

Id Cendoj: 28079130052006100750
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 226 / 2003
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

AGUAS. VERTIDOS ILEGALES. SANCIÓN. INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM POR NO PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR HASTA LA CONCLUSIÓN DEL PENAL.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de Septiembre de dos mil seis.

Visto, por la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo (Sección Quinta) el Recurso Contencioso-Administrativo número 226/2003 en el que interviene como demandante la entidad "HALCÓN FOODS, S.A." representada por la Procuradora D^a. Encarnación Alonso León y asistida por Letrado, y como Administración demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por el Abogado del Estado, versando sobre sanción en materia de vertidos fluviales, siendo la cuantía del recurso de 416.153,25 euros, y habiéndose seguido el procedimiento ordinario.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de fecha 11 de julio de 2003, fue impuesta a la entidad recurrente la sanción de multa, en la cuantía de 360.000 euros, con la obligación de indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico en la cantidad de 56.153,25 euros.

SEGUNDO.- La representación de la actora, en fecha de 3 de octubre de 2003, interpuso recurso contencioso administrativo contra el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de julio de 2003, formalizando demanda, en fecha de 20 de abril de 2004, con la súplica de que se dicte sentencia por la que se declare nula la resolución recurrida, con expresa condena en costas a la Administración demandada.

TERCERO.- La Administración demandada contestó a la demanda oponiéndose a ella e interesando una sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda formulada, confirmando el Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido, y, por ende, la sanción impuesta así como la obligación de indemnizar los daños causados al dominio público en la cantidad determinada en la resolución recurrida y lo demás en ella acordado, por ajustarse plenamente a derecho, con expresa imposición de costas a la empresa recurrente.

CUARTO.- Recibido el proceso a prueba, mediante Auto de 20 de julio de 2004, y practicada la prueba declarada pertinente, las partes formularon conclusiones y señalado día para votación y fallo el 14 de febrero de 2006, tuvo lugar la reunión del Tribunal en el designado al efecto, acordándose, con suspensión del término para dictar sentencia, y como Diligencia para mejor proveer, solicitar del Sr. Secretario del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Mula (Murcia) información sobre la situación en que se encontrara la tramitación de las Diligencias Previas 1632/2003, con testimonio, en su caso, de las resoluciones por las que se hubiese producido su archivo, sobreseimiento o transformación procesal.

QUINTO.- Recibido el exhorto remitido y oídas las partes sobre su contenido, y, en concreto, sobre la vulneración del principio "non bis in idem", por Providencia de fecha 17 de julio de 2006 se señaló, nuevamente, el presente recurso para votación y fallo el día 5 de septiembre de 2006, fecha en que efectivamente tuvo lugar.

SEXTO.- Aparecen observadas en el presente recurso las formalidades esenciales de tramitación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se cuestiona en el presente recurso la legalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de fecha 11 de julio de 2003, por el que fue impuesta a la entidad recurrente la sanción de multa, en la cuantía de 360.000 euros, con la obligación de indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico en la cantidad de 56.153,25 euros, como autor de una infracción tipificada en el *artículo 116.f) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio*, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Aguas, en relación con el *artículo 317 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 846/1986*, de 11 de abril (RDPH) ---y modificado por *Real Decreto 419/1993, de 26 de marzo*---

En el mencionado precepto legal se considera infracción administrativa "los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente"; calificándose la citada infracción como muy grave ---en el precepto reglamentario de precedente cita--- cuando los daños causados al dominio público hidráulico fueran valorados en mas de 7.500.000 de pesetas, habiéndolo sido en el supuesto de autos en 9.343.115 pesetas (56.153,25 euros). Y, estando prevista en el *artículo 117.1 del citado Real Decreto Legislativo*, para las mencionadas infracciones muy graves, la sanción de multa en cuantía que oscila entre 300.506,06 y 601.012,10 euros, en el supuesto de autos se le impuso en la cuantía de 360.000,00 euros.

SEGUNDO.- Se alega por la parte demandante, en primer lugar, como fundamento de la pretensión de nulidad ejercitada, la infracción del *artículo 120 del citado Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio*, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Aguas ---anterior *artículo 112 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto*, de Aguas---, que dispone que "en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivos de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta la Administración podrá continuar el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados".

En el supuesto de autos, efectivamente, se pasó el tanto de culpa a la jurisdicción penal, incoando el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Mula (Murcia), con fecha de 25 de julio de 2003, Diligencias Previas 1632/2003 por Delito contra el medio ambiente, mas, no obstante ello, el Ministerio de Medio Ambiente continuó la tramitación del procedimiento sancionador D-476/2002, incoado en fecha de 19 de diciembre de 2002, y que concluiría mediante el Acuerdo impugnado de 11 de julio de 2003.

Debemos, igualmente, destacar como el Juzgado de Instrucción de Mula, en fecha de 27 de octubre de 2003 ---conociendo la sanción administrativa impuesta por el Consejo de Ministros--- acordó el archivo de las Diligencias Previas (incoadas el 25 de julio anterior, concluido el procedimiento sancionador el día 11 del mismo mes) con la motivación siguiente, que consta en la parte dispositiva del mismo: "en aplicación del principio non bis in idem, por tramitado y resuelto procedimiento idéntico al presente". Esto es, según se razona en el Auto del Juzgado de Instrucción el archivo de las Diligencias Previas, deriva de la aplicación del mencionado principio, que "impide que por autoridades de distinto orden y a través de procedimientos distintos se sancione repetidamente la misma conducta", lo cual hubiere acontecido en el supuesto de autos, dada la concurrencia de los requisitos de identidad subjetiva, objetiva y de acción exigidos por el Tribunal Supremo, "entre el procedimiento seguido en este Juzgado (Diligencias Previas nº 1.632 /2003) y el Expediente Sancionador (D-476/2002) tramitado y resuelto por el Consejo de Ministros ...".

TERCERO.- La cuestión, pues, queda centrada en la procedencia de la aplicación del mencionado principio en un supuesto en el que ---partiendo de la triple concurrencia ya citada subjetiva, objetiva y de acción---, y no obstante remitirse el tanto de culpa a la Jurisdicción Penal, sin esperar resolución o decisión expresa de esta, se continuó el procedimiento sancionador y se concluyó con el Acuerdo impugnado del Consejo de Ministros, que tuvo lugar antes, incluso, de que se produjera la incoación del procedimiento penal, que luego concluiría con su archivo fundamentado, exclusivamente, en la previa existencia de la sanción administrativa y con la finalidad, también exclusiva, de evitar la vulneración del mencionado principio non bis in idem.

El mandato contenido en el precepto penal que se señala como infringido, resulta claro: Como ya

hemos expuesto el *artículo 120 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio*, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Aguas ---idéntico al anterior *artículo 112 del la Ley 29/1985, de 2 de agosto*, de Aguas---, dispone que "en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivos de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado...". Y, obviamente, en el supuesto de autos, como hemos señalado, tal suspensión o abstención de continuar el procedimiento, no se ha producido.

En nuestra STS de 25 de julio de 1998 respondimos a un supuesto similar al de autos, considerando infringido el mencionado principio como consecuencia de la no paralización del procedimiento administrativo sancionador. Efectivamente, en aquel supuesto dijimos:

" ... La cuestión que plantea el presente recurso se contrae a dilucidar si el principio non bis in idem, además de vedar la doble sanción penal y administrativa, supone también, como sostienen los recurrentes, la necesidad de que el procedimiento administrativo-sancionador se paralice, cuando los hechos sean objeto de un proceso penal, hasta que por la autoridad judicial se resuelva lo procedente.

La STC 77/1983, de 3 octubre, que los recurrentes citan, declara en su fundamento 3.º que «La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: 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...», añadiendo en el fundamento 4.º que «El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de la normativa diferente, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los Organos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de Justicia, es que la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe "a posteriori" el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del *artículo 25 de la Constitución* y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones establecidas por dicho precepto».

La aplicación al caso de la indicada doctrina debe conducir a la estimación del motivo de casación, pues, según consta en el expediente, cuando los recurrentes solicitaron la suspensión del procedimiento sancionador (10 de diciembre de 1993), su tramitación había concluido, hallándose pendiente de resolución por el Ministerio de Economía y Hacienda, ya que el Instructor había formulado la propuesta de resolución (27 de septiembre de 1993) y los expedientados sus alegaciones sobre la misma, de modo que no se trataba de impedir la mera duplicidad de procedimientos, que es algo ajeno al ámbito de protección del principio non bis in idem sino de evitar una actuación que, a tenor de la citada doctrina constitucional, traspasaría los límites del *artículo 25 de la Constitución* al no respetar la primacía sustancial del procedimiento penal en orden a la apreciación de los hechos, o dicho en formulación del Tribunal Constitucional, «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».

En definitiva, siguiendo la citada doctrina constitucional, de la que en casos similares se ha hecho eco la Sala en Sentencias del 18 diciembre 1991 y 26 abril 1996, debemos declarar que, dada la identidad de hechos entre el procedimiento administrativo-sancionador y el proceso penal, según ha quedado expuesto, y habiendo llegado el primero a la fase de decisión, el principio non bis in idem exigía la paralización del procedimiento administrativo a las resultas del proceso penal, sin perjuicio, naturalmente, de la resolución que procediera, desde la perspectiva de dicho principio, a la vista de los hechos fijados por la autoridad judicial, por lo que el acto presunto impugnado lesionó el *artículo 25 de la Constitución*, de suerte que, al no haberlo entendido así la sentencia recurrida, ha de concluirse que concurre la infracción que el motivo de

casación denuncia, cuya estimación resulta, por ello, obligada".

Igualmente, en nuestra STS de 19 de abril de 1999, pusimos de manifiesto, dejando constancia de la incidencia constitucional sobre la materia, que:

" ... Durante mucho tiempo ha recogido nuestro Derecho el principio de la plena separación de la potestad sancionadora de la Administración respecto de la jurisdicción penal, de manera que independientemente de que un hecho constituyera o no delito podía constituir una infracción administrativa sancionable por la Administración y, por tanto, un mismo hecho podía ser objeto de doble sanción administrativa y penal.

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

Este panorama, con algunos precedentes legislativos, cambia radicalmente como consecuencia de la vigencia de la Constitución que, en la interpretación que de su *artículo 25* hace el Tribunal Constitucional, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico las consecuencias del llamado principio «non bis in idem».

En este sentido es bien conocida la importancia del primer eslabón que supuso la STC 2/1981, de 30 de enero, al señalar que «si bien no se encuentra recogido expresamente el principio "non bis in idem" en los *artículos 14 a 30 de la Constitución*, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (*art. 53.2 y 41 LOTC*) no por ello cabe silenciar que, como entendieron los parlamentarios de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del *artículo 9 del Anteproyecto de la Constitución*, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, recogidos principalmente en el *artículo 25 de la Constitución* ».

El principio de que se trata, en una de sus manifestaciones más conocidas, supone que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento del «ius puniendi» del Estado, sin la existencia de una relación de supremacía especial de la Administración que pudiera justificar el ejercicio de su potestad sancionadora con independencia de la punición acordada por los Tribunales del Orden Jurisdiccional Penal. Pero comporta también un sistema de relación entre las dos manifestaciones del «ius puniendi» estatal, potestad sancionadora de la Administración y ejercicio de la jurisdicción penal, en el que se otorga prevalencia a la sentencia penal, de manera que sancionado un ilícito como infracción penal por sentencia firme resulta claro el desapoderamiento de la Administración para sancionar por el mismo hecho (STS 20 de octubre de 1984). Pero no es ésta la única consecuencia de la prevalencia penal, ya que la prioridad trasciende al ámbito procesal, como resultaba, incluso, de la previsión del *artículo 114.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, y así promovido un juicio criminal en averiguación de un delito o falta no puede seguirse pleito sobre el mismo hecho, suspendiéndose, si lo hubiera, en el estado en que se hallare hasta que recaiga sentencia firme en la causa criminal. Y también resulta, con carácter general, 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.

... De acuerdo con la referida regla de prioridad del procedimiento penal, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración ha de esperar al resultado de la sentencia penal y, si es condenatorio con la concurrencia de triple identidad a que se ha hecho referencia (sujetiva, objetiva y de fundamento sancionador), la Administración resulta plenamente vinculada al pronunciamiento deviniendo improcedente la sanción administrativa como consecuencia material o positiva del principio de prohibición que incorpora el principio «non bis in idem».

Por el contrario, en el supuesto de que, como en el presente caso, la sentencia penal sea absolutoria, no cabe sostener, como consecuencia del principio de que se trata, la prohibición genérica de un pronunciamiento administrativo sancionador, porque lo que excluye es la doble sanción y no el doble pronunciamiento. Pero no cabe duda de que la relación que el principio supone entre las dos manifestaciones del «ius puniendi» estatal determina un condicionamiento por la vía de los hechos que se declaran probados en la sentencia penal. O, dicho en otros términos, la sentencia penal absolutoria no bloquea las posteriores actuaciones administrativas sancionadoras, pero sus declaraciones sobre los hechos probados inciden necesariamente sobre la resolución administrativa (---criterio que, por cierto, incorporará el *artículo 137.2 de la Ley 30/1992*), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al establecer que «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los

procedimientos sancionadores que sustancien»---)".

CUARTO.- En el supuesto de autos la actuación del Juzgado de Instrucción pudo venir determinada por la doctrina que estableciera la STC 177/1999, de 11 de octubre (confirmada por la de la STC 152/2001, de 2 de julio), que en su Fundamento Jurídico Cuarto señaló que:

"la interdicción del «non bis in idem» no puede depender del orden de preferencia que normativamente se hubiese establecido entre los poderes constitucionalmente legitimados para el ejercicio del derecho punitivo y sancionador del Estado, ni menos aún de la eventual inobservancia, por la Administración sancionadora, de la legalidad aplicable, lo que significa que la preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel derecho fundamental".

Pero, como es sobradamente conocido, doctrina sería rectificada por la STC (Pleno) 2/2003, de 16 de enero, en la que, en síntesis, se ha establecido que:

"... En cuanto al reconocimiento de efecto de cosa juzgada de la resolución administrativa, se ha de señalar que, en sentido estricto, dicho efecto es predicable tan sólo de las resoluciones judiciales, de modo que sólo puede considerarse vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en cuyo haz de garantías se ha reconocido el respeto a la cosa juzgada (por todas, SSTC 67/1984, de 7 de junio, F. 2; 159/1987, de 26 de octubre, F. 2; 189/1990, de 26 de noviembre, F. 1; 151/2001, de 2 de julio, F. 4), el desconocimiento de lo resuelto en una resolución judicial firme, dictada sobre el fondo del litigio. De otra parte, se ha de tener presente que uno de los requisitos de la legitimidad constitucional de la potestad sancionadora de la Administración es la necesaria viabilidad del sometimiento de la misma a control judicial posterior (*art. 106 CE*; STC 77/1983, de 3 de octubre). De modo que, sin haberse producido dicho control judicial ulterior por la jurisdicción contencioso-administrativa, al haber desistido el sancionado del recurso interpuesto, la resolución administrativa carece de efecto de cosa juzgada".

Pues bien, en el supuesto de autos es evidente que la doble sanción no ha llegado a producirse, por la diligencia mostrada para impedirlo por parte de la Juez de Instrucción, pero también es evidente que la previa actuación administrativa, continuando y concluyendo el procedimiento sancionador ha sido la causa que ha impedido la valoración de unos hechos por parte de la jurisdicción penal que, en principio, podían haber sido constitutivos de delito, pero que nosotros no podemos alterar desde este ámbito jurisdiccional. Por ello, y ante tal ausencia valorativa de hechos ---por los motivos expresados---, hemos de proceder a anular la sanción impuesta y el procedimiento sancionador anticipadamente seguido por el Ministerio de Medio Ambiente, que, de conformidad con el *precepto infringido (120 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio)*, debió paralizar hasta haber obtenido una respuesta expresa de la jurisdicción penal.

Por ello, con la anulación que ordenamos, debemos, al mismo tiempo, retrotraer las actuaciones administrativas al momento de la dación de cuenta a la mencionada jurisdicción penal, por cuanto fue en dicho momento en el que la actuación administrativa debió quedar paralizada.

QUINTO.- No se aprecian circunstancias determinantes de un especial pronunciamiento en costas, de conformidad con el *artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

FALLAMOS

Por todo lo expuesto, la Sala ha decidido:

PRIMERO. Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad "HALCÓN FOODS, S.A." contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de fecha 11 de julio de 2003, por el que fue impuesta a la entidad recurrente la sanción de multa, en la cuantía de 360.000 euros, con la obligación de indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico en la cantidad de 56.153,25 euros; Acuerdo que anulamos por ser contraria al Ordenamiento jurídico.

SEGUNDO. Retrotraer el procedimiento sancionador seguido por el Ministerio de Medio Ambiente hasta el momento de la dación de cuenta a la Jurisdicción Penal, con la posibilidad de continuar el mismo desde dicha fecha.

TERCERO. No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

CUARTO. Notificar la sentencia al Ministerio Fiscal.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.