
DÉCIMOTERCERO. GARANTÍAS DE LOS ARTÍCULOS 24 Y 25

1. Derechos y garantías del artículo 24	2
1. 1. Introducción	2
1. 2. Sentencia TC 102/1984, de 28 de noviembre: Resumen del contenido del artículo 24. 1	3
1. 3. Detalle y remisión a las garantías, facultades y derechos del artículo 24 CE....	3
2. Artículo 25 CE: legalidad penal y sancionadora y “non bis in idem”	7
2. 1. Sentencia 25/2002, Legalidad sancionadora y colaboración ley-reglamento....	7
2. 2. Principio de legalidad y posibilidad de ordenanzas municipales: remisión a material de prácticas	11
2. 3. Resumen de la jurisprudencia constitucional sobre el principio “non bis in idem”	11

1. Derechos y garantías del artículo 24

Artículo 24.

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los que jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

1. 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 24 es sin duda el derecho fundamental más citado en recursos de amparo, y sin duda, en cualquier procedimiento judicial en el que se invocan derechos fundamentales¹, seguido, ya de lejos por la igualdad.

El número de sentencias que han perfilado el alcance de este derecho es incuantificable² y, puede incluso decirse que todo el Derecho procesal queda tan determinado por este derecho que carece de sentido profundizar en esta asignatura por cuanto el alumno lo hará en las asignaturas de la disciplina del Derecho procesal.

En todo caso, procede, cuanto menos, recordar el tenor del artículo 24, recordar que habría que remitir a la también muy nutrida jurisprudencia del TEDH al respecto (en particular artículo 6). Asimismo se incluye una referencia jurisprudencial que resume el contenido del artículo 24. 1º CE y, de otra parte, una descripción de las facultades, derechos y garantías que se incluyen en este artículo, con remisión a dos muy útiles fuentes donde el alumno podría perfilar la doctrina jurisprudencial.

Sobre estas bases, el alumno ya formado en derechos fundamentales puede fácilmente acceder a los recursos para profundizar aplicando sus conocimientos de doctrina general sobre derechos fundamentales, puesto que se trata de uno de ellos.

¹ Así, la Memoria 2005 del Tribunal Constitucional recuerda que:

Los derechos fundamentales invocados con mayor frecuencia son los recogidos en el art. 24, precepto que en total se invoca, incluido si se invoca junto con otros derechos -en un 87,41 por 100 de los recursos y solamente el 24.1 (derecho a la tutela judicial efectiva) en un 34,65 por 100 de los recursos-; seguidos de los derechos a la igualdad, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, dada la relevancia cuantitativa de los asuntos penales (superior siempre al 40 por 100).

² En este punto, en la base de datos del Tribunal Constitucional la búsqueda de “tutela judicial efectiva” depara más de siete mil sentencias.

1. 2. SENTENCIA TC 102/1984, DE 28 DE NOVIEMBRE: RESUMEN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 24. 1

II. Fundamentos jurídicos

2. Para resolver la cuestión planteada es necesario partir de la doctrina sentada por el Tribunal en relación al mencionado precepto, en la medida en que interesa para la resolución del presente recurso.

a) En cuanto al ámbito del Derecho, el Tribunal ha señalado que comprende el de acceso a la tutela judicial, el de conseguir una resolución fundada en Derecho y el de obtener la ejecución de la Sentencia (Sentencia 4/1984).

b) El derecho de acceso a la tutela judicial no comprende, con carácter general, la existencia de una doble instancia en materia civil -de que aquí se trata-, pero cuando la Ley la establece el derecho fundamental se extiende a la misma en los términos y con el alcance previstos por el Ordenamiento (Sentencia citada, entre otras).

c) El contenido normal del derecho fundamental, como precisa la Sentencia 68/1983, de 26 de julio, es el de obtener una resolución de fondo fundada en Derecho, salvo cuando exista alguna causa impeditiva prevista por la Ley que no vaya en contra del contenido esencial del derecho, que ha de respetar el legislador.

d) En conexión con lo anterior, en orden a los defectos en la preparación del recurso, el Tribunal ha declarado también que el art. 24.1 contiene un mandato que obliga a interpretar la normativa vigente de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental (Sentencias 19/1983, de 14 de marzo, fundamento jurídico 4; 65/1983, de 21 de julio, fundamento jurídico 4, y 59/1984, de 10 de mayo, fundamento jurídico 3). En la misma línea, la Sentencia 57/1984, de 8 de mayo, fundamento jurídico 3, ha afirmado que la potestad de verificar si se han cumplido los requisitos de los que depende la admisión del recurso ha de inspirarse en un criterio de proporcionalidad, que impone un diverso tratamiento para los diversos grados de defectuosidad de los actos.

e) Cuando la resolución que se obtiene no es de fondo, el Tribunal, dado que el recurso de amparo no es una tercera instancia, no revisa con carácter general la legalidad aplicada; pero teniendo en cuenta que tal resolución afecta al contenido normal del derecho fundamental, entiende que puede incurrir en inconstitucionalidad que dé lugar a la estimación del amparo, cuando es arbitraria, o irrazonable, o irrazonada, o se basa en una interpretación distinta de la antes expuesta [Sentencias, entre otras, 69/1984, de 11 de junio, fundamento jurídico 2, y de 16 de octubre de 1984, fundamento jurídico 5, a)].

f) Finalmente, debe señalarse que el derecho a la ejecución de las Sentencias y resoluciones firmes, en cuanto está comprendido en el art. 24.1 de la Constitución, no impide que el legislador establezca supuestos de firmeza potencialmente debilitada, como sucede con los recursos de revisión y otros casos que podrían citarse, pero impide que al margen de tales supuestos se dejen sin efecto las resoluciones firmes; así lo exige también el principio de seguridad jurídica y el de legalidad en materia procesal contenidos en los arts. 9.2 y 117.3 de la Constitución [Sentencia 67/1984, de 7 de junio, fundamento jurídico 4 E)].

1. 3. DETALLE Y REMISIÓN A LAS GARANTÍAS, FACULTADES Y DERECHOS DEL ARTÍCULO 24 CE

Ver Código de derechos fundamentales en

<http://constitucion.rediris.es>

en concreto

Ahí dispone Ud. de la jurisprudencia seleccionada conforme a estos criterios y contenidos:

1. Acceso al proceso
- 2 Juez ordinario
- 3 Defensa/Resolución motivada
- 4 Prueba pertinente
- 5 Dilaciones indebidas. Proceso justo
- 6 Imparcialidad judicial
- 7 Garantías proceso penal

1. Acceso al proceso:

a) Acceso al proceso

- Consideraciones generales
- Características
- Canon y proporcionalidad
- Subsanabilidad de defectos
- En defensa de un derecho fundamental

b) Acceso al recurso:

- Canon
- Recursos no penales
- Doble instancia penal
- Manifiesta improcedencia
- Indicación errónea de recursos
- Frustración imputable a la parte
- Escritos a término
- No es derecho incondicionado a las sustanciación del proceso
- No es un derecho a un proceso o trámite procesal determinado
- Concepto de respuesta motivada

2 Juez ordinario

a) Doctrina general: Canon general

- Juez previsto “ex ante”
- Juez fijado en la ley

b) Competencia/Reparto de asuntos

c) Salas de refuerzo

d) Composición órgano juzgador: Doctrina general

e) Cambios en la composición del tribunal

3 Defensa/Resolución motivada

- a) Doctrina general: Doctrina general
 - Concepto constitucional de indefensión
 - Diligencia de la parte
 - Deberes del órgano judicial
 - Límites del derecho de defensa
- b) Comunicación procesal: Comunicación procesal
 - Doctrina general
 - Instrumentos de comunicación
 - Cédula a terceros
 - Por edictos
- c) Resolución congruente y motivada: Motivación. Doctrina general
 - Canon reforzado
 - Motivación por remisión
 - El error patente
 - Incongruencia. Doctrina general
 - Por omisión
 - Por exceso y por error
- d) “Reformatio in peius”
- e) Ejecución de lo juzgado/intangibilidad de resoluciones judiciales
 - Doctrina general
 - Ejecuciones provisionales/alternativas/inejecuciones
 - Diligencia del juez en la ejecución
 - Denegación de medidas cautelares
 - Condenas de futuro
 - Intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes

4 Prueba pertinente

- a Doctrina general
- b Aspectos particulares:
 - Denegación de recibimiento a prueba
 - Prueba admitida y no practicada
 - Prueba en segunda instancia

5 Dilaciones indebidas. Proceso justo

- a) Doctrina general sobre dilaciones
- b) Condiciones de existencia
- c) Derecho a un proceso público: En general
 - Publicidad del proceso
 - Declaración de actuaciones secretas
 - El secreto de sumario

d) Derecho a un proceso con garantías

6 Imparcialidad judicial

a) doctrina general

b) supuestos: Supuestos

Admisión a trámite de una querrela

Proceso e imparcialidad

Juicio de faltas

Auto de apertura de juicio oral

Juicios paralelos

Iniciativa probatoria del juez

7 Garantías proceso penal

a) Defensa y asistencia letrada

Doctrina general

Abogado de oficio

Asistencia letrada al detenido

Derecho a la autodefensa

b) Información de la acusación

Doctrina general

Imputaciones tardías

c) Derecho a no confesarse culpable

Doctrina general

Derecho a guardar silencio

Pruebas autoincriminatorias

d) Posición del imputado

Doctrina general

Instrucción sobre sus derechos

Asistencia letrada

Primera declaración tras detención

Participación en diligencias de investigación

e) El principio acusatorio

Doctrina general

Iniciativa probatoria del juez

Actuaciones prohibidas

Y congruencia

f) Presunción de inocencia

Doctrina general y canon

“In dubio pro reo”

Alcance de la revisión del TC

Concepto de prueba de cargo

Prueba ilícita

Supuestos y pruebas de cargo : Prueba sumarial/preconstituida

Prueba indiciaria

Diligencias/Atestados policiales

Testimonios indirectos

Declaraciones de coimputados

Declaraciones sumariales

2. Artículo 25 CE: legalidad penal y sancionadora y “non bis in idem”

2. 1. SENTENCIA 25/2002, LEGALIDAD SANCIONADORA Y COLABORACIÓN LEY-REGLAMENTO

Con esta sentencia es posible recordar de una forma relativamente sectilla el contenido del artículo 251º en tanto alegado en su plenitud.

- 1. Observa las cinco alegaciones del recurrente a los efectos de recordar el contenido del artículo 25. 1 CE. (FJ 1º)**
- 2. Observa la exposición del principio de legalidad y tipicidad penal y administrativa para el tribunal y el significado de “legislación” (FJ 4º).**
- 3. Observa la relativización del principio de legalidad penal y sancionadora y la posibilidad de colaboración con el reglamento en la fijación de infracciones y sanciones. Señala en concreto qué es lo que prohíbe el tribunal. (FJ 4º in fine)**
- 4. Según el FJ 5º, ¿Son posibles las remisiones de ley a reglamento en el ámbito sancionador? ¿Y en el penal?¿En qué condiciones?**
- 5. Observa en FJ 5º “Párrafo “Pues bien...” por qué considera admisible la remisión al reglamento”, hasta el punto de concluir que “permitía predecir con suficiente grado de certeza...”.**
- 6. ¿Cuál es el criterio del tribunal para determinar si la remisión al reglamento era constitucional o no?**
- 7. FJ 6º, El principio de tipicidad afecta sólo a la determinación de las conductas infractoras, o también a las penas o sanciones? Qué dice el tribunal desde el punto de vista del criterio de predeterminación normativa de las sanciones de infracciones.**

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene carácter mixto: por un lado se dirige contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992, confirmatorio del Acuerdo de 3 de mayo de 1991, por el que se sancionó a la recurrente con multa de setenta millones de pesetas; por otro, el amparo se impetra respecto de la Sentencia de 19 de diciembre de 1996 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el primero de los citados Acuerdos, confirmando la sanción impuesta.

La demandante imputa a las resoluciones administrativas sancionadoras, y a la Sentencia que las confirma, cinco vulneraciones del art. 25.1 CE. La primera, por infracción del principio de legalidad sancionadora y del principio de tipicidad de las infracciones administrativas, pues la multa se impuso en aplicación de lo dispuesto en los arts. 91 a 93 de la Ley 25/1964, modificados por el art. 2 d) y la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, preceptos que incumplirían la garantía material (tipicidad) y formal (reserva de Ley) exigida por el art. 25.1 CE. En concreto, se alega que el art. 91 de la Ley 25/1964 se limita a enunciar que la infracción de preceptos legales y reglamentarios sobre “registro y comunicación de datos” será sancionada gubernativamente, remitiendo para su tipificación a una norma infralegal, el Plan básico de emergencia nuclear (PBEN), regulado en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1989.

La segunda vulneración del art. 25.1 CE se habría producido por infracción del principio de la predeterminación normativa de las sanciones impuestas, ya que su regulación incumpliría la garantía material de la configuración precisa de las sanciones y de la correspondencia necesaria entre éstas y las infracciones, omitiendo cualquier criterio de graduación.

La tercera vulneración del art. 25.1 CE la funda la recurrente en la infracción del principio *non bis in idem* por haber sido doblemente sancionada: por la Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1989, que acordaba la suspensión del permiso de explotación definitivo de la central nuclear, que ya era una sanción, y mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros aquí impugnado, existiendo entre ambas sanciones una identidad de sujeto, de hechos y de fundamento.

La cuarta vulneración del art. 25.1 CE se denuncia en relación con el art. 9.3 CE, por no haberse apreciado la prescripción de la infracción sancionada, que habría tenido lugar por la inactividad de la Administración entre el 2 de marzo de 1990, en que la entidad formuló alegaciones frente al pliego de cargos, y el 28 de febrero de 1991, en que se le notificó la propuesta de resolución.

Finalmente, y de forma subsidiaria, se denuncia una quinta vulneración del art. 25.1 CE por infracción del principio de proporcionalidad en la aplicación de la sanción administrativa, puesto que según la recurrente puede deducirse de la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, que la sanción de setenta millones de pesetas impuesta a la entidad es una sanción muy grave, en su grado medio, calificación incorrecta si se acuden a los nuevos criterios fijados por la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, que da nueva redacción a los arts. 91 y 92 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de la energía nuclear.

...

4. Sobre esta base, importa recordar nuestra consolidada jurisprudencia sobre las exigencias del art. 25.1 de la Constitución en el ámbito sancionador administrativo. Para ello, debemos comenzar señalando que el derecho fundamental enunciado en aquel precepto incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal

como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas, sentencia 42/1987, de 7 de abril, FJ 2).

A partir de ahí, hemos precisado que la garantía material contenida en aquel precepto tiene un alcance absoluto, como se afirma en la Sentencia citada, de manera que la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (Sentencias 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2; 116/1993, de 29 de marzo, FJ 3; 153/1996, de 30 de septiembre, FJ 3). Por el contrario, la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (Sentencias 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 29/1989, de 6 de febrero, FJ 2; 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), que no excluiría la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (Sentencias 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; 42/1987, FJ 2; 3/1988, de 21 de enero, FJ 9). Lo que el art. 25.1 CE prohíbe, hemos matizado, es la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley (Sentencias 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10.b; 116/1999, de 17 de junio, FJ 16; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3).

5. A la luz de esta jurisprudencia, puede afirmarse que en el presente caso no se han incumplido las exigencias del art. 25.1 CE en la tipificación de la infracción.

La entidad recurrente fue sancionada por incumplir los mandatos del art. 91 de la Ley 25/1964, el cual establece que “la infracción de los preceptos legales y reglamentarios” sobre determinadas materias, entre otras, “registro y comunicación de datos” y “condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal”, “será sancionada gubernativamente”; y por incumplir lo establecido en el plan básico de energía nuclear, que dispone: “inmediatamente después de la identificación del suceso iniciador [que pueda conducir a una emergencia], el Director de Emergencia efectuará su notificación al CECOP y al SALEM” (apartado III.1.1).

Desde el punto de vista de la garantía material contenida en el art. 25.1 CE, exigible también a normas preconstitucionales (sentencia 116/1993, FJ 3) como la aquí examinada, hemos declarado que no vulnera la exigencia de *lex certa* la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión (Sentencias 219/1989, FJ 5; 116/1993, FJ 3). Por lo tanto, el art. 25.1 CE no excluye que la norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (Sentencias 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3). Como ha expresado concisamente la reciente sentencia 132/2001, de 8 de junio, el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio (FJ 5).

Pues bien, ningún reproche puede realizarse ex art. 25.1 CE a la remisión que el art. 91 de la Ley 25/1964 hace a normas reglamentarias para integrar el tipo legal de infracción administrativa, pues no puede entenderse que la remisión que efectúa dicha norma a

“preceptos legales y reglamentarios” sobre “registro y comunicación de datos” y “condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal” impidiera al interesado conocer las conductas sancionables. El precepto legal, a) describe una conducta claramente consistente en la omisión de la comunicación de datos, y b) concreta que éstos, en lo que ahora importa, se refieran a las condiciones de seguridad técnica y a la explotación de las instalaciones nucleares, elementos ambos perfilados por el plan básico de emergencia nuclear que insistentemente alude a la “detección a tiempo” de anomalías (Presentación, ap. III) y a la notificación a la autoridad competente de los sucesos que puedan producir daños a las personas o sus bienes (ap. I, Bases y I.3.a, Principios), notificación ésta que ha de producirse “inmediatamente” después de la identificación del suceso iniciador (ap. III.1.1), lo que no pasa de ser una obviedad, claramente contenida en una Ley dirigida a proteger vidas, salud y haciendas (art. 1.b) de los gravísimos daños que puede ocasionar un accidente nuclear y que reclaman urgentísimas medidas preventivas.

Así las cosas, sin necesidad de insistir en la muy importante cualificación del personal de las instalaciones nucleares y radiactivas (Título V del Decreto 2869/1972, de 21 de julio), ha de concluirse que la normativa indicada permitía predecir con suficiente grado de certeza que existía una infracción administrativa consistente en la tardanza en la comunicación de un suceso generador de peligro, lo que sin duda incluía el incidente litigioso, dada la descripción que del mismo hace la Sentencia impugnada: “Al producirse el incendio en la Central Nuclear de Vandellós-I, a las 21 horas, 39 minutos, del día 19 de octubre de 1989, en el grupo turboalternador principal, número 2, que determinó la rotura de las tuberías de aceite de lubricación de la turbina y una fuga de hidrógeno de refrigeración del alternador, el personal de turno procedió al inicio de las labores de extinción del incendio inmediatamente. Veinte minutos después, en la Sala de Control se observaron problemas en la regulación automática de la alimentación al cambiador principal de calor, lo que provocaba paradas y arranques alternativos y simultáneos de las bombas de alimentación del agua al cambiador, por bajo nivel en los tanques de alimentación complementarios. También que los tanques de almacenamiento de agua EDOK y de transferencias TFOR, perdían nivel y que la cava empezó a inundarse”. Cuestión distinta y ajena a esta jurisdicción constitucional (art. 44.1.b LOTC) es la relativa al hecho, que la resolución judicial entiende probado, de la inexistencia y tardanza en las distintas comunicaciones del acontecimiento. Ha de concluirse así que el conjunto normativo señalado ofrece un nivel de previsibilidad y certeza que cumple las exigencias de *lex certa*, y por ello su aplicación a la recurrente no vulneró, en este punto, la garantía material contenida en el art. 25.1 CE.

La conclusión anterior hace asimismo inviable la queja por vulneración de la garantía formal del art. 25.1 CE. En efecto, hemos declarado que la reserva de ley contenida en este precepto constitucional prohíbe dejar a la potestad reglamentaria, por entero y *ex novo*, la definición de las conductas susceptibles de sanción (sentencia 60/2000, FJ 4), circunstancia que no se da en el presente supuesto, pues, incluso prescindiendo de que se trataba de una normativa preconstitucional (Sentencias 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7; 42/1987, de 7 de abril, FJ 3; y 177/1992, de 1 de diciembre, FJ 3), ha de subrayarse que la norma legal, como hemos afirmado, tipifica los elementos esenciales de la conducta por la que fue sancionada la entidad demandante de amparo. Y aún podría añadirse que las concreciones del plan básico entroncan directamente con la expresa finalidad de la Ley: “proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes” (art. 1. b).

6. Descartada la queja por vulneración del principio de tipicidad de las infracciones, debemos examinar ahora la relativa a la predeterminación normativa de las sanciones, garantizada asimismo por el art. 25.1 CE. Alega la entidad solicitante de amparo, coincidiendo con ella el Ministerio Fiscal, que la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, modificativa de los arts. 92 y 93 de la Ley 25/1964, incumple la garantía material de tal predeterminación porque establece la cuantía de aquéllas omitiendo cualquier

graduación, fijando sus límites máximos en función de la autoridad competente, y sin ninguna correspondencia con las infracciones, lo cual impide al administrado conocer la sanción que pudiera corresponderle según el tipo de infracción.

Formulada en estos términos, la queja debe ser acogida. En efecto, hemos afirmado que la exigencia material absoluta de predeterminación normativa afecta no sólo a la tipificación de las infracciones, sino también a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (sentencia 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3). Con base en este canon, hemos reprobado explícitamente en otros pronunciamientos la técnica utilizada por la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, que modificó el art. 93 de la Ley 25/1964, dado que en ella no se establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, a quien no se garantiza mínimamente la seguridad jurídica. Esta técnica legislativa en sí misma infringe directamente el art. 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones (sentencia 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 2), y por ello su aplicación en el presente caso vulneró el derecho a la legalidad sancionadora de la demandante.

Y así lo ha entendido también el propio Tribunal Supremo en las Sentencias de 8 de enero de 1998 y de 2 de diciembre de 1999, relativas precisamente a la aquí examinada Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980.

7. De lo anterior se concluye que la sanción impuesta a la entidad recurrente en base a la Ley 25/1964 (arts. 92 y 93), y a la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, infringió el principio de legalidad de las sanciones y por ello los Acuerdos del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1992 y de 3 de mayo de 1991, así como la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1996 que los confirmó, vulneraron el derecho de la demandante a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). En consecuencia, procedente será el otorgamiento del amparo solicitado, declarando la nulidad de las resoluciones administrativas y de la Sentencia impugnada en el presente recurso, lo que hace innecesario el examen de las restantes quejas formuladas en la demanda.

2. 2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y POSIBILIDAD DE ORDENANZAS MUNICIPALES: REMISIÓN A MATERIAL DE PRÁCTICAS

En efecto, tenga en cuenta el material adjunto a la práctica del Bando sancionatorio del nudismo.

2. 3. RESUMEN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO “NON BIS IN IDEM”

(Elaboración propia)

- 1. ¿Lees en el artículo 25. 1 el principio de ne bis in idem? A partir de dónde se reconoce.**
- 2. ¿Qué fundamento o finalidad se le atribuye?**
- 3. ¿Qué protege desde su vertiente material?**

4. **Iniciar dos procesos penales con el mismo objeto se considera posible en general? Bajo qué derecho fundamental?**
5. **Desde la perspectiva formal. “Ten en cuenta la triple exigencia”.**
6. **Qué crees que pasa si conduzco bajo los efectos del alcohol, constituyendo una posible sanción administrativa y penal.**
7. **Crees que un policía que es condenado por un delito puede ser sancionado administrativamente con la expulsión del cuerpo?**
8. **Tenga en cuenta la evolución jurisprudencial desde 2003**

El principio *non bis in idem* integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE) a pesar de su falta de mención expresa en dicho precepto constitucional, dada su conexión con las garantías de tipicidad y de legalidad de las infracciones.

Tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada "el núcleo esencial de la garantía en él contenida reside en impedir el exceso punitivo"

Este principio veda la imposición de una dualidad de sanciones “en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

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

el Tribunal ha ubicado en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva la garantía consistente en la interdicción de un doble proceso penal con el mismo objeto. (ejemplo: prohibición de incurrir en *bis in idem*, hemos considerado que no cabe reabrir un proceso penal que ha terminado con una sentencia firme condenando por la realización de un hecho calificado de falta, con la pretensión de que el mismo se recalificara como delito)

no es lesión de este derecho: haberse sustanciado dos procedimientos penales, pues sólo existía una coincidencia parcial entre los hechos enjuiciados; ni la mera coexistencia de procedimientos sancionadores —administrativo y penal— que no ocasiona una doble sanción no ha adquirido relevancia constitucional en el marco de este derecho

Vertiente formal o procesal de este principio, regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código penal.

la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hecho

Necesaria subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la Autoridad judicial. De esta subordinación deriva una triple exigencia:

- “a) el necesario control *a posteriori* por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso;
- b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos;
- c) la necesidad de respetar la cosa juzgada”.
- d) prohibición de la aplicación de múltiples normas sancionadoras como de la proscripción de ulterior enjuiciamiento cuando el mismo hecho ha sido ya enjuiciado en un primer procedimiento en el que se ha dictado una resolución con efecto de cosa juzgada, coincide en lo sustancial con el contenido asignado al mismo en los convenios internacionales sobre derechos humanos.

Así pues, es presupuesto habilitante de dicho principio y su garantía cuando se constata la triple identidad, de hecho, sujetos y fundamentos, esto es, el *bis in idem*,

“la triple identidad constituye el presupuesto de aplicación de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem*, sea éste sustantivo o procesal, y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, ya que éstos no impiden la concurrencia de cualesquiera sanciones y procedimientos sancionadores, ni siquiera si éstos tienen por objeto los mismos hechos, sino que estos derechos fundamentales consisten precisamente en no padecer una doble sanción y en no ser sometido a un doble procedimiento punitivo, por los mismos hechos y con el mismo fundamento.”

Hay que tener en cuenta que el fundamento punitivo que se persiga debe ser diferente, el bien o interés jurídico protegido por las normas que castigan, ha de ser diferente.

Evolución jurisprudencial

La STC 2/2003, de 16 de enero, que dictada por el Pleno del TC, modifica la doctrina sentada por la STC 177/1999 y se decanta por considerar que la imposición de dos sanciones, una administrativa inicial y otra penal, no entraña exceso en la respuesta punitiva de los poderes públicos a la infracción cometida cuando la primera sanción queda embebida en la segunda.

El TC llega a la conclusión de que desde la perspectiva formal no se viola el principio del non bis in idem porque la sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impiden equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado a un proceso penal a los efectos de entender que el recurrente ha sufrido una vulneración de su derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador.

Desde la vertiente material del principio non bis in idem, el TC considera correcta la solución en estos casos de deducir la sanción administrativa de la pena impuesta en ejecución de sentencia. Esta solución no es contraria a la legalidad vigente, siendo adecuada por razones de justicia material y respetuosa con el principio de proporcionalidad. La doctrina de la STC 2/2003 ha calado en la jurisprudencia de la Sala de lo Penal del TS (vid. SSTs 833/2003, de 2 Junio y 654/2004, de 25 de mayo).

(Así lo recuerda la Instrucción 10/2005 De La Fiscalía General Del Estado).

