencia de una sentencia firme, Sentencia firme que era ajena a los datos fácticos que integraron el primero de los ilícitos administrativos sancionados. Si bien, no obstante, tal resolución judicial, en cuanto que condena por un delito doloso de omisión del deber de socorro, tiene como premisa de hecho un comportamiento ya considerado en la primera sanción administrativa, cual es darse a la fuga. En atención a tales razones estimó procedente la apertura en plenitud del debate procesal del recurso de amparo al objeto de dilucidar la posible coincidencia —en todo o en parte—, o bien su exclusión, entre los hechos que, en cada caso, dieron lugar a la imposición de las correspondientes sanciones administrativas, con la consecuencia derivada de apreciar la existencia o inexistencia de vulneración del principio *non bis in idem*.

5. Por providencia de 15 de julio de 1999, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC requerir al Juzgado de lo Penal núm. 2 de Pontevedra y a la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo para que remitieran testimonio, respectivamente, del procedimiento abreviado núm. 133/94 y del recurso núm. 147/97, interesando al propio tiempo para que se emplazara a quienes fueron parte en el recurso ante la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, a excepción del recurrente en amparo, que aparece ya personado, para que en plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a estos efectos de copia de la demanda presentada.

6. Una vez recibidos los testimonios de las actuaciones, mediante providencia de 20 de septiembre de 1999, la Sala Primera acordó tener por personado al Abogado del Estado y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho término presentaran las alegaciones que a su derecho conviniera.

7. El día 14 de octubre de 1999 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicitó la denegación de la petición de amparo. Comienza señalando que el amparo pretendido debe entenderse principalmente encuadrado en el art. 43.1 LOTC, pues el acto del poder público al que se imputa la lesión del derecho a la legalidad sancionadora es, inequívocamente, la Resolución del Ministro de Defensa de 29 de abril de 1997 en cuya virtud el actor quedó sancionado con la separación del servicio.

Tras resumir los antecedentes acaecidos tanto en vía administrativa como judicial, niega la lesión del principio *ne bis in idem* por no concurrir en las sanciones impuestas la requerida identidad de sujeto, hecho y fundamento, a la luz de la doctrina de este Tribunal (SSTC 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 221/1997, de 4 de diciembre, FJ 3, y de modo particular la 234/1991, de 10 de diciembre). Partiendo de que la primera sanción administrativa no fue recurrida en su día y que la propia demanda de amparo no pone en duda su compatibilidad con la condena

penal, limita su análisis a la coexistencia de la segunda de las sanciones administrativas, la de separación del servicio, con la condena penal y con la primera sanción disciplinaria.

En relación con la condena penal, sostiene que sólo concurre identidad de sujeto, pues los hechos penalmente sancionados fueron el haber causado de lesiones y daños por imprudencia y haber omitido el deber de socorro. En cambio, la sanción administrativa comparada fue impuesta por haber recaído una condena penal firme por delito doloso que lleva aparejada privación de libertad en aplicación de disposiciones distintas al Código penal militar. También es distinto, además, el fundamento o interés jurídicamente protegido, pues en el delito de omisión del deber de socorro es la mínima cooperación social exigible, la solidaridad humana, la vida o integridad física en peligro, la protección de los bienes primarios en desamparo, junto con el escaso riesgo en prestar el socorro; por tanto, la perspectiva dominante es la del interés de la persona desamparada y, secundariamente, el interés social en el recto comportamiento cooperativo entre los hombres. Por el contrario, en la infracción administrativa sancionada, el interés protegido era la irreprochabilidad penal de aquellos funcionarios entre cuyas misiones se encuentran la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes, así como el correcto y regular funcionamiento de la Guardia Civil, para asegurar el cual es imprescindible cierto respeto y prestigio del Instituto entre la población, lo cual requiere, como mínima exigencia, que los guardias civiles en servicio activo no hayan merecido un reproche penal formal concretado en una sentencia firme condenatoria de cierta entidad.

Ciñéndose ya a la compatibilidad de las dos sanciones disciplinarias impuestas, sostiene el Abogado del Estado que tampoco concurre identidad ni de hecho ni de fundamento. No hay identidad de hecho, pues la primera sanción se fundó en conducir embriagado, ocasionar un accidente y no prestar auxilio a la víctima, hechos indignos en un guardia civil, fueran o no castigados penalmente, y que debían ser corregidos de forma inmediata por razones de ejemplaridad respecto a los demás miembros del cuerpo y para la protección del prestigio de la Guardia Civil frente a los ciudadanos. Por el contrario, la segunda sanción disciplinaria es una reacción, no contra los hechos mismos, sino ante la condena penal firme de una parte de los hechos ocurridos, el abandono de la víctima, por haber sido subsumidos en un tipo de delito doloso del Código penal que lleva aparejada privación de libertad. Tampoco habría identidad de fundamento entre ambas sanciones pues en la primera de ellas el interés jurídico protegido fue la dignidad inherente a la condición y funciones de un guardia civil, con independencia de todo reproche penal y según el criterio ético-social dominante en la Guardia Civil tal y como lo interpretan los titulares de la potestad disciplinaria a quienes la Ley encomienda, bajo control judicial, esa tarea; por el contrario, en la segunda de las sanciones el interés protegido es la irreprochabilidad penal de los miembros de la Guardia Civil.

8. El demandante de amparo presentó sus alegaciones el 16 de octubre de 1999. Tras dar por reproducidos los hechos y fundamentos jurídicos de la demanda, recuerda que la viabilidad de la imposición de una sanción administrativa a la vista de una condena impuesta a un funcionario público en vía penal constituye, sin duda, una excepción al régimen general del principio *non bis in idem*, habiéndose articulado tradicionalmente dicha excepción desde la óptica de la doctrina de la doble sujeción a que se encuentran sometidos los funcionarios públicos en virtud de su específico *status* y del diferente fundamento que subyace en una y otra sanción. Sin

embargo, la doctrina que dimana de la Sentencia impugnada constituye una ampliación de los límites de la citada excepción que afecta al contenido esencial del derecho a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos, hasta el punto de hacer irreconocible dicho principio. Centrado el problema en la existencia de dos sanciones administrativas que recayeron sobre la misma persona y en relación con unos mismos hechos, sostiene que no puede sino concluirse que ha existido vulneración del principio de legalidad en relación con el principio *non bis in idem* puesto que la validez de la segunda sanción requeriría la desaparición del mundo del Derecho de la primera, lo que no sólo no es posible por las razones técnico jurídicas anteriormente expuestas en el escrito de demanda sino porque aquella desplegó ya todos sus efectos y de forma definitiva, al consentirla el demandante aquietándose ante la misma. Por otra parte, señala, la salvaguarda del principio cuya infracción se alega no se articula desde una concepción finalista que permita a la Administración operar sobre la primera de las sanciones ya impuesta, una vez comprobada una eventual equivocación en su actuación punitiva, sino que su configuración como un principio garantista en relación con el ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado lo hace aparecer como una auténtica excepción procesal *erga omnes* que arranca de unos presupuestos cuya existencia no se pueden ignorar ni invalidar *a posteriori* en perjuicio del sancionado.

9. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional presentó el 21 de octubre de 1999 su escrito de alegaciones en el que, tras resumir los antecedentes de hecho del presente procedimiento, interesa que se deniegue el amparo solicitado. Comienza recordando la doctrina de este Tribunal sobre el principio *ne bis in idem*, como principio que si bien no aparece expresamente reconocido en el texto constitucional ha de estimarse comprendido en el art. 25.1 CE, en cuanto integrado en el derecho fundamental a la legalidad penal, con el que guarda íntima relación y que impide castigar doblemente tanto en el ámbito de las sanciones penales como en el de las administrativas, y proscribire la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en que adecuadamente se constate que concurre la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Trasladando esa doctrina al presente caso, argumenta el Ministerio Fiscal que la primera sanción, impuesta por la comisión de una falta leve consistente en «realizar actos contrarios a la dignidad exigible a todo miembro de la Institución», no fue impugnada en su momento y no constituye el objeto del recurso de amparo. No obstante, señala a efectos dialécticos que estuvo fundada en haber causado el recurrente un accidente que ocasionó un herido grave, dándose posteriormente a la fuga. Este presupuesto fáctico coincide con el de la condena penal, pero la motivación y los fines de ambas sanciones son totalmente distintos pues el inicial correctivo fue motivado por el conjunto de circunstancias particulares que concurrieron en el recurrente, que afectaron al interés del servicio, consistentes en haber causado un accidente y además, en un comportamiento calificado por el superior jerárquico como indigno del cuerpo al que pertenecía, haber abandonado al herido en el estado grave en el que había quedado. Y en lo que atañe a la finalidad de la sanción, tampoco se aprecia identidad sustancial, pues la sanción disciplinaria atendía al fin de preservar la disciplina dentro del resto de compañeros del cuerpo que estaban bajo el mando del mismo oficial que la impuso.

Añade que tampoco cabe apreciar vulneración del principio analizado a causa de la imposición de las penas correspondientes a los delitos de imprudencia temeraria y omisión del deber de socorro en virtud de los hechos declarados probados por la Sentencia del Juzgado de lo Penal, igualmente consentida y no impugnada por el

recurrente, dada la prevalencia de la jurisdicción penal, amén de responder a presupuestos diferentes.

Finalmente, abordando ya el examen de la sanción administrativa de separación del servicio, impuesta por la Resolución del Ministro de Defensa que constituye propiamente el objeto del recurso de amparo *ex art. 43 LOTC*, puesto que la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo se limita a confirmarla, tampoco presenta identidad con la sanción penal ni con la primera sanción administrativa. Así, la condena penal tiene su presupuesto fáctico en los hechos declarados probados que encajan en los correspondientes tipos penales y su fundamento en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, mientras que la sanción de separación del servicio impuesta tiene como presupuesto de hecho la sentencia penal firme por delito doloso tipificado en la ley penal distinta al Código penal militar y acarreadora de una pena privativa de libertad. Su fundamento estriba en la necesidad de garantizar, dentro del marco de las relaciones de sujeción especial, que el servicio a los ciudadanos y a la sociedad se preste en condiciones adecuadas. Y en relación con la primera sanción administrativa, al margen de tener una entidad cualitativa totalmente diferente, pues entran en comparación una falta calificada como leve con otra conceptuada como muy grave, tampoco coincide la finalidad, que en aquella era preservar la ejemplaridad de la disciplina y la dignidad de la función que desempeñaba el recurrente, y en la segunda sanción es la constatación de haber recaído una Sentencia penal firme por un delito grave.

10. Por providencia de fecha 27 de octubre de 2004, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de noviembre del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente Sentencia es determinar si ha habido una lesión del principio *ne bis in idem*, parte integrante del derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora del art. 25.1 CE (STC 2/1981, de 30 de enero), por haberse impuesto al recurrente dos sanciones que traen su origen en unos mismos hechos. La primera sanción es la impuesta mediante Resolución de 13 de julio de 1993 del Comandante Jefe accidental de la 614 Comandancia de la Guardia Civil; la segunda por el Ministro de Defensa en su Resolución de 29 de abril de 1997, confirmada por la posterior de 29 de junio del mismo año.

Con carácter previo, debe señalarse que, como ponen de manifiesto el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, el recurso de amparo debe entenderse formulado por el cauce del art. 43 LOTC y no por el previsto en el art. 44 LOTC, ya que la infracción constitucional que se denuncia se imputa directamente a las Resoluciones recaídas en el segundo procedimiento administrativo sancionador y sólo indirectamente, en la medida en que no la ha reparado, a la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo.

2. Los hechos en que trae causa el recurso de amparo se remontan al 2 de julio de 1993, fecha en la que, como se ha dejado constancia en los antecedentes, el demandante, tras haber abandonado el servicio de armas que prestaba en su calidad de guardia civil, condujo un automóvil a velocidad elevada y superior a la adecuada, atendidas las circunstancias de la vía, con sus facultades de atención y reflejos notoriamente mermados debido a una abundante ingesta de bebidas alcohólicas en las horas inmediatamente precedentes, colisionando con un ciclomotor, cuyo conductor sufrió graves lesiones; para seguidamente, lejos de detenerse y consciente del accidente que había provocado, darse a la fuga. Como consecuencia de lo

acontecido, le fue impuesta al demandante una corrección disciplinaria por la comisión de la falta leve prevista en el art. 7.22 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil consistente en «realizar actos contrarios a la dignidad exigible a todo miembro de la Institución».

Con posterioridad, y como consecuencia de dicha conducta, recayó Sentencia penal firme que, en lo que ahora interesa, condenó al demandante como autor de un delito de omisión del deber de socorro a pena privativa de libertad. A causa de ello, y tras los correspondientes trámites, le fue impuesta por Resolución del Ministro de Defensa la sanción de separación de servicio, por haber incurrido en la falta muy grave prevista en el art. 9.10 de la citada Ley Orgánica 11/1999, consistente en «haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad».

3. Es necesario todavía llevar a cabo, aún, una más precisa delimitación al contenido del recurso, en virtud de los límites objetivos que informan el recurso de amparo constitucional y que procesalmente condicionan nuestro enjuiciamiento.

a) En primer lugar, hay que tener presente que la demanda de amparo no combate la condena impuesta por la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2 de Pontevedra de 20 de febrero de 1995, ni tampoco la sanción disciplinaria aplicada por el Comandante Jefe accidental de la 614 Comandancia de la Guardia Civil mediante la Resolución de 13 de julio de 1993. La impugnación se dirige exclusivamente contra la sanción de separación de servicio impuesta por el Ministro de Defensa en su Resolución de 29 de abril de 1997, confirmada por la posterior de 29 de junio de 1997.

La firmeza de la primera sanción disciplinaria, consentida por el demandante, unida a la firmeza de la Sentencia penal condenatoria, alcanzada tras la desestimación por la Audiencia Provincial de Pontevedra del recurso de apelación interpuesto, provocan que no podamos contestar al reproche que ahora se expone en la demanda de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo por infracción del art. 3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, que prohíbe resolver un expediente disciplinario antes de producirse la declaración de hechos probados en la Sentencia penal. Aquella actuación administrativa fue consentida por el demandante, que no acudió ni a la vía judicial, ni consiguientemente a esta vía de amparo, denunciando las vulneraciones constitucionales que ahora, extemporáneamente, invoca (ATC 120/1994, de 11 de abril, FJ 2). El razonamiento del demandante, dados los términos en los que aparece planteado, no puede considerarse, pues, como una pretensión, sino, simplemente, como una alegación en refuerzo del argumento nuclear sobre la vulneración del principio *ne bis in idem* por duplicidad de sanciones administrativas. A pesar de que, por la causa indicada, no nos corresponde enjuiciar en qué medida la pendencia del proceso penal constituyera un óbice para la imposición de la sanción por la comisión de una falta disciplinaria leve por los mismos hechos, debe ahora destacarse que el demandante era conocedor de la existencia del proceso penal, pues el 3 de julio de 1993 había pasado a disposición judicial en calidad de detenido, prestando declaración como imputado ante el Juez de Instrucción núm. 3 de Pontevedra. En consecuencia, conocedor de lo que ahora invoca como un obstáculo a la imposición de aquel primer correctivo disciplinario, sin embargo, eludió hacerlo valer ante la Administración sancionadora, imponiéndosele la sanción, que además no impugnó. Por ello, en ningún caso podría dejar de ser objeto de consideración especial el dato de que en la producción de dicha

duplicidad procedimental haya influido de modo decisivo la actitud del recurrente (STC 152/2001, de 2 de julio, FJ 2).

b) En segundo término, debe resaltarse que el demandante de amparo pretende la anulación de la sanción de separación de servicio, no porque el principio *ne bis in idem* la haga incompatible con la condena penal, sino por serlo, exclusivamente, con la primera de las sanciones administrativas. La incompatibilidad que en el presente proceso de amparo se denuncia afecta exclusivamente, por tanto, a dos sanciones administrativas.

4. Así delimitado el presente recurso, conviene recordar la jurisprudencia constitucional relevante para su resolución. Según ha declarado este Tribunal «desde una 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» y «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» (STC 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3 y 4).

También hemos dicho que la garantía de no ser sometido a *bis in idem* se configura como un derecho fundamental, que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento (por todas, SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3, y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2). De ello deriva que la falta de reconocimiento del efecto de cosa juzgada puede ser el vehículo a través del cual se ocasiona la lesión (STC 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2), pero no es requisito necesario para su producción (STC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3).

La garantía material de no ser sometido a *bis in idem* sancionador tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada (SSTC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3, y 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3), en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente.

En definitiva, este principio veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento» (STC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4; reiterado entre muchas en las SSTC 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2, y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2).

5. La STC 2/2003, de 16 de enero, resumió y no rectificó en este punto la doctrina expuesta. Y, al mismo tiempo, afirmó la competencia de la jurisdicción constitucional para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de identidad como presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*, ya sea sustantivo o procesal. Ello nos lleva al examen en sede constitucional de si existió la triple identidad requerida, de sujetos, hechos y fundamentos. Es decir, que a una misma persona, por unos mismos o idénticos hechos y con base en infracciones administrativas o penales que participan del mismo fundamento, se le impongan dos reacciones punitivas.

Siendo obvia la concurrencia, en el presente caso, del presupuesto subjetivo, debemos comenzar con el examen del *factum* en que se apoya la aplicación de las respectivas sanciones impuestas, recordando nuevamente que el recurrente, el 2 de julio de 1993, tras haber abandonado el servicio de armas que prestaba en su calidad de guardia civil, condujo un automóvil a velocidad elevada y superior a la adecuada, atendidas las circunstancias de la vía, y con sus facultades notoriamente mermadas a causa de una abundante ingesta de bebidas alcohólicas en las horas inmediatamente precedentes, colisionando con un ciclomotor, cuyo conductor sufrió graves lesiones; para seguidamente, lejos de detenerse y consciente del accidente que había provocado, darse a la fuga. Tales hechos dieron lugar a la imposición de una primera sanción por apreciarse la comisión de la falta leve tipificada en el art. 7.22 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil consistente en «realizar actos contrarios a la dignidad exigible a todo miembro de la Institución». El sustrato fáctico de la infracción fue en este caso la conducción de un vehículo bajo la influencia del alcohol, provocando un accidente en el que resultó gravemente herida una persona, a la que el sancionado voluntariamente no socorrió.

Por su parte, en la falta muy grave prevista en el art. 9.10 de la misma Ley, consistente en «haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad» el presupuesto fáctico es la propia Sentencia penal firme condenatoria por delito doloso. El legislador, haciendo uso de una técnica normativa por lo demás no desconocida, ha considerado procedente tipificar como infracción autónoma la imposición de una sanción penal. Los hechos antes sintetizados en ningún caso hubieran permitido la imposición de la sanción administrativa combatida sin su tipificación por el legislador en un texto normativo distinto al Código penal militar, con previsión de pena privativa de libertad, y sin que la jurisdicción penal apreciara, en Sentencia que adquiriera firmeza, la concurrencia de la correspondiente responsabilidad criminal.

6. Por lo que atañe al fundamento de las sanciones examinadas, en el caso de la falta leve tipificada en el art. 7.22 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, es el propio texto normativo el que pone de manifiesto el bien jurídico protegido al sancionarse el «realizar actos contrarios a la dignidad exigible a todo miembro de la Institución». Es, pues, la dignidad de la Institución, que se sustenta en la conducta de sus miembros, el bien jurídico protegido, identificado con la estimación, el buen nombre o reputación, que no son patrimonio exclusivo de las personas físicas (STC 139/1995, de 26 de septiembre, FJ 5).

Sin embargo, en la falta muy grave prevista en el art. 9.10 de la misma Ley, consistente en «haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad», no se hace explícito en la norma el interés jurídico tutelado. El demandante lo identifica con la imagen, buen nombre y credibilidad de la Guardia Civil, en última instancia con conceptos reconducibles a la dignidad de la institución. Sin embargo, y sin negar que ese valor esté comprometido en el precepto examinado, no es el único ni el prevalente. Como dijimos en un supuesto en parte similar en la STC 234/1991, de 10 de diciembre (FJ 2), a propósito del art. 206 del Reglamento orgánico de la policía gubernativa aprobado por el Decreto 2038/1975, de 17 de julio —que tipificaba como falta muy grave «cualquier conducta constitutiva de delito doloso»—, lo que resulta afectado en este caso es el interés legítimo de la Administración en su conjunto de servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE); el de cada uno de los entes u

órganos que la integran, en particular el de asegurar el funcionamiento eficaz del servicio público que les está encomendado, de donde fácilmente se infiere que la conducta de los funcionarios como simples ciudadanos, al margen de su función propia, no entra dentro del círculo de interés legítimo de la Administración y no puede ser objeto de la disciplina de ésta; salvo, claro está, y la salvedad es decisiva, que esa conducta redunde en perjuicio del servicio dada la naturaleza de éste.

Pues bien, tarea propia de la Guardia Civil es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial. Dijimos entonces respecto de la policía, y ahora debemos reiterar, que la eficacia de este servicio se vería perjudicada si a los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos que, en interés de toda la sociedad, tienen como misión impedir, pues no cabe disociar totalmente la Ley de las personas que han de imponer coactivamente su cumplimiento. No se trata, como a veces se ha dicho, de que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad estén permanentemente de servicio, sino de que éste requiere que aquéllos que lo desempeñan no incurran en conductas que ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otros. La irreprochabilidad penal de quienes ejercen funciones policiales es un interés legítimo de la Administración, diferenciado de la dignidad predicable de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por lo que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no se infringe el principio *ne bis in idem*.

Debemos ahora añadir que con la firmeza de la Sentencia penal condenatoria por delito con dolo resulta comprometida la idoneidad del guardia civil condenado para el desempeño de su actividad profesional, pues, del mismo modo que la ausencia de antecedentes penales se configura como condición para el acceso al Instituto (art. 17 del Real Decreto 597/2002, de 28 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso en los centros docentes de formación del cuerpo de la Guardia Civil), también la condena firme por delito doloso que lleve aparejada privación de libertad pone de manifiesto la pérdida de esa aptitud o idoneidad profesional para seguir desempeñando las funciones propias de los miembros del cuerpo de la Guardia Civil, lo cual constituye un fundamento o interés jurídico a proteger distinto de la preservación de la dignidad exigible a los miembros del Instituto.

7. En conclusión, en el caso examinado, las sanciones analizadas resultan compatibles con el principio *ne bis in idem* y por tanto su imposición no ha lesionado el derecho fundamental del recurrente a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos con el mismo fundamento (art. 25.1 CE).

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo presentada por don Juan Andrés Boullosa Boullosa.

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

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.