|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 26/2002 |
| Fecha | de 26 de febrero de 2002 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo. |
| Núm. de registro | 818-2001 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 818-2001 |
| Fallo | La inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 15 de febrero de 2001 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito de la Magistrada-Juez titular del Juzgado Administrativo núm. 2 de Girona al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 29 de diciembre de 2000, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 a) de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de septiembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña por su posible contradicción con el art. 25.1 CE.

2. La cuestión trae causa del procedimiento abreviado núm. 192/00 promovido por don Marcos González Alsina contra la Resolución de la Delegación de Gobierno de la Generalidad en Girona, de 14 de enero de 1999, confirmada en alzada por Resolución del Servicio Catalán de Tráfico, de 15 de febrero de 2000, por la que se impuso al actor una sanción de multa de 75.000 pesetas por la comisión de una infracción muy grave prevista en el art. 20.1 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, consistente en conducir un vehículo a motor con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,4 miligramos por litro.

Concluso el procedimiento, con suspensión del término para dictar Sentencia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Girona, por Auto de 1 de diciembre de 2000, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por un plazo común e improrrogable de diez días, para que pudieran formular alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 a) y la disposición transitoria única de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, por poder vulnerar "el derecho fundamental a un procedimiento con todas las garantías, previsto por el artículo 24.2 de la Constitución Española, por infracción del principio ne bis in idem, por, en su caso, ordenar la posibilidad de que unos mismos hechos, constitutivos de idéntica infracción, puedan ser sancionados en dos resoluciones distintas y por dos autoridades administrativas también distintas...".

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en tanto que lo estimaron pertinente la representación letrada de la parte demandante en el proceso a quo y el Abogado del Estado.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) En virtud de lo dispuesto en el art. 1 a) de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de septiembre, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, salvo, entre otras, la facultad de suspender los permisos y licencias para conducir vehículos a motor como consecuencia de expedientes de sanción o en vía cautelar.

En aplicación de la referida previsión legal, el Servicio Catalán de Tráfico, creado por Ley 14/1997, de 24 de diciembre, instruye y resuelve los expedientes sancionadores incoados por infracciones cometidas en materia de tráfico [art. 4 a)], imponiendo, en su caso, la sanción de multa correspondiente. Y, firme esta resolución, porque haya sido consentida o porque se hayan desestimado los recursos formulados en su contra tanto en vía administrativa como judicial, da cuenta de la sanción a la correspondiente Jefatura Provincial de Tráfico para que, tras los trámites oportunos, se imponga, de estimarse procedente, la sanción de suspensión de permiso de conducir por la Delegación del Gobierno en Cataluña.

Así pues, se producen dos resoluciones sancionadoras, dictadas por las autoridades competentes de la Generalidad de Cataluña y de la Administración General del Estado en esta Comunidad Autónoma, respecto de unos mismos hechos constitutivos de idéntica infracción administrativa y contra una misma persona. De modo que la controversia estriba en determinar si la primera resolución sancionadora que se dicta cierra el expediente a una segunda o ulterior resolución sancionadora, que, de producirse, lo haría en contra del principio non bis in idem.

b) En el supuesto objeto del proceso a quo se formuló denuncia contra el demandante don Marcos González Alsina por conducir un vehículo de motor con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,4 miligramos por litro, constitutiva de una infracción tipificada como muy grave por el art. 65.5.2 b) de la Ley de Tráfico. Con esta denuncia se inició un expediente sancionador, instruido por los Servicios Territoriales en Girona del Servicio Catalán de Tráfico, en el que se dictó resolución sancionadora por el Delegado Territorial en Girona del Gobierno de la Generalidad, imponiéndole como autor de esa infracción una multa de 75.000 pesetas

Por aplicación de lo antes expuesto cabe esperar que, una vez firme la Sentencia que recaiga en el presente recurso contencioso-administrativo y en el caso de que se declare ajustada a Derecho la sanción impuesta, el Servicio Catalán de Tráfico dé cuenta de la misma a la Jefatura Provincial de Tráfico de esta Provincia para que formule la correspondiente acusación contra la misma persona y por el mismo hecho, solicitando la imposición de una sanción de suspensión del permiso de conducir que, en su caso, será impuesta por la Delegada del Gobierno en Cataluña.

c) Se alude, a continuación, en el Auto de planteamiento a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio ne bis in idem, respecto de la que se reproduce la declaración recogida en la STC 177/1999, de 11 de octubre, de 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 concurran las tan repetidas identidades de sujeto, hecho y fundamento. Es éste el 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 aflictivo" (FJ 4).

La aplicación de la mencionada doctrina al caso examinado ha de conducir, en opinión del órgano judicial proponente, a que la sanción de suspensión del permiso de conducir que en su día pudiera ser impuesta incumplirá la prohibición bis in idem por producirse respecto de una misma persona e infracción. En este sentido, rechazando las alegaciones que hicieran en el trámite de audiencia a las partes personadas el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, entiende que la titularidad de la potestad sancionadora por parte de la Generalidad de Cataluña y de la Administración Central no impide que pueda vulnerarse el derecho fundamental a no ser doblemente castigado.

d) Descarta también, en respuesta a las alegaciones que en el mismo trámite hiciera el Letrado de la Generalidad de Cataluña, la existencia en nuestro Ordenamiento de un procedimiento complejo para la imposición de sanciones. Al respecto aduce que el procedimiento sancionador se rige por el principio de legalidad (art. 134.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJAPPAC-) y que de acuerdo con los arts. 87.1 y 89.1 LRJAPPAC el procedimiento administrativo sancionador concluye con una sola resolución que debe pronunciarse sobre la acusación incorporada a la propuesta de resolución y, por consiguiente, sobre todos los elementos constitutivos de la pretensión punitiva en ella ejercitada, pronunciándose sobre la existencia de los hechos y la culpabilidad del hasta ese momento presunto responsable, así como sobre las sanciones que legalmente merezca.

Por su parte, el art. 79 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial no se aparta de este esquema, previendo tan sólo una acusación y una resolución que pone fin al procedimiento.

Así pues, la resolución sancionadora pone fin al procedimiento y, por consiguiente, la segunda acusación no se formula ya contra un presunto responsable, sino contra el responsable de una infracción administrativa, al que, en una segunda resolución, se le impone otra sanción, poniendo término a otro procedimiento, toda vez que el primero, por mandato legal, concluyó con la anterior resolución. Dicho con otras palabras, dictada la resolución sancionadora se pone fin al procedimiento y, en consecuencia, la segunda sanción se produce con vulneración de lo dispuesto en el art. 133 LRJAPPAC, a cuyo tenor "no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento", recogiéndose en este precepto el principio ne bis in idem.

e) En virtud del principio de legalidad en materia sancionadora no puede imponerse más sanción que la legalmente prevista, pero ésta debe imponerse siempre que se acredite la comisión por el acusado de la infracción que haya sido objeto de la acusación.

En consecuencia, formulada la acusación, el órgano sancionador debe imponer todas las sanciones que procedan con arreglo a la Ley, sin más limitaciones que las impuestas por el principio acusatorio.

Proyectada la doctrina constitucional en relación con el principio acusatorio sobre el procedimiento administrativo sancionador, resulta que el órgano sancionador queda desvinculado de la solicitud formulada por el órgano instructor en la propuesta de resolución o en el acuerdo de iniciación del expediente al que se le confiera el valor de aquélla, siempre y cuando respete los hechos declarados en ellas y se dirija a remediar la omisión de alguna de las sanciones forzosamente aparejadas a la infracción sancionada o se produzca dentro de los márgenes de la sanción correspondiente a la infracción que ha sido objeto de acusación y debate. Por ello legalmente no puede considerarse que el responsable de una infracción merezca más sanción que la que le fue impuesta en la resolución del procedimiento sancionador y cualquier otra sanción que se le imponga con posterioridad, se encuentre o no prevista en la Ley, supondrá la sanción reiterada de unos mismos hechos.

f) El fundamento de la prohibición del ne bis in idem se encuentra en la necesidad de evitar el doble castigo de unos mismos hechos y la posibilidad de pronunciamientos contradictorios atribuidos a distintas autoridades. Como hemos visto, la aplicación del precepto legal cuestionado conduce a una doble incriminación y sanción de unos mismos hechos y también puede conducir a resoluciones contradictorias.

En este sentido el órgano proponente manifiesta su discrepancia con el criterio mantenido en un supuesto idéntico por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su Sentencia de 3 de febrero de 1995, al entender que la primera resolución sancionadora impide una segunda resolución sobre la misma pretensión punitiva, salvo en lo relativo a la imposición de la sanción de suspensión del permiso de conducir. Tesis que considera inadmisible por contradecir la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio ne bis in idem, de conformidad con la cual los elementos determinantes de la aplicación del mismo son el sujeto, el hecho y el fundamento y no, además de éstos, la identidad de sanción, como se viene a sostener en aquella Sentencia, de modo que, concurriendo la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, la primera resolución impide no sólo la nueva valoración de los hechos denunciados, sino su sanción. En caso contrario, de no ser aplicable el principio ne bis in idem, el segundo expediente tendría por objeto la totalidad de los elementos constitutivos de la pretensión punitiva ejercitada contra el ya responsable.

En la mencionada Sentencia se rechaza que puedan producirse resoluciones contradictorias, al entender que la primera resolución vincula al órgano sancionador que dicta la segunda en cuanto a los hechos. Sin embargo tal razonamiento le parece al órgano judicial proponente contrario al derecho a la presunción de inocencia, que rige también en los procedimientos administrativos sancionadores (art. 137.1 LRJAPPAC). Impuesta la sanción de multa por los órganos competentes de la Generalidad de Cataluña, se puede iniciar un segundo procedimiento sancionador por los órganos de la Administración del Estado, en el que debe de respetarse la presunción de inocencia del acusado, quien ha de ser tenido por inocente hasta tanto se acredite con una prueba de cargo suficiente la conducta que se le reprocha.

Consecuencia de lo anterior es la inexistencia en el derecho sancionador de la cosa juzgada positiva (STS, Sala Segunda, de 29 de abril de 1993), de modo que en el segundo o ulterior procedimiento podrá valorarse la resolución sancionadora dictada en el anterior para decidir sobre la prueba de los hechos imputados, lo que no impedirá que en este segundo expediente, por la autoridad sancionadora, o en el recurso contencioso-administrativo que se formule contra la segunda resolución, por la autoridad judicial, pueda considerarse no destruida la presunción de inocencia o entenderse probados otros hechos no constitutivos de infracción, pronunciándose, en consecuencia, de forma contradictoria a la primera resolución. Por último, tampoco puede olvidarse que la segunda resolución pueda declarar prescrita la acción para sancionar la infracción y, en tal caso, también se producirían dos resoluciones esencialmente contradictorias.

g) En definitiva, la interpretación y aplicación del precepto legal cuestionado realizada por el Servicio Catalán de Tráfico y por los órganos competentes en materia de tráfico de la Administración General del Estado conduce a que la misma vulnera el derecho fundamental a la legalidad penal y sancionadora, en su vertiente de derecho a no ser doblemente sancionado por unos mismos hechos (art. 25.1 CE).

Atendiendo al espíritu y finalidad de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de septiembre, así como a la previsión recogida en relación con el País Vasco en el Real Decreto 3256/1982, de 15 de diciembre, el órgano judicial entiende que la propuesta por las Administraciones demandadas es, a tenor de su literalidad, la interpretación procedente del precepto legal cuestionado, abandonando, por ello, la interpretación que sostuvo en su Sentencia de 30 de septiembre de 2000, de acuerdo con la cual, cuando la mencionada Ley Orgánica reserva al Estado la competencia para suspender los permisos y licencias para conducir vehículos de motor y ciclomotores como consecuencia de expedientes de sanción o en vía cautelar, le está reservando la potestad para sancionar todas las infracciones que puedan llevar aparejada esta sanción.

h) Se refiere, por último, a los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, razonando al respecto que la parte actora alegó, como motivo del recurso, la falta de potestad de la Generalidad de Cataluña para imponer la sanción que es objeto del mismo, solicitando su nulidad. Así pues, la competencia del órgano sancionador en materia de tráfico de la Generalidad de Cataluña depende de la constitucionalidad del precepto legal cuestionado, en cuanto transfiere a esta Comunidad Autónoma la potestad sancionadora, reservando al Estado la facultad de suspender los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores como consecuencia de expedientes de sanción o en vía cautelar.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 15 de enero de 2002, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días y a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, formulase alegaciones acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad por posible carencia del juicio de relevancia y el carácter notoriamente infundado de la duda de constitucionalidad suscitada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 30 de enero de 2002, en el que interesó la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por carecer del necesario juicio de relevancia y de manifiesto fundamento la duda suscitada, con base en la argumentación que, a continuación, sucintamente se extracta:

a) En relación con la posible carencia del necesario juicio de relevancia, el Fiscal General del Estado sostiene que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no aporta razonamiento alguno sobre el que apoyar la relevancia constitucional de la validez de la norma legal cuestionada y su relación con el sentido del fallo que ha de dictarse en el recurso contencioso-administrativo, teniendo en cuenta el precepto constitucional contra el que se afirma que colisiona y el principio que se contiene en el mismo.

El precepto legal cuestionado, con observancia de lo dispuesto en el art. 150.2 CE y en el marco de una Ley Orgánica, autoriza la transferencia de casi todas las funciones de ejecución y aplicación de la normativa legal del Estado sobre circulación y tráfico de vehículos a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se trata, pues, de una norma que establece un régimen de transferencias de determinadas atribuciones sobre una materia de inicial competencia estatal a la Comunidad Autónoma, y no un régimen sancionatorio, en el que, además, toda la competencia, salvo algunas excepciones residuales que se especifican en la Ley, pasa a ser ostentada por la Generalidad de Cataluña.

Si la pretensión de la parte actora en el proceso a quo, deducida en el acto de la vista como cuestión nueva, se localiza en la alegada falta de competencia objetiva de la Generalidad de Cataluña para imponer la sanción, el órgano judicial plantea la eventual cuestión de inconstitucionalidad apoyándola en una problemática que no ha sido realmente suscitada por el recurrente, pues en ningún momento la parte actora invocó en el recurso contencioso-administrativo la vulneración del principio non bis in idem, entre otras razones, porque aún no se había acordado la apertura de un supuesto segundo expediente por parte de la Administración del Estado para imponerle la sanción de suspensión del permiso de conducción y, por ello, dicho problema no se había originado todavía. El órgano judicial se anticipa, pues, a esta hipótesis ciertamente probable, pero aún no producida en la realidad, y suscita, por tanto, el planteamiento in abstracto de una cuestión de inconstitucionalidad sustentada sobre una problemática que no le ha sido puesta de manifiesto y, además, que aún no se ha originado.

La pretensión del recurrente era la de instar la anulación de una sanción que reputaba contraria a derecho por haber sido dictada por una Administración incompetente. El Juzgado al dictar Sentencia disponía de dos posibilidades: o bien reputaba como competente a la Administración autonómica, para lo cual, con apoyo en el precepto legal cuestionado, bastaba la desestimación del recurso; o, por el contrario, afirmaba la competencia de la Administración del Estado, en cuyo caso sería suficiente con que, al igual que en recursos procedentes, hubiere anulado la sanción impuesta. En ningún caso podía entrar a resolver sobre una cuestión no planteada ni por las partes, ni tampoco por la realidad, como era la de la dualidad de dos expedientes sancionadores sobre unos mismos hechos, ya que tal circunstancia, en el momento de dictarse la Sentencia, todavía no se había producido.

En definitiva, ni concurre en este caso el necesario juicio de relevancia, ni tampoco en el Auto que plantea la cuestión de inconstitucionalidad se justifica debidamente su concurrencia, por lo que, a falta de ese necesario requisito procesal, la cuestión debe ser inadmitida.

b) En cuanto al tema de fondo suscitado, el Fiscal General del Estado, tras referirse a la normativa que regula el régimen jurídico de las infracciones y sanciones a la circulación y tráfico de los vehículos y, en concreto, a la que se relaciona con las conductas que contravienen los índices de alcoholemia normativamente establecidos [arts. 65.5.2 a) y 67.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en la reforma llevada a cabo por la Ley 5/1997, de 24 de marzo; Disposición adicional cuarta de la Ley 6/1997, de 14 de abril] y reproducir el contenido del precepto legal cuestionado, entiende que aquél estriba en determinar, en primer lugar, si la Ley Orgánica ha atribuido o no al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades correspondientes para la denuncia, iniciación, sustanciación y resolución de los expedientes sobre las infracciones a la Ley de Seguridad Vial en el territorio de dicha Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, en caso de que así fuese, qué consecuencias se derivan para la coordinación que ha de existir entre las dos Administraciones en los supuestos de faltas muy graves o graves, teniendo en cuenta que el Estado conserva aún el ejercicio directo de determinadas funciones, como acontece, precisamente, con la del control de los permisos y licencia de conducción.

En relación con el primero de los interrogantes apuntados, el Fiscal General del Estado clarifica aún más la cuestión planteada, al preguntarse a qué Administración o Administraciones, en su caso, compete el régimen sancionador establecido. Es evidente, afirma, que si correspondiese a ambas Administraciones concurrentes que, en el ejercicio independiente de sus competencias, pudieran imponer las sanciones por separado en función de la normativa de coordinación ya señalada, y, por tanto, a la Administración autonómica le correspondiera la fijación de una sanción de multa, previa apreciación de la infracción, y a la del Estado la suspensión del permiso o licencia de conducción, después de constatar la comisión de una infracción grave o muy grave, habría que concluir, de acuerdo con el órgano judicial proponente, que la norma colisiona frontalmente con el principio non bis in idem, al producirse dos enjuiciamientos sobre una misma conducta, un mismo sujeto -el conductor del vehículo- y con idéntico fundamento -la infracción de la normativa de seguridad vial-.

Sin embargo no es esta la interpretación que cabe deducir del precepto cuestionado, ni de los que le proporcionan cobertura reglamentaria, ni, en fin, de la norma legal autonómica de coordinación, pues de todos ellos se deduce con nitidez la conclusión de que la competencia para la apreciación de las infracciones de seguridad vial corresponde a la Generalidad de Cataluña, que es la que ha de formular las denuncias, sustanciar los expedientes sancionadores e imponer las sanciones. Del término derivada que se emplea en el precepto legal cuestionado al enumerar las facultades que no se delegan a la Comunidad Autónoma pueden extraerse dos interpretaciones posibles. Puede entenderse que con el mismo se alude simplemente a la idea de procedencia de tales sanciones, en el sentido de que las medidas de anulación, intervención, revocación o suspensión de los permisos y licencia de conducción sean acordadas en virtud de los expedientes sancionadores previamente instruidos y resueltos, en cuyo caso la norma de transferencia nada aclararía sobre la cuestión planteada, pues es evidente que todo expediente sancionador en esta materia, si se trata de infracciones muy graves, acarrea la sanción de suspensión cuando es apreciada la infracción, e igual sucede si se adapta como medida cautelar. Por el contrario, acudiendo a una interpretación sistemática de todos los términos que configuran el precepto, puede entenderse también que corresponde por excepción al Estado la competencia para llevar a efecto la ejecución de la suspensión o anulación de un permiso o licencia de conducir como consecuencia de un expediente sancionador o una medida cautelar ya resuelto o concluido, lo que significaría que no es la Administración del Estado, sino la de la Comunidad Autónoma, la que ha llevado a término la apreciación de la infracción y la conclusión del expediente sancionador, derivando exclusivamente a la del Estado la ejecución automática de una consecuencia que trae causa de la apreciación de dicha infracción, como es en este caso acordar la suspensión del permiso de conducir, por imperativo del art. 67.1 de la Ley de Seguridad Vial.

El Fiscal General del Estado considera que de las dos interpretaciones posibles el legislador estatal ha optado por la segunda, pues a dicha voluntad responde el Anexo B.1.b) del Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, que, en ejecución y desarrollo del mandato legislativo expuesto, atribuye la facultad de "instruir el expediente, así como la de dictar la resolución que le ponga término y hacerla ejecutar, percibiendo, en su caso, el importe de las multas" a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Es evidente que, por la norma legal de transferencia de las competencias ejecutivas y de las reglamentarias que la desarrollan, la única habilitada para determinar si en el ámbito territorial de Cataluña una conducta es merecedora o no de infracción a la seguridad vial y, por consiguiente, para su enjuiciamiento administrativo y ulterior imposición de una sanción, es la Administración catalana. De ahí que el Estado carezca en este caso de competencia alguna para enjuiciar nuevamente unos hechos sobre los que ya ha recaído una resolución apreciando la existencia de una infracción muy grave. Al Estado únicamente le corresponde completar con la ejecución de la suspensión del permiso la sanción legalmente prevista, sin que pueda entrar a valorar si la conducta del conductor ha sido o no merecedora de una calificación de falta grave o muy grave a la normativa de seguridad vial, pues esta competencia no le asiste en el territorio catalán. De modo que cuando el órgano administrativo competente de la Generalidad de Cataluña aprecia que una conducta es merecedora de una infracción grave o muy grave a la Ley de Seguridad Vial, es el único que tiene potestad para sustanciar el expediente sancionador, imponer la sanción en la resolución que le ponga término y llevar a cabo incluso la exacción de la multa que haya impuesto. En ejecución de este acuerdo precedentemente adoptado, y una vez firme el mismo, deberá remitir testimonio del expediente a la Administración del Estado para que ésta, sin facultades de decisión sobre la procedencia de la infracción y de la sanción a aplicar, ejecute el complemento de la sanción que la infracción muy grave conlleva consigo, esto es, la suspensión del permiso o licencia de conducción, toda vez que únicamente al Estado le queda reservado el control meramente administrativo de los permisos y licencias de conducción.

Así pues, la tesis sostenida por el órgano judicial carece de modo manifiesto de todo fundamento, ya que el precepto legal cuestionado no contraviene la vigencia del principio non bis in idem. No puede hablarse, propiamente, de dos expedientes sancionadores en los que concurra, identidad de objeto, sujeto y fundamento, por la sencilla razón de que, para que así ocurriera sería preciso reconocerle a la Administración del Estado unas competencias de las que carece al haberlas transferido a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Del análisis de la normativa de transferencia se desprende con toda nitidez que el Estado en este punto no tiene potestad para llevar a efecto un nuevo enjuiciamiento de la conducta declarada infractora por el precedente expediente sancionador resuelto por la Generalidad Catalana, sino que ha de limitarse, dando cumplimiento al mandato legislativo del art. 67.1 de la Ley de Seguridad Vial, a completar la sanción prevista para una falta muy grave, previamente apreciada en resolución firme. En definitiva, su actuación se reduce a ejecutar lo anteriormente resuelto, por lo que carece de todo sustento legal la afirmación efectuada en el Auto de planteamiento sobre la dualidad de enjuiciamientos referidos a la misma conducta.

En puridad no puede hablarse, por tanto, de dos expedientes sancionadores, cuando, como se destaca en la norma reglamentaria de desarrollo legal a la cuestionada, la competencia para incoar, sustanciar y resolver el expediente sancionador le ha sido atribuida en exclusiva a la Generalidad de Cataluña. El expediente sancionador habrá concluido cuando resulte firme la sanción impuesta por el órgano administrativo catalán competente, pues es el único que habrá efectuado el enjuiciamiento de la conducta del infractor, y, por ende, impuesto la sanción. La labor del Estado en este caso se limita a ejecutar lo previamente resuelto, que no es otra cosa que, a una infracción calificada previamente como muy grave, agregarle, además de la sanción de la multa, la de suspensión del permiso o licencia de conducción, cuya ejecución no puede llevarla a la práctica la Comunidad Autónoma, por haberse reservado esta específica función el Estado. Sólo en esta faceta de ejecución interviene la Administración del Estado.

En conclusión, no pude hablarse de dos expedientes sancionadores por unos mismos hechos, sino de un único expediente resuelto por la Administración catalana, si bien compartiendo las funciones de ejecución de lo ya resuelto, sin facultad alguna de decisión, los órganos de dos Administraciones: la autonómica y la estatal. En definitiva, la duda de constitucionalidad planteada, en opinión del Fiscal General del Estado, carece de modo manifiesto, por las razones expuestas, de todo fundamento constitucional.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Girona plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 a) de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de septiembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. El precepto legal cuestionado resulta del siguiente tenor: "Art. 1. Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, a excepción de las siguientes: a) La facultad de expedir, revisar y canjear los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores, así como la anulación, intervención, revocación y, en su caso, suspensión derivada de expedientes de sanción o en vía cautelar. (...)".

El órgano judicial proponente sostiene en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que, en aplicación del precepto legal trascrito, el Servicio Catalán de Tráfico es quien instruye y resuelve en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma los expedientes sancionadores incoados por infracciones cometidas en materia de tráfico, imponiendo, en su caso, la sanción de multa correspondiente, y que, una vez firme esta resolución, da cuenta de la sanción a la Jefatura Provincial de Tráfico, para que, tras los trámites oportunos, imponga, si resulta procedente, la sanción de suspensión del permiso de conducir. En su opinión, con tal proceder se producen dos resoluciones sancionadoras, dictadas por las autoridades competentes de la Generalidad de Cataluña y la Administración General del Estado en esta Comunidad Autónoma, respecto de unos mismos hechos constitutivos de idéntica infracción administrativa y contra una misma persona, de modo que la imposición en su día de la sanción de suspensión del permiso de conducir vulneraría el principio la prohibición del bis in idem (art. 25.1 CE), por recaer respecto de una misma persona e infracción. En esta línea de razonamiento descarta la existencia en nuestro Ordenamiento de un procedimiento complejo para la imposición de sanciones, pues el procedimiento administrativo sancionador se rige por el principio de legalidad (art. 134.1 Ley 20/1992, de 26 de noviembre), que concluye con una sola resolución, que debe pronunciarse sobre la acusación incorporada a la propuesta de resolución y, por consiguiente, sobre todos los elementos constitutivos de la pretensión punitiva ejercitada, pronunciándose sobre la existencia de los hechos y la culpabilidad del hasta ese momento presunto responsable, así como sobre las sanciones que legalmente merezca (art. 87.1 Ley 20/1992, de 26 de noviembre). Esto es, la primera resolución sancionadora pone fin al procedimiento y, por consiguiente, la segunda acusación ya no se formula contra un presunto responsable, sino contra el responsable de una infracción administrativa, al que en una segunda resolución se le impone otra sanción, poniendo término a otro procedimiento, toda vez que el primero por mandato legal concluyó con la anterior sanción. En este sentido el órgano judicial proponente recuerda que la prohibición del ne bis in idem se encuentra en la necesidad de evitar el doble castigo por unos mismos hechos y la posibilidad de pronunciamientos contradictorios atribuidos a distintas autoridades, en tanto que el precepto legal cuestionado conduce a una doble incriminación y sanción por unos mismos hechos, y también puede conducir a resoluciones contradictorias.

2. En relación con la primera de las causas de inadmisibilidad puesta de manifiesto al Fiscal General del Estado en nuestra providencia de 15 de enero de 2002, y cuya apreciación éste comparte, consistente en la posible carencia del juicio de relevancia (art. 37.1 LOTC), es oportuno recordar que, a los efectos del correcto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y, por tanto, de su admisión a trámite, la mera aplicabilidad en el proceso a quo de la norma legal cuestionada no es equivalente a la exigida relevancia constitucional del juicio que ha de expresar el órgano judicial. Un juicio que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional que reproduce el ATC 163/1999, de 15 de junio, amén de demandar del proponente de la cuestión una argumentación razonable (ATC 946/1985, de 19 de diciembre), suficiente (ATC 493/1986, de 5 de junio) y coherente con el tipo de proceso en que se suscite la cuestión (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 6) acerca de la aludida relevancia, estriba en la relación de dependencia que debe existir entre el pronunciamiento sobre la validez de la Ley y el que ha de dictar el órgano judicial, de suerte que esta relación (correlación, conexión o nexo causal, por traer a colación otras expresiones de la jurisprudencia constitucional), de carácter lógico y directo, ha de venir referida, más que a la satisfacción o rechazo de la pretensión hecha valer en el correspondiente pleito, a la propia resolución judicial que ha de dictarse en aquél y cuyo pronunciamiento ha quedado en suspenso por razón de la promoción de la oportuna cuestión. Esto es, se trata de que el Juzgador ponga de manifiesto de qué manera, a la vista del objeto del proceso en curso, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente pero no de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido, descartado ya cualquier otro parámetro distinto a la disposición de ley cuestionada para llegar a dicha resolución (ATC 493/1986, de 5 de junio). O, más precisamente aún, el juicio de relevancia que ha de emitir el órgano jurisdiccional ha de concretar justamente la interrelación entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial (STC 80/1994, de 14 de marzo, FJ 2, por todas). En dicha línea jurisprudencial este Tribunal ha declarado en el mencionado ATC 163/1999, de 15 de junio, que el propio ámbito acotado por el órgano judicial como objeto de la duda de constitucional suscitada es lo decisivo a los efectos de la viabilidad de la cuestión, esto es, a los efectos de la relevancia del juicio en que se basa la promoción de la cuestión de inconstitucionalidad.

Pues bien, en el presente caso ha de admitirse la directa aplicación en el proceso a quo del precepto legal cuestionado, en tanto que norma atributiva de competencia a favor de la Generalidad de Cataluña para la instrucción de los expedientes sancionadores en materia de tráfico y para imposición de las sanciones de multa, así como que la validez o no de aquel precepto legal, abstractamente considerada, resulta determinante de la decisión a adoptar en el proceso a quo en el supuesto de declararse inconstitucional en su totalidad, pues tal pronunciamiento implicaría la nulidad de la resolución administrativa sancionadora impugnada en el mismo. Ahora bien, y de acuerdo con la doctrina constitucional antes reseñada, no se puede dejar de resaltar que lo impugnado en el proceso a quo es únicamente la resolución administrativa de la Delegación de Gobierno de la Generalidad en Girona, confirmada por resolución del Servicio Catalán de Tráfico, por la que se le impuso al demandante una sanción de multa por la comisión de una infracción muy grave, consistente en conducir un vehículo a motor con una tasa de alcohol en aire espirado superior a 0,4 miligramos por litro (art. 20.1 Real Decreto 13/1992, de 17 de enero), y que, si se ponen en conexión la pretensión procesal, el objeto del proceso y la resolución judicial a dictar con el ámbito de la duda de constitucionalidad acotada por el propio órgano judicial, esto es, la supuesta infracción por el precepto legal cuestionado del principio non bis in idem (art. 25.1 CE), la validez del precepto legal cuestionado es indiferente o, mejor dicho, no guarda una conexión estrecha y directa con el fallo a dictar en el proceso a quo, pues la supuesta lesión del principio constitucional non bis in idem (art. 25.1 CE) se producirá con ocasión de la imposición de la -denominada por el órgano judicial proponente- segunda sanción, esto es, con la imposición por la Administración del Estado de la sanción de suspensión del permiso de conducir, siendo entonces el momento en el que podría producirse la vulneración denunciada en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucional; por lo que, en su caso, debería ser el órgano judicial que conociese de la de la impugnación de esta segunda resolución administrativa sancionadora - utilizando los términos del órgano judicial proponente- quien debería suscitar en el seno del respectivo procedimiento la cuestión de inconstitucionalidad.

En definitiva, no guardan una estrecha y directa relación con el asunto pendiente de resolución en el proceso a quo la argumentación jurídica del Auto de planteamiento, el precepto constitucional en él citado y los motivos que han llevado al órgano judicial a dudar de la inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado, por lo que cabe observar que la duda de constitucionalidad ha sido planteada en términos abstractos y alejados de las exigencias de la resolución jurisdiccional de un caso concreto, lo que resulta incompatible con el carácter, proclamado en numerosas resoluciones de este Tribunal, de instrumento de control concreto de inconstitucionalidad propio de este proceso de constitucionalidad

3. En cuanto al tema de fondo suscitado, esto es, a la posible vulneración por el precepto legal cuestionado del principio constitucional non bis in idem, la cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), en el sentido en el que este Tribunal viene utilizando esta expresión.

En efecto, es reiterada doctrina constitucional que el art. 37.1 LOTC, en su segundo inciso, permite que las cuestiones de inconstitucionalidad sean rechazadas a limine mediante Auto, previa audiencia del Fiscal General del Estado, "cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada". Este último precepto permite al Tribunal un margen de apreciación en el momento de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad e inadmitir aquellas cuyo examen preliminar permita apreciar su falta de viabilidad, sin que ello signifique, necesariamente, una carencia total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pues puede resultar conveniente resolverlas en la primera fase procesal, a fin de despejar la duda de constitucionalidad, evitando así eventuales efectos no deseables sobre otros procesos (AATC 389/1990, de 29 de octubre; 287/1991, de 1 de octubre; 334/1991, de 29 de octubre; 134/1995, de 9 de mayo; 380/1996, de 17 de diciembre; 57/1998, de 3 de marzo; 229/1999, de 28 de septiembre).

4. El precepto legal cuestionado, según resulta de su propio tenor literal, se limita a transferir a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial con la excepción, en lo que ahora interesa, de la facultad de suspender los permisos o licencias para conducir vehículos a motor, derivada de expedientes de sanción o en vía cautelar.

En virtud del citado precepto legal, y así aparece reflejado en el Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, de traspaso y funciones de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, cuyo valor interpretativo para determinar el alcance de la competencia ha reconocido reiteradamente este Tribunal (STC 153/1989, de 7 de noviembre, FJ 7), le corresponde a la Generalidad de Cataluña en relación con las sanciones en materia de tráfico, vehículos a motor y seguridad vial la facultad de instruir el expediente, así como la de dictar la resolución que le ponga término y hacerla ejecutar [Apartado B).1 b) Anexo Real Decreto 391/1998], en tanto que la Administración del Estado es competente, en aquellos casos en que esté prevista, para la imposición de la sanción consistente en la suspensión del permiso o licencia de conducir, si bien se traspasan también a la Generalidad de Cataluña la realización material de las funciones policiales derivadas de las medidas de intervención que respecto de los procesos de nulidad, anulabilidad, suspensión y pérdida de vigencia de permisos y licencias adopten las autoridades competentes [Apartado B).1 g) del Anexo del Real Decreto 391/1998].

Así pues, de conformidad con el cuadro de infracciones y sanciones previsto en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (arts. 65 y 67), a la Generalidad de Cataluña le corresponde la sanción de las infracciones leves, para las que está prevista únicamente la sanción de multa; en relación con las infracciones graves, sancionadas con multa, pudiéndose imponer además la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción hasta tres meses, a la Generalidad de Cataluña le corresponde la imposición de la sanción de multa y a la Administración del Estado la imposición, en su caso, de la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción; y, por último, por lo que respecta a las infracciones muy graves, sancionadas con multa y con la suspensión del permiso o licencia de conducción hasta tres meses, a la Generalidad de Cataluña le corresponde imponer la sanción de multa y a la Administración del Estado la de suspensión del permiso o licencia de conducción.

5. El órgano judicial proponente entiende, en síntesis, que el aludido reparto competencial entre la Generalidad de Cataluña y la Administración del Estado en materia de sanciones de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial vulnera el principio constitucional non bis in idem (art. 25.1 CE), ya que supone, de un lado, la existencia de dos resoluciones sancionadoras respecto de unos mismos hechos constitutivos de idéntica infracción administrativa y contra una misma persona, a la que se la sanciona doblemente, y, de otro, la instrucción de dos expedientes administrativos sancionadores por autoridades distintas y con la posibilidad de pronunciamientos contradictorios, siendo tal dualidad de procedimientos contraria, además, a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que excluye la existencia en nuestro Ordenamiento de un procedimiento complejo para la imposición de sanciones administrativas.

Como se recuerda en la STC 177/1999, de 11 de octubre, es reiterada doctrina constitucional, desde la STC 2/1981, de 30 de enero, de que el principio non bis in idem forma parte integrante del derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE), y que aquel principio, 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 la 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. Más concretamente, en lo que aquí ahora interesa, que es la consideración del mencionado principio constitucional en relación con autoridades de un mismo orden sancionador, este Tribunal Constitucional tiene declarado, en el sentido ya indicado, que el principio non bis in idem impide que por autoridades del mismo orden y a través de procedimientos distintos se sancione repetidamente la misma conducta, pues semejante posibilidad entrañaría una inadmisible 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 existencia de dos procedimientos sancionadores para un determinado ilícito deja abierta la posibilidad contraria a aquel derecho de que unos mismos hechos, sucesiva o simultáneamente, existan y dejen de existir para órganos del Estado (SSTC 159/1985, de 27 de noviembre FJ 3; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4; 107/1989, de 8 de junio, FJ 4; 150/1991, de 4 de julio, FJ 9; 221/1997, de 4 de diciembre, FJ 3; 222/1997, de 4 de diciembre, FJ 3)".

En fin, en relación con la perspectiva sustancial y procedimental del mencionado principio constitucional, se declaró en la mencionada STC 177/1999, de 11 de octubre, que desde la perspectiva sustancial el principio non 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 (FJ 3), y que, por su parte, su vertiente o articulación procedimental 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 (FJ 4).

6. Examinado a la luz de la doctrina constitucional expuesta el precepto legal cuestionado ha de concluirse que el mismo no es contrario, como se mantiene en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al principio constitucional non bis in idem.

En relación con la vertiente o perspectiva material de este principio constitucional, el tipo único sancionador, si bien de carácter complejo, que opera en los supuestos de falta graves -de imponerse la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducción- y muy graves no es sino consecuencia de la imposición de las sanciones legalmente establecidas para las infracciones graves y muy graves en materia de tráfico, vehículos a motor y seguridad vial, pero en ningún caso supone que se sancione repetidamente unos mismos hechos o conductas infractoras o que se sancione de nuevo unos hechos ya anteriormente sancionados; esto es, aquel tipo único sancionador en ningún caso supone, como consecuencia del reparto competencial que establece el precepto legal cuestionado, una dualidad de reproches o el doble resultado aflictivo por unos mismos hechos proscritos por el principio non bis in idem (STC 177/1999, de 11 de octubre, por todas).

Respecto a la vertiente o perspectiva procedimental del principio non bis in idem ha de resaltarse, ante todo, que el precepto legal cuestionado, en sí mismo considerado, no contempla una concreta y determinada articulación procedimental del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Generalidad de Cataluña y por parte de la Administración del Estado, sino que únicamente se limita a operar respecto a ambas Administraciones Públicas un determinado reparto de competencias en la materia, de modo que en ningún caso sería directamente imputable al citado precepto legal la forma concreta en que ambas Administraciones articulen el ejercicio de la potestad sancionadora, por lo que la inconstitucionalidad que se denuncia no cabría predicarla directamente de dicho precepto legal.

En todo caso, el modo en que opera en la práctica tal articulación, que no es sino el mismo que el seguido en relación con el País Vasco, previsto en el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos, aun si se aceptase la interpretación de la que parte el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, no supone la incoación de un doble procedimiento administrativo sancionador por unos mismos hechos. Es a la Comunidad Autónoma, en este caso, a la Generalidad de Cataluña, a la que le corresponde la incoación y resolución del procedimiento administrativo sancionador y, una vez impuesta la sanción de multa y si pudiera proceder, en su caso, la suspensión del permiso o licencia de conducción, remite el expediente administrativo a la Administración del Estado únicamente a los efectos de que pueda acordar dicha suspensión, sin que la Administración del Estado pueda entrar a revisar los hechos declarados probados en el expediente administrativo sancionador, ni la calificación jurídica de la infracción, que compete a la Generalidad de Cataluña. De modo que, ni se produce, en rigor, la incoación de dos procedimientos administrativos sancionadores, sino la remisión del expediente incoado a la Administración del Estado a los solos efectos de decidir, en su caso, sobre la suspensión del permiso o licencia de conducción, ni pueden, en consecuencia, recaer pronunciamientos de signo contradictorios de una y otra Administración sobre los hechos ni sobre su calificación jurídica.

Aduce al respecto el órgano judicial que plantea la cuestión de inconstitucionalidad que tal configuración del procedimiento administrativo sancionador, que denomina como procedimiento complejo, es contraria a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Pero aun en la hipótesis de que procediera o se admitiera tal calificación, lo cierto es que la contradicción en modo alguno podría determinar la inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado, sino únicamente una supuesta contradicción entre diversos preceptos legales.

En virtud de lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

La inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintiséis de febrero de dos mil dos.