

Protección del medio ambiente.

Sanciones administrativas y competencias locales

Joan M. Trayter Jiménez
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Girona

1. Introducción.
2. El sistema sancionador por infracción de la normativa medioambiental y el principio de reserva de ley.
 - 2.1. Planteamiento. 2.2. Reserva de ley y Derecho sancionador medioambiental: el alcance del término legislación. 2.2.1. Introducción. 2.2.2. La intervención del reglamento: alcance y límites. 2.2.2.1. Doctrina general. 2.2.2.2. La flexibilización de esa doctrina. 2.3. Ordenanzas locales, reserva de ley y protección del medio ambiente.
3. El principio *non bis in idem*.
 - 3.1. Concepto y regulación general. 3.2. *Non bis in idem* procesal: las relaciones entre el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador en materia medioambiental. 3.3. *Non bis in idem* material: delito ecológico y sanciones protectoras del medio ambiente. 3.3.1. La aplicación del artículo 133 de la LRJPAC a todas las administraciones y a la globalidad de sanciones medioambientales. 3.3.2. El delito contra el medio ambiente y la sanción administrativa. 3.3.3. La imposibilidad de imponer una doble sanción administrativa por la comisión de un mismo hecho. La problemática del concurso de leyes y de infracciones. 3.3.3.1. Concurso de leyes. 3.3.3.2. Concurso de infracciones. 3.3.3.2.1. Concurso de infracciones. 3.3.3.2.2. El concurso real de infracciones. 3.3.3.2.2.1. Concurso medial de infracciones. 3.3.3.2.2.2. La infracción continuada.
4. El procedimiento sancionador.
 - 4.1. Planteamiento. 4.2. Principio del procedimiento sancionador. 4.2.1. Planteamiento. 4.2.2. Análisis de los principios del procedimiento sancionador en materia medioambiental. 4.2.2.1. Prohibición de las denominadas sanciones de plano. El contenido mínimo del procedimiento sancionador. 4.2.2.2. Los denominados derechos de defensa: el derecho a conocer de la acusación formulada y la necesaria observancia de los derechos de vista del expediente y audiencia del interesado. 4.2.2.3. El derecho a proponer y practicar las pruebas. 4.2.2.4. La presunción de certeza de las actas de inspección. Su vinculación con la presunción de inocencia. 4.2.2.5. La necesaria separación de las funciones de instrucción y las de resolución. 4.2.2.6. La imparcialidad en el procedimiento sancionador. 4.3. Los procedimientos sancionadores: normativa aplicable, clases y desarrollo. 4.3.1. La normativa reguladora de los procedimientos sancionadores en materia medioambiental. 4.3.2. Procedimiento sancionador ordinario. 4.3.2.1. Forma de iniciación. 4.3.2.2. Escrito de iniciación. 4.3.2.3. El desarrollo. La instrucción. 4.3.2.4. La resolución. 4.4. El desarrollo de los distintos procedimientos sancionadores. 4.4.1. Planteamiento. 4.4.2. El reconocimiento de responsabilidades o pago voluntario. El procedimiento simplificado. 4.4.2.1. Supuestos en que es posible la aplicación de este tipo de procedimientos sancionadores. 4.4.2.2. El reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario. 4.4.2.3. Procedimiento simplificado. 4.4.2.4. La caducidad del procedimiento sancionador.
5. Recursos contra las sanciones y ejecutividad de las mismas.
 - 5.1. Recursos contra las sanciones administrativas. 5.2. La ejecutividad de los actos sancionadores en materia medioambiental. 5.2.1. Planteamiento general. 5.2.2. Breve referencia a los criterios utilizados por el juez de lo contencioso-administrativo para conceder o denegar la suspensión de la ejecutividad de los actos sancionadores.

1. Introducción

La aprobación del título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), ha supuesto la plasmación positiva de ciertos principios que presiden tanto el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración como el desarrollo de los procedimientos sancionadores para la globalidad de las administraciones públicas y de las legislaciones sectoriales que incluyen un sistema sancionador.¹

En las siguientes páginas examinaremos exclusivamente para la Administración local alguno de los principios que rigen el mecanismo sancionador previsto para la protección del medio ambiente. En este sentido, y con el fin de no hacer interminables las siguientes páginas, analizaremos únicamente los principios de reserva de ley, en relación con las ordenanzas locales, el principio *non bis in idem* y las nuevas figuras de los concursos de leyes y de infracciones recogidas en los reglamentos de desarrollo de la Ley 30/1992, los principios del procedimiento sancionador, así como las nuevas modalidades de procedimientos y, por último, el tema de los recursos contra las sanciones administrativas y la ejecutividad de las mismas, cuestión también novedosa y que encierra una rica problemática, sobre todo en el ámbito local.

2. El sistema sancionador por infracción de la normativa medioambiental y el principio de reserva de ley

2.1. Planteamiento

El artículo 25.1 de la CE establece que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento”.²

1. Sobre las sanciones administrativas, véanse, en general, A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1994; REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP, Madrid, 1989; SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989; B. LOZANO, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial-Pons, Madrid, 1990; SANZ GANDASEGUI, *Potestad sancionadora de la Administración (la Constitución española y el Tribunal Constitucional)*, Edersa, Madrid, 1985.

2. Sobre el tema de las relaciones ley-reglamento, además de los estudios generales y brillantísimos en los distintos cursos, tratados y manuales realizados por García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, J. R. Parada, L. Cosculluela y J. A. Santamaría, existe abundante bibliografía. Entre ella consideramos de imprescindible manejo de los siguientes trabajos: J. M. BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991, obra capital y que determina las coordenadas actuales sobre las que se sustentan globalmente las relaciones ley-reglamento; J. TORNOS, “La relación entre la ley y el reglamento: Reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional”, RAP, núms. 100-102, I, 1983, donde se recoge la ya por todos citada doctrina de la escala de la reserva legal; GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988, trabajo de gran calidad técnica; REBOLLO PUIG, “Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno”, RAP, núm. 125, 1991, estudio que, además de proporcionar una cantidad ingente de datos, llega a conclusiones ciertamente novedosas; FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, 1983, donde a pesar de realizarse un análisis sectorial, se sientan fundamentales consecuencias en la materia; GÓMEZ FERRER MORANT, “La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución”, RAP, núm. 87, 1978, quien aborda la cuestión desde una postura restrictiva de la intervención del reglamento; J. LEGUINA VILLA, “Principios generales del Derecho y Constitución”, RAP, núm. 114, 1987, donde hace interesantísimas observaciones sobre el tema.

Dicho precepto, por lo que aquí interesa, encierra según ha declarado el Tribunal Constitucional una doble garantía. Una primera de carácter material y alcance absoluto que supone la indudable necesidad de predeterminar en una ley, con suficiente grado de certeza, las conductas ilícitas y sus correspondientes sanciones (sería lo que *denominaremos principio de tipicidad*); la segunda, de carácter formal y alcance relativo, exige que la atribución a la Administración de potestad para poder sancionar se realiza de forma expresa y precisamente a través de la ley formal. Esta última afirmación implicará, *a priori*, que la Administración, para poder castigar en cualquier ámbito, incluido el medio ambiente, debe estar habilitada previamente por una norma que recoja con claridad las infracciones y sanciones posibles, norma que, en principio, ha de ser una ley formal, es decir, aprobada por el Parlamento (estatal o autonómico) (STS 42/1987, de 7 de abril, Casino de Mallorca).

Esos postulados constitucionales han sido recogidos tanto por la Ley 30/1992 (artículos 127.1 y 129.1, 2 y 3)³ como por la legislación sectorial en materia de protección del medio ambiente.

Ahora bien, ¿cuál es el alcance de esa reserva de ley?, ¿qué margen de intervención se deja al reglamento?, ¿cómo cumple esas exigencias la legislación sectorial protectora del medio ambiente?, ¿qué papel juegan las ordenanzas medioambientales, dictadas por los ayuntamientos?

2.2. Reserva de ley y Derecho sancionador medioambiental: el alcance del término legislación

2.2.1. Introducción

Fruto de un difícil debate parlamentario fue la inclusión del término “legislación vigente” en el artículo 25.1 de la Constitución, circunstancia que ha levantado una

Acerca de la reserva de ley en el Derecho sancionador véanse, además de las obras ya clásicas y fundamentales del Derecho administrativo sancionador: A. NIETO, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 199 y ss.; SUAY, *Sanciones...*, *op. cit.*, pág. 172 y ss.; M. REBOLLO PUIG, *Potestad...*, *op. cit.*, pág. 161; los trabajos específicos J. S. MUÑOZ MACHADO, “En los confines del Estado de derecho: La ordenación de los juegos de azar”, REDA, núm. 49, 1986, donde se comenta premonitoriamente la suerte que va a correr, fechas más tarde parte de la legislación del juego; J. F. MESTRE DELGADO, “Potestad reglamentaria y principio de legalidad, las limitaciones constitucionales en materia sancionadora”, REDA, núm. 59, 1988; J. ESTEVE PARDO, “Sanciones administrativas y potestad reglamentaria”, REDA, núm. 49, 1986, y J. M. TRAYTER, “Reglamento de espectáculos públicos y principio de legalidad”, *La Ley*, núm. 2.907, de 31 de diciembre de 1991.

Asimismo, véanse las obras generales que comentan la LRJPAC y en concreto el título IX de la ley.

Un análisis de las vicisitudes en la elaboración del artículo 25.1 de la CE y en concreto del término “legislación”, finalmente incorporado al texto constitucional, se encuentra en el interesantísimo trabajo de L. MARTÍN RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, Akal, Madrid, 1982.

3. Sobre la Ley 30/1992, destacaríamos los comentarios al título IX incluidos en las obras dedicadas a esa ley dirigidas por J. Tornos (Ed. Bosch, Barcelona, 1994), en donde se incluyen dos estudios de Ángeles de Palma y Teresa Martí; Leguina Villa y Sánchez Morón (Tecnos, Madrid, 1993) con estudios de Suay y Mestre Delgado; Benigno Pendas (Praxis, Madrid, 1993) con análisis de Chinchilla Marín; J. Santamaría, L. Cosculluela, A. Blasco, A. Jiménez Blanco y otros con estudios del magistrado P. García Manzano (Carperí, Madrid, 1993), amén de los comentarios que a esa ley dedican Parada Vázquez (Marcial-Pons, Madrid, 1993), Garrido Falla y J. M. Pastrana (Civitas, Madrid, 1993), y González Pérez-González Navarro (Civitas, Madrid, 1993). Asimismo, véase el trabajo de S. Jiménez i Bonet (“Derecho administrativo sancionador”) incluido en el núm. 18 de la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* dedicada a la Ley 30/1992 (presentación de L. Ortega), agosto 1993, pág. 335 y ss.

enorme polvareda en su interpretación, sobre todo por lo que respecta al ámbito del Derecho administrativo sancionador.⁴

Así, inicialmente, algún autor se pronunció en favor de una reserva de ley orgánica (Fernández Farreres), postura no admitida por el Tribunal Constitucional como una exigencia del artículo 25.1,⁵ y que “además condenaría a las comunidades autónomas a ostentar un poder legislativo inocuo, sin fuerza de obligar, pues, ni podrí-an remitir la incriminación de los incumplimientos de sus leyes administrativas al sistema judicial penal, por impedírsele el artículo 149 de la Constitución, ni definir infracciones administrativas conectadas a sanciones de esta índole, ya que no pueden dictar leyes orgánicas”.⁶

Sentada la anterior afirmación, resulta unánimemente admitido en la actualidad que el artículo 25.1 de la CE no sólo impide la existencia de infracciones y sanciones sin una norma previa que las determine, sino que, además, obliga a atribuir esa potestad a la Administración mediante ley formal⁷ (entre otras muchas, STC 42/1987, de 7 de abril).⁸

4. En el texto del Anteproyecto de Constitución se decía que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según el ordenamiento jurídico vigente en aquel momento”. Esta redacción se mantuvo hasta que en la Comisión Constitucional del Senado se sustituyó la expresión “ordenamiento jurídico” por el término “ley”. “Es bien sabido –afirmó el senador Martín Retortillo apoyando este cambio terminológico– que el ordenamiento jurídico no son sólo leyes, no es sólo la Constitución, sino que el ordenamiento jurídico lo constituyen también los reglamentos, los decretos, las órdenes administrativas, etc. Si se establece la regla de que los delitos o las penas o las figuras jurídicas quedan al arbitrio del ordenamiento jurídico, estamos abriendo la puerta a que no sólo sanciones administrativas, sino delitos, puedan ser configurados por un decreto, por un reglamento o por una orden ministerial (Diario de Sesiones del Senado, núm. 44, 25 de agosto de 1978, pág. 1986).

Con posterioridad, la Comisión Mixta, en la última fase de elaboración del texto constitucional, sustituyó el término “ley” por el de “legislación” que aparece en la redacción definitiva.

Sobre el tema véase L. Martín Retortillo, *Materiales...*, *op. cit.*, pág. 115 y ss.

5. STC 25/1984, de 23 de febrero. En ella se examinó la constitucionalidad de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, de régimen jurídico del control de cambios. La parte demandante argumentaba que esta ley orgánica, y estando reservada a tal tipo normativo según el artículo 81.1, era inconstitucional. El Abogado del Estado señalaba que, salvo el decreto ley, cualquiera de los tipos con fuerza formal de ley vale para tipificar delitos, faltas e infracciones y para conminar penas y sanciones administrativas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional afirmó que:

“El artículo 25.1, como señala el abogado de Estado, contempla toda norma sancionadora incluida a la que tienen por objeto las infracciones administrativas y, como hemos visto, se refiere a exigencia de que nadie pueda ser condenado por injusto penal o administrativo que no haya sido tipificado previamente como tal según la legislación vigente cuando se produzca. La ‘legislación’ en materia penal o punitiva se traduce en la ‘reserva absoluta’ de ley. Ahora bien, que esta reserva de ley en materia penal implique reserva de ley orgánica es algo que no puede deducirse sin más de la conexión del artículo 81.1 con el mencionado artículo 25.1. El desarrollo al que se refiere el artículo 81.1 y que requiere ley orgánica tendrá lugar cuando sean objeto de las correspondientes normas sancionadoras los ‘derechos fundamentales’, un supuesto que, dados los términos en que la cuestión de constitucionalidad ha sido planteada, no nos corresponde aquí determinar.”

Comentada de forma crítica por F. SANTAOLALLA en torno a las leyes orgánicas. “Comentario a la STC 25/1984, de 23 de febrero”, RAP, núm. 104, 1984, págs. 335-336, quien observa “el criterio restringido” que de las leyes orgánicas contiene esa jurisprudencia. Al respecto, véase, además, PEMÁN GALVÍN, sobre las leyes orgánicas en el Derecho español, “Algunas observaciones a propósito de la jurisprudencia constitucional”, RVAP, núm. 9, 1984, especialmente pág. 73 y ss.

6. J. R. PARADA VÁZQUEZ, Evolución y constitucionalización de las infracciones administrativas, PJ, núm. 4, 1982, pág. 26.

7. En alguna ocasión, sin embargo, se ha admitido el decreto ley como norma capaz de tipificar ilícitos y establecer las correspondientes sanciones (por ejemplo, STS, Sala Cuarta, de 5 de julio de 1985 –Aranzadi 3607–).

Asimismo, admitió ese tipo de normas las STC 3/1988, de 21 de enero, que recayó contra la imposición de sanciones por incumplimiento de medidas de seguridad en establecimientos comerciales (CI núms. 926/1984 y 237/1986, formuladas contra el artículo 9 del Real decreto ley 2/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, cuando dice:

Esa declaración de principios, cuyo alcance iremos progresivamente concretando, fue recogida por vez primera de forma clara⁹ en la STC 77/1983, de 3 de octubre, en donde quedó establecido como uno de los límites de la potestad sancionadora:

“La legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma legal, como consecuencia del carácter excepcional de los poderes administrativos.”

Esa exigencia, sin duda graduable,¹⁰ deriva de la conexión del artículo 25.1 de la CE con el 53.2 de la CE,¹¹ de la excepcionalidad de dicha potestad en manos de la Administración,¹² de la equiparación de su naturaleza con la punitiva,¹³ del poco sentido que tendría el precepto una vez que el artículo 9.3 garantiza la seguridad jurídica y, en definitiva de los propios requerimientos del Estado de derecho, uno de cuyos pilares es el sometimiento de la Administración a la ley¹⁴ del mismo modo y en esa línea, el artículo 129.1 de la Ley 30/1992 afirma que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley, anunciado en su párrafo segundo que únicamente por la omisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la ley.

“Artículo 9. Se considerarán actos que alteran la seguridad pública el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las empresas para prevenir la comisión de actos delictivos. Tales actos podrán ser sancionados en la forma y cuantía que la legislación de orden público establezca o con el cierre del establecimiento”).

Dicha resolución, aunque como decimos no declaró contraria al texto constitucional la posible regulación de infracciones y sanciones mediante decreto ley se remitirá a la Ley de orden público de 1959, SUAY RINCÓN, *Sanciones...*, *op. cit.*, pág. 174.

El único precedente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el tema se encuentra en la STC de 23 de febrero de 1984, donde el Abogado del Estado afirma textualmente:

“De la interpretación de los preceptos constitucionales y de la doctrina del Tribunal se aduce que cualquiera de los tipos de normas con fuerza formal de ley a excepción, acaso, del decreto ley valdría para tipificar delitos, faltas e infracciones y para conminar penas y sanciones administrativas, y que el artículo 25.1 de la CE tiene también una dimensión de derecho subjetivo fundamental, consistente en no ser condenado por delito no tipificado legalmente a pena no legalmente conminada.”

8. Véanse las sentencias citadas seguidamente.

9. Hasta entonces, el Tribunal Constitucional no pasaba de hacer tímidas alusiones a la existencia de un principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, sin la menor resonancia práctica (SUAY RINCÓN, *Sanciones...*, *op. cit.*, pág. 175).

Como punto de partida de esa evolución podemos señalar la STC de 8 de junio de 1981, que declara: “Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo de Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad), y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, hasta el punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio artículo 24 en su número 3, al señalar que la Administración civil no podrá imponer penas que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.”

No obstante, ya con anterioridad, las STC de 30 de marzo de 1981 y 23 de febrero de 1981 habían declarado que “el artículo 25.1 de la CE recoge el principio de legalidad penal, prohibiendo la punibilidad de una acción u omisión basada en norma distinta o de rango inferior a la legislativa, creando además un auténtico derecho subjetivo a la legalidad desde el punto de vista del ciudadano”.

Del mismo, el Tribunal Supremo tardó en extraer del artículo 25.1 de la CE el principio de legalidad (véase nota 19 del presente capítulo).

10. Un examen de conjunto puede verse en SANZ GANDASEGUI, *La potestad...*, *op. cit.*, pág. 107 y ss. En general, véase TORNOS MAS, *La relación entre ley...*, *op. cit.*, pág. 469 y ss.

11. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, *op. cit.*, II, págs. 164-165.

12. STC 42/1987, de 7 de abril; 77/1983, de 3 de octubre.

13. J. Esteve Pardo, “Sanciones...”, *op. cit.*, pág. 110; GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, *op. cit.*, II, págs. 164 y ss.; SUAY RINCÓN, *Sanciones...*, *op. cit.*, pág. 173 y ss.

14. GARBERI LLOBREGAT, *La aplicación...*, *op. cit.*, pág. 79.

Esa regulación legal, aplicable a todos los ámbitos materiales y a todas las administraciones públicas, hunde sus raíces en la declaración efectuada por la STC 42/1987, de 7 de abril, según la cual el conjunto de infracciones y sanciones administrativas han de estar tipificadas en una ley formal. Aplicando esta doctrina ya han sido declaradas inconstitucionales diversas normas sancionadoras.

En la legislación medioambiental se recoge esa exigencia de manera bastante rigurosa en distintas leyes sectoriales (Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, artículos 90 y 91, infracciones graves y leves, artículo 97, sanciones; Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, artículos 74 y 75, infracciones leves, graves y muy graves, artículo 77, sanciones).

2.2.2. La intervención del reglamento: alcance y límites

2.2.2.1. Doctrina general

Una vez constatadas las anteriores afirmaciones es necesario también señalar, como dijo el Tribunal Constitucional, "Que el alcance de la reserva de ley establecido en el artículo 25.1 de la CE no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto" (STC 42/1987 precitada).

Parece evidente, al igual que ocurre en el Derecho penal, la necesidad de permitir un cierto margen de actuaciones al reglamento en la descripción de la materia prohibida y su consiguiente castigo, siempre y cuando el núcleo de ambas esté previsto en la ley¹⁵ es lo que se denomina *la doctrina del complemento indispensable*: el reglamento completa lo indispensable y sólo lo indispensable para la correcta aplicación de la ley.

Por tanto, si es posible que las disposiciones legales que tipifican infracciones y sanciones administrativas llamen al reglamento para contemplar diversas cuestiones, resulta necesario concretar cuál es el alcance y límites a que está sometida dicha operación y qué circunstancias pueden darse para exigir un rigor diferente en ese aspecto.

En este sentido, la clave de bóveda del sistema la constituye la afirmación constante y pacífica efectuada por el Tribunal Constitucional al considerar que el artículo 25.1 de la CE imposibilita al reglamento una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Así, en ese campo, las disposiciones reglamentarias deben ser normas de carácter secundario, subalterno, inferior y complementarias de la ley. Como productos administrativos que son, han de estar justificadas caso por caso, y deben ser puestas en tela de juicio por los destinatarios, por el juez e incluso por el funcionario encargado de aplicarlas. Su sumisión a la ley debe ser total y absoluta como elemental expresión del principio de jerarquía normativa impuesto, entre otros, por el artículo 9.3 del texto constitucional.

15. La justificación de la remisión al reglamento ha sido hecha en base a distintos argumentos. Unos toman como fundamento el modelo de distribución de potestades públicas, al atribuir la Constitución, en el artículo 97, la potestad a la Administración de dictar normas reglamentarias; otros al declarar el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero, presos de Basauri). Por último se alegan razones de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio). O materiales (STC 42/1987, de 7 de abril). Sobre el tema véase R. ENTREÑA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I/1, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 113 y ss.

Así, en primer término, resulta posible la remisión al reglamento, pero es inconstitucional la mera deslegalización. En este sentido, según el Tribunal Constitucional, resulta claramente inconstitucional “la simple habitación a la Administración por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio para la tipificación de los ilícitos y las correspondientes consecuencias sancionadoras”.¹⁶

Esta operación dejaría de ser, en puridad, una remisión al reglamento pasando a constituir una deslegalización¹⁷ que por afectar a una materia reservada a la ley superaría los límites constitucionales tal y como ha afirmado el Tribunal Constitucional también en otros ámbitos.¹⁸

En efecto, la diferencia entre una y otra técnica radica en que la ley sancionadora de remisión (en principio permitida por el Tribunal Constitucional dentro de ciertos límites) resulta directamente aplicable a sus destinatarios, pues, a pesar de ser incompleta, posee un contenido material propio que, sin embargo, deberá completarse mediante la norma reglamentaria. Por el contrario, la ley sancionadora de deslegalización no es siquiera una norma directamente aplicable, pues no posee sustancia propia, carece de significado.

Su único contenido –dicen García de Enterría y T. R. Fernández– es la manipulación del rango para abrir la posibilidad al reglamento de entrar en una materia hasta entonces regulada por ley.¹⁹

Un ejemplo ayudará a explicar esta última técnica. La Ley orgánica general penitenciaria de 1979 establece en su artículo 42 que “las infracciones se clasificarán en muy graves, graves y leves”. Este enunciado resulta de imposible aplicación, pues debería ser el reglamento de desarrollo el que determine y por lo tanto tipifique las conductas que van a ser sancionables, subdividiéndolas en dicha escala según su gravedad.²⁰

En esa línea resulta necesario averiguar cuáles son los límites de la remisión al reglamento, es decir, qué contenido debe integrar la ley sancionadora y qué determinaciones pueden venir dadas vía reglamentaria. Al respecto fue un dictamen del Consejo de Estado, de 1 de julio de 1982, quien marcó la pauta seguida, tardíamente eso sí, por la actual jurisprudencia cuando sostuvo: “Después de entrar en vigor la Constitución no es posible crear *ex novo*, mediante un reglamento de infracciones administrativas, sanciones de tal naturaleza o ambas cosas a la vez; al

16. STC 42/1987, de 7 de abril (Casino de Mallorca), FJ 2. La STS de 10 de noviembre de 1986 (Aranzadi 6647 precitada) afirma que “cuando puede completarse, vía reglamentaria, el régimen sancionador de una determinada materia previamente establecida en una ley, lo que no caben en ningún caso, son remisiones amplias, vagas y abstractas, ni tampoco descripciones carentes de toda precisión”. En contra, STS de 9 de marzo de 1985 (Aranzadi 1500 precitada) y 23 de enero de 1986 (Aranzadi 50 precitada). Según esta última línea jurisprudencial, que está siendo progresivamente abandonada, basta para cumplir con lo dispuesto en el artículo 25.1, “un simple enganche con la ley” (J. A. SANTAMARIA y Luciano PAREJO, *Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Ramón Areces, Madrid 1991, págs. 210-211).

17. SANZ GANDESEGUI, *La potestad...*, *op. cit.*, pág. 111.

18. Al respecto, véase la STC de 16 de noviembre de 1982 (Ley vasca sobre centro de contratación de cargas).

19. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, *op. cit.*, I, pág. 294 y ss.

20. A pesar de ello, el Tribunal Constitucional, invocando la doctrina de les especiales relaciones de sujeción, consideró en la Sentencia 2/1987, de 21 de enero, acordar con la Constitución ese precepto. Afortunadamente, esa doctrina ha variado y en la actualidad, a partir de la STC 61/1930, de 29 de marzo, incluso en el ámbito de las mal llamadas relaciones especiales de sujeción, se exige la reserva de ley.

21. Dictamen emitido a propósito del Real decreto de 4 de septiembre de 1981, sobre infracciones y sanciones en el transporte terrestre.

contrario, debe ser una ley la que introduzca los elementos definitorios de unas y otras, ya que aquí opera el principio de legalidad en su superior nivel.”²¹

Así, nuestros más altos tribunales declaran, no sin sobresaltos, la necesidad que las leyes definan los elementos esenciales de la conducta antijurídica –de tal manera que sólo sean infracciones las acciones y omisiones subsumibles en la norma con rango de ley– y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer,²² por lo que concluyen afirmando: “No es lícito, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal.”²³

Por tanto, la ley de remisión ha de contener siempre los criterios básicos o “elementos esenciales” de la materia regulada, esto es: el núcleo de la totalidad de comportamientos considerados ilícitos y el contenido (naturaleza y límites) de los castigos.²⁴

Esa doctrina general, seguida de forma mayoritaria por nuestros tribunales, ha tomado cuerpo en el derecho positivo vigente. Así, el artículo 129.3 de la LRJPAC, después de afirmar que el conjunto de infracciones y sanciones deben estar recogidas en una ley, añade: “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.”

2.2.2.2. *La flexibilización de esa doctrina*

En ese margen, existirán una serie de criterios que permitirán graduar con mayor o menor amplitud la remisión a la norma reglamentaria. Entre ellos citaríamos la gravedad o levedad de las conductas sancionables, el grado de afectación de los derechos fundamentales que la regulación positiva²⁵ e incluso, tal como ha considerado el

22. STC 101/1988, de 8 de junio.

23. STC 42/1987, de 7 de abril; STC 101/88, de 8 de junio; STC 3/1988, de 21 de enero, y STS de 25 de abril de 1983 (Aranzadi 2271 y 2272) y 20 de mayo de 1987 (Aranzadi 3817).

En parecidos términos, STS de 10 de enero de 1987 (Aranzadi 203), 29 de julio y 22 de diciembre de 1987 (Aranzadi 7696 y 9606). Al respecto, la STS de 21 de octubre de 1987 (Aranzadi 6901) declara que no es lícito a partir de la Constitución tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria (Real decreto 1794/1981, de 24 de julio, de máquinas recreativas y de azar, artículos 21, 22, 23 y 24) cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o limitado por otras de rango legal.

En parecidos términos, la STS de 23 de mayo de 1988 (Aranzadi 4196).

24. Un modelico ejemplo de respecto a esa doctrina lo constituye la Ley 16/1987, de 20 de julio, de ordenación de los transportes terrestres. Su artículo 139 dice que las infracciones se clasificarán en muy graves, graves y leves relatando exhaustivamente cada una de ellas (artículos 140, 141 y 142). En el artículo 143 concreta las sanciones que son de aplicación conectándolas a cada grupo de infracciones y determinando su contenido.

25. Sería el caso que recoge la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Teniendo en cuenta que su regulación afecta a títulos competenciales diversos (medio ambiente, minas, montes, urbanismo, etc.) que pertenecen también a entes distintos, el legislador estatal a la hora de concretar el sistema sancionatorio ha hecho una remisión expresa a las comunidades autónomas. De ese modo, su artículo 38 dice: “Sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolla estas normas de protección y las leyes reguladoras de determinados recursos naturales, se consideran infracciones administrativas.”

El artículo 39, por su parte, remite al reglamento en la clasificación de infracciones (leves, menos graves, graves y muy graves) según los criterios por ella utilizados. Asimismo, concreta las sanciones y sus cuantías, conectándolas a cada tipo de infracción.

Tribunal Constitucional, razones que atañen a la propia distribución territorial del poder entre el Estado y las comunidades autónomas (STC 87/1985, de 16 de julio). Una aplicación concreta de esta afirmación, en el ámbito que nos ocupa, la proporciona el artículo 38 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (“Sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolle estas normas de protección y las leyes reguladoras de determinados recursos naturales, se consideran infracciones administrativas [...]”).

Una excepción a la aplicación del principio de reserva de ley lo constituyen, según el Tribunal Constitucional, aquellas normas nacidas con anterioridad a la Constitución. Según esa doctrina, “no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.²⁶ Esos considerandos parecen correctos siempre que no afecten a derechos fundamentales que se ejerciten actualmente, con la Constitución en pleno vigor. Cuando ello ocurra, debería tomarse como punto de referencia el momento en que el acto o la situación se produce y no la fecha de la norma aplicada. Por consiguiente, como “el principio de legalidad del artículo 25 se traduce a un derecho subjetivo de carácter fundamental,²⁷ ese derecho debe hacerse efectivo en el momento en que la sanción trató de imponerse, obviando en consecuencia el carácter pre o post-constitucional de la disposición en que se ampara.²⁸

Un ejemplo práctico de esa doctrina lo constituye el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que tipifica un conjunto de infracciones sin cobertura legal (artículo 38), precisamente por ser una norma preconstitucional. A nuestro juicio, si se aplica hoy debería respetar también la reserva de ley.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, partiendo del esquema anterior, declara caducadas por derogación las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes constitucionales. De ello se deduce la nulidad de las normas reglamentarias postconstitucionales que se aprueban en virtud de tales habilitaciones derogadas,²⁹ pero siempre que aquellas normas

26. En general, STC 11/1981, de 8 de abril y 15/1981, de 7 de mayo. En el Derecho sancionador, STC 41/1987, de 7 de abril; 101/1988, de 8 de junio; 29/1989, de 6 de febrero; 61/1990, de 29 de marzo; 219/1989, de 21 de diciembre, y STS de 26 de febrero de 1991 (Aranzadi 714).

27. Entre otras, STC 29/1989, de 6 de febrero, y 61/1990, de 29 de marzo.

28. En parecidos términos se pronuncia GARCÍA DE ENTERRÍA, *La eliminación general...*, op. cit., pág. 121. Entre otras, STS de 8 de julio (Aranzadi 5629) y 8 de octubre de 1987 (Aranzadi 7126).

29. STC 42/1987, de 7 de abril (Aranzadi 520/85 precitada) (Casino de Mallorca) que anula la Orden de 9 de enero de 1979 por infringir el artículo 25.1 de la CE. La misma trae causa de los siguientes hechos: el gobernador civil de Baleares impuso a la sociedad recurrente (Casino de Mallorca, S.A.) la multa de 250.000 pesetas, al amparo del Reglamento de casinos de juego (aprobado por Orden del Ministerio del interior de 9 de enero de 1979) al existir irregularidades en la expedición de tarjetas de entrada, datos que debían figurar en su archivo. Dicho reglamento, del que se pedía su anulación por infringir el artículo 25.1 de la CE, se remitía, para la imposición de multas, al artículo 10.2.1 del Real decreto 444/1977, de 11 de marzo, el cual a su vez complementaba lo dispuesto en el Real decreto ley de 25 de febrero de 1977. Este último reguló por primera vez el juego en España, dando una nueva redacción, en su artículo 2 a los artículos 349 y 350 del Código penal y autorizó al Gobierno, en su artículo 4, “para dictar, a propuesta del ministerio de Gobernación, las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el Real decre-

innoven el sistema de infracciones y sanciones preestablecido, pues en caso contrario no puede entenderse propiamente que se hayan servido de una remisión normativa ya caducada, sino que entonces más bien se trataría de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas generales.³⁰

Sin embargo, y no obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional ha manifestado que el principio de reserva legal analizado se debe aplicar de manera flexible en el ámbito de la potestad sancionadora local. En este sentido, en su STC 132/2001, de 8 de junio, el Tribunal manifiesta que la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones por parte de los entes locales ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local (como es el medio ambiente), existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del ayuntamiento, en cuanto órgano dotado de legitimidad democrática. No obstante, esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley porque la mera atribución por ley de competencias a los municipios –conforme a la exigencia del artículo 25.2 de la LBRL– no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley pero no permite la inhibición del legislador.

De esta manera, la sentencia citada señala que del artículo 25.1 de la CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de una ordenanza municipal–, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del artículo 25.1 de la CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

Este es el panorama general que se vislumbra respecto a la exigencia de una cobertura legal para la tipificación de infracciones y sanciones administrativas. ¿Qué papel juegan en ese marco las ordenanzas locales protectoras del medio ambiente?

to ley, determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas”.

Dicha habilitación fue usada por el Real decreto 444/1977, en cuyo artículo 10 tipificó una serie de infracciones y sanciones “con independencia de lo dispuesto en los artículos 349 y 350 del Código penal y de las infracciones que tipifiquen los reglamentos particulares de los juegos”.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de febrero de 1985 (Aranzadi 1186), había considerado adecuada a la Constitución la citada orden.

30. STC 83/1984, de 24 de julio, 42/1987, de 7 de abril, y 29/1989, de 6 de febrero.

2.3. Ordenanzas locales, reserva de ley y protección del medio ambiente

Hemos visto en las páginas precedentes cuál es el marco dentro del cual debe desenvolverse la tipificación de infracciones y sanciones administrativas en materia medioambiental, además de la interpretación dada por nuestros tribunales respecto al artículo 25 de la CE, los actuales artículos 127 a 129 de la LRJPAC, aplicables igualmente a la Administración local (artículo 2 de la ley), parecen no dejar ningún resquicio de duda: “La potestad sancionadora de las administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley [...]” (artículo 127.1), añadiendo el artículo 129 que: “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley.”

Ese panorama ha sido completado inicialmente para la Administración local por el artículo 2.2 del RPS, que en un confuso redactado dice: “Asimismo, las entidades que integran la Administración local, cuando tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la ley.”

En este sentido, la LBRL, en su título XI (añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), añade en su artículo 139 que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer las sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en sus artículos siguientes.

Dado que una de las competencias atribuidas a la Administración local es “la protección del medio ambiente” [artículo 25.f) LBRL], es la propia ley la que prevé la posibilidad de tipificar mediante ordenanzas locales multas que deberán respetar las siguientes cuantías: 3.000 euros por infracción muy grave; 1.500 euros por infracción grave y 750 euros por infracción leve. Esta regulación legal resuelve un problema y crea otros. Nos explicaremos.

En primer lugar, ya partir de ahora, se permite a las ordenanzas la tipificación de infracciones y sanciones en el marco de las reglas establecidas en la ley de cobertura, ley que puede ser sectorial (Ley de urbanismo, costas, espacios naturales protegidos...) o la propia LBRL en su título XI.

En todos esos supuestos, las ordenanzas, como decimos, podrán concretar aspectos puntuales o de detalle de comportamientos y sanciones que han sido previstos genéricamente en la ley. A partir de ahí, lo que no podrán realizar es una tipificación *ex novo* de infracciones y sanciones de manera absolutamente independiente de las previstas en la ley de cobertura.

Por otro lado, y en segundo lugar, un nuevo problema ha surgido con esta regulación, y es el de la normativa aplicable en la actualidad. Así, no debemos olvidar que la redacción del título XI de la LBRL, referido a las infracciones y sanciones, deriva de la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas

para la modernización del gobierno local. Este título tiene carácter básico y, por tanto, además resulta aplicable a todos los municipios. La consecuencia inmediata de las anteriores afirmaciones es que, a nuestro juicio, quedan derogadas las previsiones que, respecto a las sanciones administrativas, recogía el artículo 59 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, de 1986, el cual, como sabemos, establecía unos topes máximos según el número de habitantes que podían tipificar como sanciones las ordenanzas locales.

Asimismo, se plantea en Cataluña la vigencia del artículo 237.3 del Decreto legislativo 2/2003, de 18 de abril, que, con carácter general para todos los municipios de Cataluña, afirma que si las leyes no establecen un régimen sancionador específico, pueden imponerse multas por infracción de las ordenanzas locales, las cuales no pueden exceder de 1.803,04 euros en municipios de más de 250.000 habitantes, de 901,521 euros en los de 50.001 a 250.000 habitantes, de 450,76 euros en los de 20.001 a 50.000 habitantes, de 300,51 euros en los de 5.001 a 20.000 habitantes, y de 150,25 en el resto de municipios. A nuestro juicio este precepto está derogado por la ley básica y posterior que es la modificación de la LBRL. La consecuencia inmediata de esa derogación es que las ordenanzas municipales de cualquier ayuntamiento de Cataluña pueden recoger como sanción las cuantías establecidas en el artículo 141 de la LBRL sin tener en cuenta, como hasta ahora, el número de habitantes de ese municipio.

3. El principio *non bis in idem*

3.1. Concepto y regulación general

La expresión *non bis in idem* encierra un tradicional principio general del Derecho con un doble significado: por una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento (STC 2/1981, de 30 de enero, joyero de Madrid) (vertiente material).³¹

Por otra parte, es un principio procesal en cuya virtud un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, “no dos procesos con el mismo objeto”. Esta vertiente procesal impide no sólo la dualidad de procedimientos –administrativo y penal– (STC 77/1983, de octubre, bomba en el Gobierno Civil de Cádiz), sino también el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos como consecuencia “de los efectos de la litispendencia y de la cosa juzgada” (STC 66/1986, de 23 de mayo).

31. Estas consideraciones, si bien rigen para las sanciones administrativas de orden general a las que estamos sometidos todos los ciudadanos, se ven matizadas respecto de las llamadas sanciones de autoprotección o sujeción especial (“relaciones del funcionario, servicio público, concesionario, etc.”) (STC de 30 de enero de 1981), pues aquí se considera que una misma conducta puede infringir a la vez el ordenamiento interno de la Administración (que garantiza, por ejemplo, la potestad disciplinaria, STC 50/1983, de 14 de junio) y el ordenamiento general, protegido tanto por el orden penal como por el resto de sanciones administrativas, permitiéndose como excepción, por afectar a normas diversas, la dualidad de castigos (STS de 7 de noviembre de 1984 (Aranzadi 5605), 27 de diciembre de 1984 (Aranzadi 2139) y 19 de abril de 1985)

Aunque de forma expresa no se encuentra recogido en el texto constitucional, es necesario apuntar que, “como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, al prescindir de él en la redacción del artículo 9 del anteproyecto de Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el artículo 25.1 de la Constitución”³² (STC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4. En igual sentido, STC 159/1985, de 27 de noviembre, y 66/1986, de 23 de mayo. Asimismo, ATC 526/1987, de 6 de mayo, y 21 de noviembre de 1988) (Aranzadi 1439/1988).

Las consecuencias jurídicas de esa afirmación son importantes. En primer lugar, al incluir el principio *non bis in idem* en el artículo 25.1 de la CE, se configura a éste como un derecho público subjetivo y fundamental (STS de 23 de octubre de 1983), lo que implica que su desconocimiento o trasgresión por parte de los poderes públicos es susceptible de ser invocado no sólo por las vías procesales ordinarias, sino, además, mediante la protección que otorga la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (según afirma la disposición 2 de la LOTC) y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional de acuerdo con los cánones previstos en el artículo 53.2 de la CE³³ (STS de 28 de septiembre de 1984, Aranzadi 4524).

32. En efecto, el Diario de Sesiones del Congreso recoge, en la sesión de 16 de mayo de 1978, el debate sobre la constitucionalización del *non bis in idem* y la propuesta del diputado Pérez Llorca de trasladarlo al actual artículo 25. La única polémica suscitada fue la aplicación de su ámbito a las relaciones de sujeción especial (véanse pág. 2389 y ss).

Al respecto, José Manuel SERRANO ALBERCA, *Comentarios a la Constitución*, dirigido por Garrido Falla, pág. 509, dice: “Durante el debate constitucional el principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 9, fue suprimido de él con la idea de trasladarlo al artículo 24 (hoy 25). La propuesta llegó a formularse de forma correcta, pero no llegó a incluirse en el artículo 25, aunque este hecho no ha de interpretarse como una derogación del mismo, sino, y al contrario, simplemente como su no constitucionalización.”

33. Sobre ese principio véanse en general:

A. AGULLÓ AGÜERO, “*Non bis in idem*, contrabando y tráfico de drogas”, en *Problemática jurídica y psicossocial de las drogas* (obra colectiva), Valencia, 1987, págs. 13-92.

M. COBO DEL ROSAL y T. S. VIVES ANTÓN, *Derecho penal*, parte general, Tirant lo Blanch, Valencia, 1987, pág. 57 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, tomo II, Civitas, Madrid, 1982, pág. 170 y ss.

GARBERI LLOBREGAT, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la protestad y el procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, 1989, pág. 149 y ss.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, “Sanciones penales y sanciones gubernativas”, en *Problemas actuales de Derecho penal y procesal*, Salamanca, 1971, pág. 9 y ss.; *Las sanciones del orden público en Derecho español*, Madrid, 1973.

M. MONTORO PUERTO, “Naturaleza jurídica de las infracciones de tráfico y su sanción. Principios informadores”, en *Primeras Jornadas Nacionales de Derecho y Tráfico*, Granada, 1988, pág. 113 y ss.

A. MUÑOZ QUIROGA, “El principio *non bis in idem* (STC 3 de octubre de 1983)”, REDA, núm. 45, 1985, pág. 113 y ss.

NIETO, *Derecho administrativo sancionador...*, *op. cit.*, pág. 430 y ss.

OCTAVIO DE TOLEDO, *La prevaricación del funcionario público*, Madrid, 1980, pág. 279 y ss.

PRIETO SANCHIS, “La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el –Estado de derecho–”, REDC, núm. 4, 1982, pág. 115 y ss.

F. SANZ GANDESEGUI, *La potestad sancionadora de la Administración, la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1985.

P. SORIA FERNÁNDEZ MAYORALES, “Derecho administrativo sancionador y Derecho penal: Principios comunes”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 1989.

SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1990; “El Derecho administrativo sancionador: Perspectiva de reforma”, RAP, núm. 109, 1986, pág. 190 y ss.

J. TORNOS MAS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1982, pág. 379 y ss.

En segundo lugar, el principio de mención, como el resto de los recogidos en el artículo 25.1 de la CE, es de aplicación directa e inmediata, no precisando desarrollo legislativo, y además su reconocimiento y respeto ha de vincular a todos los poderes públicos (artículo 53.1), considerándose derogados todos los preceptos legislativos que de una u otra forma la contraríen. Al respecto, la tendencia legislativa más reciente es la de recoger de forma progresiva ese principio. Buena prueba de ello lo constituye, entre otras, la Ley 28/1988, de 28 de julio, de costas (artículo 94.3), y la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales, de la flora y la fauna silvestre (artículo 37.4).

Esa tendencia ha quedado definitivamente consagrada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, norma básica y común, es decir, aplicable a todas las administraciones públicas.

En ella quedan positivizadas las dos vertientes del principio de mención. Una material según la cual “no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto hecho y fundamento” (artículo 133), y otra procesal por la que “los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las administraciones públicas respecto a los procedimientos sancionadores que se substancien” (artículo 137.2).

3.2. *Non bis in idem* procesal: las relaciones entre el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionador en materia medioambiental

Una de las vertientes del principio *non bis in idem* impone que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, prohibiendo, en consecuencia, la dualidad de procedimientos sancionadores penal y administrativo. Esa afirmación plantea las relaciones entre proceso penal y proceso administrativo sancionador y si la autoridad administrativa debe estar subordinada y vinculada a la resolución del juez penal.

Punto de partida de nuestro estudio es la STC 77/1983, de 3 de octubre. En ella se plantea el supuesto de una sanción pecuniaria impuesta al recurrente por el Gobierno Civil de Cádiz en virtud de la LOP, al considerarle responsable de una llamada telefónica al 091 anunciando la colocación de una bomba.

El demandante había sido sometido previamente a causa judicial por esos hechos y el fallo había conllevado la absolución del procesado. Ésta se produjo “sin desconocer las apariencias que señalaban al acusado como autor de la sanción”, pero la ausencia de pruebas concluyentes que permitiesen acreditar su culpabilidad hacía presumir su inocencia. Estos mismos hechos, sin embargo, valorados por el gobernador civil, hacían recaer sobre el recurrente en amparo la citada sanción pecuniaria.

La Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Sevilla, a la hora de conocer de la corrección de la sanción, la estimó adecuada a Derecho y probada la culpabilidad del recurrente, gozando de las mismas pruebas de convicción.

Esta situación fáctica lleva al tribunal a realizar diversas trascendentales manifestaciones, que han servido de pauta tanto a pronunciamientos jurisprudenciales posteriores como al legislador:

a) Imposibilidad de discrepancias en el relato fáctico entre el juez penal y la Administración sancionadora. Así, el fundamento jurídico número 4 de la sentencia afirma: “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 jurídica, ambos se hagan con independencia si resulta de la aplicación de normativas diferentes, pero no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos [...], pues claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.”

b) La subordinación de la Administración a la autoridad judicial (FJ 3):

“Los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 de la Constitución: [...] y d) Finalmente, la subordinación a la autoridad judicial.”

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 a favor de la primera. De esta premisa son necesarias las siguientes consecuencias: 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, y c) la necesidad de respetar la cosa juzgada, añadiendo finalmente que esa subordinación exige que la Administración respete “el planteamiento fáctico que los tribunales hayan realizado con anterioridad” [asimismo, STC de 20 de enero de 1987 (Aranzadi 256)].

Por tanto, esa doctrina jurisprudencial que vincula a todos los jueces y tribunales (artículo 5.1 de la LOPJ) impone en todo caso la subordinación de la actuación administrativa al desarrollo del proceso penal (STS de 23 de diciembre de 1959 y 23 de mayo de 1986), por lo que si un mismo hecho puede ser constitutivo de delito o falta penal y de infracción administrativa, además de existir la obligación por las autoridades administrativas de comunicar al juez penal competente tales hechos en el momento que tengan conocimiento de ellos, impone la paralización del proceso sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre el tema; por ejemplo, STS de 24 de diciembre de 1985 (Aranzadi 6545), que ordena la suspensión de la orden de retirada de licencia de armas por haber matado un jabalí hasta que no se declaren como probados los hechos imputados en la jurisdicción penal. En parecidos términos, STS de 21 de enero de 1987 (Aranzadi 1796), con la consecuencia que si la sentencia penal declara que los hechos imputados no han existido o bien que el expedientado no ha participado en los mismos, dicha afirmación vincula por completo a la Administración pública [STS de 12 de mayo de 1973 (Aranzadi 1058), 29 de enero de 1981 (Aranzadi 1586), 15 de junio de 1984 (Aranzadi 4026), 28 de septiembre de 1984 (Aranzadi 4524) y 20 de enero de 1987 (Aranzadi 256)].

Esta doctrina jurisprudencial ha sido positivizada tanto de manera general por el artículo 137.2 de la LRJPAC como de forma más concreta en la normativa medioambiental (así, entre otros, artículo 40 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conserva-

ción de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre; artículo 120 del Decreto legislativo 1/2001, que aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas). Así, por ejemplo, la primera de la norma citada dice:

“En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador con base, en su caso, en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados.”

Al respecto, una duda importante puede llegar a plantearse, duda provocada por la distinta regulación que del principio constitucional de referencia hace cada norma. Ante esas circunstancias y otras anomalías que pueden producirse, resulta necesario recordar que el principio *non bis in idem* tiene carácter constitucional y, por tanto, no sólo informa y conforma la interpretación dudosa de alguna norma concreta, sino que cualquier ley que lo contradiga resulta inconstitucional.

Por tanto, el operador jurídico debe aplicar en primer término los escuetos postulados del artículo 137.2 de la LRJPAC (los hechos declarados probados por resoluciones penales firmes vincularán a las administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que se sustancian), completados con la doctrina constitucional antes citada, interpretación esta que es la efectuada por el artículo 7 del Reglamento estatal de procedimiento sancionador.

Por ello nos parece inconstitucional la regulación efectuada por el artículo 41 del Reglamento de actividades clasificadas cuando, además de permitir la doble sanción (penal y administrativa) por la comisión de un único hecho ilícito, permite resolver el procedimiento administrativo antes de que exista resolución judicial.³⁴

Un segundo problema de mucho mayor calado y que afecta al núcleo esencial de la política legislativa en materia de protección medioambiental es el provocado por la amplísima tipificación del delito contra el medio ambiente efectuado en el artículo 325 del CP y la aplicación del principio *non bis in idem*, tanto en la vertiente procesal analizada como en la interdicción de la duplicidad de castigos por la comisión de un único hecho que veremos posteriormente y que, como última consecuencia, provoca la práctica inutilización de las disposiciones administrativas sancionadoras.

En efecto, si la formulación del principio *non bis in idem* consiste fundamentalmente en proclamar la paralización del procedimiento administrativo hasta que el juez penal haya resuelto sobre si el hecho concreto es o no constitutivo de delito,

34. El citado precepto dice: “Las sanciones que se indican en los presentes artículos se aplicarán sin perjuicio de que la autoridad gubernativa pase el tanto de culpa a los tribunales de justicia si apreciase la existencia de materia delictiva en la actuación del propietario, tanto por lo que se refiere a los fraudes o manipulaciones dolosas como por lo que a desacatos de que pueda ser objeto dicha autoridad.”

En este sentido, y al hilo de lo expuesto, resulta como mínimo de dudosa constitucionalidad el artículo 41.2 de Decreto legislativo catalán 2/1991, de 26 de septiembre, en materia de residuos industriales cuando señalan tras afirmar la subordinación de la Audiencia Provincial al juez penal que cuando un hecho es objeto de sentencia penal absolutoria se debe continuar el procedimiento administrativo sancionador. ¿Y si el juez penal declaró que el hecho que dio base al expediente no existía? ¿Y si quedó probado que el expedientado no participó en el mismo?

si se amplía el campo de aplicación del delito contra el medio ambiente y encima se configura como una ley en blanco que debe ser completada por la normativa administrativa judicial sobre la actuación administrativa, deberán paralizarse *in aeternum* los expedientes administrativos sancionadores.

Esta lamentable situación sólo puede ser resuelta, como decíamos, con una política legislativa más racional y ordenada. Sobre el tema volveremos seguidamente.

3.3. *Non bis in idem* material: delito ecológico y sanciones protectoras del medio ambiente

Como hemos afirmado, las coordenadas entre las que debe moverse cualquier sanción administrativa protectora del medio ambiente impuesta por la Administración local deben respetar tanto el artículo 25.1 de la CE como el 133 de la Ley 30/1992, en cuya virtud “no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penalmente o administrativamente [...] en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento”. Esas previsiones han sido desarrolladas por el artículo 5.1 del Reglamento estatal 1398/1993, de 4 de agosto, según el cual “el órgano competente resolverá la no-exigibilidad de la responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción de los procedimientos sancionadores en que quedan acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concurra, además, identidad del sujeto y fundamento” (en análogo sentido, artículo 5.3 del Reglamento catalán 278/1993, de 9 de noviembre, sobre procedimientos sancionadores en ámbitos competenciales de la Generalidad).

Esa regulación legal plantea tres tipos de problemas en el ámbito de las sanciones medioambientales impuestas por la Administración local, a saber: a) ¿qué ocurre a partir de ahora con las normas sectoriales que no recogen ninguna previsión sobre el principio *non bis in idem* o lo hacen de forma contraria o incompleta a los postulados antes reproducidos?; b) ¿qué vinculaciones existen con el orden penal?, y c) ¿resulta posible la imposición de una doble sanción administrativa por la comisión de idénticos hechos?

3.3.1. La aplicación del artículo 133 de la LRJPAC a todas las administraciones y a la globalidad de sanciones medioambientales

Como es sabido, la Ley 30/1992 es básica y común, lo cual quiere decir que se aplica a todas las administraciones públicas y en principio a todos los procedimientos sancionadores iniciados por una presunta infracción de la normativa medioambiental. De ese modo, podría ocurrir que existiera alguna normativa sectorial que no hiciera expresa mención del principio *non bis in idem* (así, por ejemplo, Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico y su reglamento de desarrollo, aprobado por el Decreto 833/1975, de 6 de febrero) o que recogiendo dicho principio lo regulase de forma ambigua e incluso contraria a las actuales previsiones (así, por ejemplo, el artículo 41 del Reglamento de actividades clasificadas, al afirmar que las sanciones administrativas no se aplicarán sin perjuicio de que la autoridad gubernativa pase el tanto de culpa a los tribunales de justicia sin apreciarse la existencia de materia delictiva). En esos casos, a nuestro juicio, deben aplicarse los postulados del artículo 133 de la LRJPAC.

Sin embargo, recientemente por algún autor se ha sostenido la posible doble sanción (penal y administrativa) en materia de medio ambiente. El argumento principal esgrimido para hacer semejante afirmación es que el artículo 25 de la Constitución no se aplica “respecto de las sanciones de autoprotección, es decir, aquellas que se imponen dentro de las relaciones de sujeción especial”.³⁵ De ese modo, las sanciones en materia de medio ambiente serían bien “sanciones disciplinarias”, bien “sanciones de policía demanial”, que permitirán la dualidad de castigos pues existiría identidad de sujeto y de hecho, pero no de fundamento jurídico (STC 2/1981, de 20 de enero).³⁶

Como hemos sostenido a lo largo del trabajo, no creemos que, globalmente, puedan sostenerse dichas afirmaciones. Las razones para defender esta postura, esquematizando mucho el tema, serían las siguientes. En primer lugar, resulta difícil aceptar que cuando se contamine la atmósfera o el agua del mar, el ciudadano que haga esa acción esté en una relación de sujeción especial con la Administración. Todos estamos sometidos a las mismas reglas de juego y todos podemos usar esos bienes. Por tanto, difícilmente encaja en el concepto de relaciones especiales de sujeción ese tipo de sanciones administrativas. En segundo lugar, el Derecho positivo vigente desmiente, como hemos visto, dichas afirmaciones. Así, por ejemplo, el artículo 112 de la Ley de costas dispone que la sanción penal excluye la imposición de la sanción administrativa.

En definitiva, a nuestro juicio la regla que debe seguirse es analizar cuáles son los bienes jurídicos protegidos tanto por la normativa penal como por la administrativa protectora del medio ambiente. Si coinciden, cosa que sucederá a menudo dada la tipificación en blanco que realiza el artículo 325 del CP, puede imponerse un único castigo. Si esa circunstancia no ocurre, no existirá identidad de fundamento jurídico y, por tanto, el principio *non bis in idem* no será de aplicación.

3.3.2. El delito contra el medio ambiente y la sanción administrativa

La aplicación del *non bis in idem* material a las relaciones Derecho penal-Derecho administrativo sancionador provoca consecuencias no deseadas para la larga lista de infracciones y castigos previstos en la normativa específica protectora de la atmósfera, bosques, aguas, costas, etc., pues simplemente queda prácticamente inutilizada.

En efecto, dado los ambiguos términos en que está redactado el artículo 325 del CP, que constituye un claro ejemplo de ley en blanco, es muy probable que cualquier hecho antijurídico pueda ser perseguido penal y administrativamente, por lo que la mayor parte del largo listado de infracciones previstas por el Derecho administrativo quedan convertidas en papel mojado al ser de aplicación el *non bis in idem* no sólo procesal, sino también material.

Así, por ejemplo, imaginemos que una empresa realiza vertidos tóxicos a un río sin la debida autorización. Esa acción se encuentra tipificada administrativamente

35. Diego J. VEGA JURADO, *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 186 y ss.

36. Sobre el concepto de relaciones especiales, véase recientemente I. LASAGABASTER, *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994; M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994.

[artículo 116.3.f) del Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas], pero también penalmente, por la remisión que a la normativa anterior realiza el artículo 325 del CP. En estos casos puede ocurrir que el hecho sea sancionado penalmente, quedando prohibido entonces un nuevo castigo en vía administrativa. Pero es que además podría suceder incluso habiendo sido absuelta esa empresa por la jurisdicción penal, no pueda ser castigada por la Administración competente en aplicación del *non bis in idem* procesal, siempre y cuando el juez declare probado que los hechos no han existido o que la empresa no ha tomado participación en los mismos. En definitiva, resultaría aconsejable que el legislador deslindase claramente los dos ámbitos, penal y administrativo. Hasta ese momento, a nuestro juicio y como hemos dicho, será necesario comprobar los bienes jurídicos protegidos por ambas normativas (penal y administrativa), pudiendo castigarse doblemente sólo cuando el fundamento jurídico de una y otra sea distinto, pues en ese caso no concurrirán los requisitos exigidos por el principio *non bis in idem*.

3.3.3. La imposibilidad de imponer una doble sanción administrativa por la comisión de un mismo hecho. La problemática del concurso de leyes y de infracciones

Dada la actual complejidad y abundancia de normas administrativas sancionadoras se está produciendo fenómenos novedosos tales como la tipificación de las mismas conductas en normas distintas, la atribución de potestades sancionadoras análogas a diferentes autoridades, etc., circunstancias todas ellas que plantean una rica problemática.

El punto de partida del sistema lo constituye el artículo 133 de la LRJPAC, al señalar "que no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento". Así, la jurisprudencia para ese supuesto tenía ya declarada la imposibilidad de que, iniciado un procedimiento sancionador, se incoe otro [STS, Sala Quinta, de 18 de abril de 1988 (Aranzadi 3374), STS de 7 de mayo de 1986, STS de 14 de febrero de 1982, 4 de julio de 1983 (Aranzadi 3971) y 2 de febrero y 18 de junio de 1984 (Aranzadi 1106 y 4025), STS, Sala Quinta, de 2 de febrero de 1985].

Desde esa perspectiva, dos son los grandes supuestos que están planteándose en el sistema sancionador-administrativo: la problemática que suscita la aparente concurrencia de disposiciones sancionadoras sobre la comisión de un único hecho cuando, sin embargo, sólo una debe aplicarse, fenómeno denominado del concurso de leyes, y el caso en que un mismo sujeto es castigado por la comisión de varias infracciones, circunstancia que no se resolverá simplemente con la acumulación de las distintas sanciones correspondientes a cada infracción: es la técnica del concurso de infracciones. Veámoslas.

3.3.3.1. Concurso de leyes

Cuando uno o varios hechos constituyen varias infracciones, existe un concurso (ideal o real) de infracciones administrativas. Cuando uno o más hechos parecen infringir varias normas sancionadoras (Ley de aguas, costas, minas, espacios naturales, Ley del suelo), pero en realidad sólo pueden admitirse la vulneración de una de ellas, se habla de concurso aparente de leyes.

En este último caso la cuestión de qué ley es preferente y cuál debe quedar desplazada depende de la interpretación de las distintas normas sancionadoras en juego.

Por ello, la jurisprudencia y la doctrina³⁷ han elaborado unos principios que sirven para orientar esa interpretación,³⁸ aunque su aplicación no puede ser automática pues deben observarse unas reglas de inexcusable cumplimiento. Así, por ejemplo, no puede imponerse una sanción inferior a la permitida por el precepto desplazado, pues se considera absurdo que la aplicación del precepto más grave pueda conllevar una sanción inferior a la del menos grave.

En el ámbito del Derecho administrativo sancionador sería el caso de concurso de leyes del establecimiento de precios ilícitos (que parece vulnerar tanto la LOP como el reglamento de disciplina de mercado) (STS de 18 de febrero de 1970), la realización ilegal de actividades extractivas y las normas de protección del medio ambiente [STS de 12 de mayo de 1987 (Aranzadi 5228)] o los movimientos de tierra y tala de árboles sin previa licencia (que parece infringir la legislación urbana y la legislación del suelo) [STS de 9 de marzo de 1987 (Aranzadi 35156)].

En estos caos una línea jurisprudencial desde hace ya tiempo aplica el principio de especialidad y, por tanto, cuando uno o más hechos parecen conculcar dos o más leyes sancionadoras esa concurrencia debe resolverse aplicando la ley más especial (*lex specialis derogat legem generalem*, la ley especial deroga la general).

Esta técnica ha sido aceptada por alguna jurisprudencia [STS de 28 de febrero de 1983 (Aranzadi 316)].

Así, por ejemplo, hasta la derogación de la LOP de 1959 se producía esta circunstancia, con la alteración ilícita de precios, conducta que puede “perturbar el orden público económico general” artículo 82 de la LOP y artículo 3 del Decreto ley de 25 de enero de 1977) y el Reglamento de disciplina de mercado (24 de diciembre de 1974). En estos supuestos cobra vigencia el principio de especialidad por el que, en una interpretación de ambas normas aparentemente concurrente, una de ellas contempla el hecho más específicamente que las demás, debiendo resolver aplicando sólo esta última (en nuestro ejemplo, el reglamento de disciplina de mercado).

Otro caso sería el de la ejecución sin licencia de obras en la zona de dominio público marítimo-terrestre [artículo 175.1.b) del Reglamento Ley de costas y legislación del suelo] o causar daños a bienes de dominio público (Ley de seguridad ciudadana), pero situados en la zona marítimo-terrestre (Reglamento Ley de Costas, artículo 174.4).

37. Aunque esa técnica tiene su origen en el ámbito penal, su aplicación al campo sancionador administrativo han sido reclamada o por diversos autores. Salvo error u omisiones están cronológicamente. J. TORNOS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1982, pág. 3419 y ss.; REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimenticia y salud pública*, MAP, Madrid, 1989; J. M. TRAYTER, “Sanción penal-sanción administrativa: El principio *non bis in idem* en la jurisprudencia”, PJ, núm. 22, de 1991, pág.128 y ss.; NIETO GARCÍA, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 437 y ss., autor que en esta segunda edición ha reelaborado profundamente el presente capítulo.

38. En el ámbito penal es ejemplo típico de concurso de leyes el que mata a su padre, pues ese hecho, aparentemente, puede quedar subsumido, pero es evidente que sólo concurre el primer delito.

Por tanto, si un precepto de una ley requiere los presupuestos a + b y otros preceptos de otra ley los presupuestos a + b + c, el segundo es más especial que el primero y resultará aplicable, siempre que la sanción sea más grave que la del precepto desplazado en contra (STS de 9 de marzo de 1987, Aranzadi 3516).³⁹

39. Por dar una solución contraria a la apuntada, reproducimos parcialmente la sentencia citada que ya comentaremos en el trabajo *Sanción penal-sanción administrativa...*, *op. cit.*, pág. 276:

"La Alcaldía de la localidad de Santamaría de Guía, dicta con fecha 22 de marzo de 1984, Decreto por el que, en virtud de denuncia formulada por la Policía Municipal, concede a don José F. Q. el plazo de dos meses para que reponga a la situación anterior el suelo afectado por la tala de árboles y movimiento de tierra, que sin licencia municipal ha llevado a cabo en el lugar denominado El Brezal, cuyo decreto fue recurrido en reposición y desestimado el 19 de mayo del mismo año.

"Interpuesto recurso contencioso-administrativo por don José F. Q., la sala de la Audiencia territorial de Las Palmas, en sentencia de 19 de junio de 1985, lo desestima.

"Promoviendo recurso de apelación por don José F. Q., el Tribunal Supremo, aceptando en lo esencial los considerandos 2, 3, 4, 5 y 6 de la sentencia apelada, lo desestima, confirmando aquélla. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

"Considerandos de la sentencia apelada:

"2. Considerando: que sin perjuicio de las competencias que a la Administración Forestal concede con carácter general la Ley de montes, de 8 de junio de 1957, tanto sobre fincas de dominio público, bien sea estatal, provincial o municipal, como de dominio privado, en su artículo 1.4, y sin perjuicio tampoco de las que en materia específica de sanciones aparecen en el artículo 812 de la misma ley, todo ello con desarrollo en los artículos 1 y 407 y siguientes del Reglamento de montes, aprobado por el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, y que evidentemente están concebidas dentro de los fines y ámbitos de tan específica legislación, no menos nítidamente aparecen configuradas las competencias urbanísticas de cada ayuntamiento, a los fines de la Ley del suelo y de sus reglamentos complementarios, de suerte que, sin ningún obstáculo lógico, ni legal, puede afirmarse que en las propiedades rústicas concurren simultáneamente y pacíficamente dos competencias administrativas diferentes, concedidas unas a la Administración forestal (legislación del montes) y otras a la municipal (legislación del suelo), debiendo por ello rechazarse el primer motivo de impugnación alegado en la demanda, toda vez que el artículo 178 de la Ley del suelo, texto refundido aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, sujeta expresamente a previa licencia los actos de uso del suelo consistentes en movimientos de tierra, para conceder las licencias corresponderá al ayuntamiento con carácter general, sin ninguna reserva de exclusividad a favor de la Administración forestal para eventos como el de autos.

"3. Considerando: Que el segundo argumento en que el recurrente funda su impugnación es la supuesta violación del principio *non bis in idem*, aunque no fue formulado expresamente en la Constitución de 1978, subyace en el seno de los artículos 17, 24 y 25 del propio texto supremo, habiendo proclamado el Tribunal Constitucional, en sus sentencias de 30 de enero de 1981 y 3 de octubre de 1983 (Sala Segunda) como no podía ser menos, que el principio del *non bis in idem* constituye uno de los límites de la potestad sancionatoria que el artículo 25 de la Constitución concede a los poderes públicos, pero sin que la existencia de una dualidad de procedimientos, en sendas administraciones diferentes represente violación alguna de tal principio, si, aun tratándose de los mismos hechos, tales procedimientos son consecuencia de la aplicación de normativas diferentes, de inexcusable acatamiento para cada órgano, razonamientos enteramente aplicables al presente caso y que elimina la infracción que se alega.

"4. Considerando: Que además la propia índole de las medidas recurridas demuestra la improcedente invocación del *non bis in idem* en relación con el mismo. En efecto, la resolución impugnada contiene tres medidas (suspensión de las obras, reposición de la finca al estado anterior y concesión de un término de dos meses para obtener la licencia municipal si fuera procedente) que coincide en parte con las adoptadas por la Administración forestal, en la resolución de ICONA de 8 de septiembre de 1984 (*vid.* ramo de prueba de la Administración), en la que, acogiendo la propuesta del Servicio Provincial de ICONA en Las Palmas, expediente 1/1984, se impuso al hoy recurrente una multa de 85.632 pesetas, y la obligación de restaurar el terreno a su condición natural, a lo que hay que sumar la orden de paralización de las obras de roturación y tala de árboles adoptada el 21 de marzo de 1984 por el ingeniero jefe del aludido servicio provincial. De todo lo cual se infiere que la resolución recurrida coincide con la demanda de la Administración del Estado en las dos medidas de suspensión o paralización de las obras y en la reposición restauración de la finca a su estado anterior, sin que con ello se haya violado el principio aludido, porque tales medidas no tienen naturaleza de sanción y en consecuencia es indiferente que sean reiteradas por una u otra administración, pues su índole de medidas de defensa y garantía de la legalidad consienten e incluso hacen deseable tal reforzamiento del mantenimiento de dicha legalidad. En este sentido es oportuno citar el artículo 51 del Reglamento de disciplina urbanística aprobado por el Real decreto 2187/1978, de 23 de junio, en el que aparece claramente la diferencia entre las medidas simples de protección de la legalidad urbanística, consistentes en la adopción de las que sean precisas 'para que se proceda a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal' (apartado 1 del mencionado precepto), así como en la 'obligación de resar-

3.3.3.2. Concurso de infracciones

Existe concurso de infracciones cuando un hecho constituye dos o más infracciones o cuando varios hechos realizados por un mismo sujeto constituyen otros tantos ilícitos. En el primer caso se habla de concurso ideal de infracciones, mientras que en el segundo se produce un concurso real. Alguna de estas figuras ya ha sido incorporada a la legislación administrativa por el RPS; otras, por el contrario, todavía no. Esa circunstancia no es óbice para que tanto la Administración como los jueces puedan hacer uso de las mismas.

3.3.3.2.1. Concurso de infracciones

Existe el concurso ideal de infracciones cuando un solo hecho constituye dos o más infracciones. En el ámbito penal esta técnica se halla regulada en el artículo 77 del CP, y prevé la imposición de un único castigo correspondiente al ilícito más grave. En el ámbito administrativo no ha quedado plasmado debidamente en el RPS, aunque esta circunstancia no es óbice para que la jurisprudencia pueda aplicarla. Serían ejemplos en que concurre el concurso ideal de infracciones los siguientes: se destrozan varios contenedores en la vía pública con un único cóctel molotov; la emisión de ruidos innecesarios que perturban el comportamiento normal de distintas especies de animales, al respecto véase artículo 37.c) de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales protegidos; hacer un único disparo contra un animal protegido y matar a dos [véase el artículo 37.e) de la ley citada].

3.3.3.2.2. El concurso real de infracciones

Se produce cuando varios hechos realizados por el mismo sujeto provocan la comisión de varias infracciones. Dentro de esta categoría se distinguen como figuras más destacadas el concurso medial (cuando una infracción es medio necesario para cometer otra) de la infracción continuada (varios hechos constitutivos de varias infracciones siempre que el infractor persista de forma continuada). Veámoslas por separado.

cimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables' (apartado 4) y aquellas otras que consistan en la 'imposición de sanciones a los responsables' (apartado 3), y que no fueron adoptadas en la resolución municipal, por lo que en modo alguno puede atribuirse a esta violación del principio que invoca el recurrente.

"5. Considerando: Que tampoco es de recibo el argumento del recurrente de que no se puede suspender la ejecución de obras ya realizada, pues como es lógico, tal medida, impuesta obligatoriamente a la Administración por el artículo 184 de la Ley del suelo, mira sólo al as que faltaren por realizar, ni tampoco el que de la solicitud de licencia exigida por el acto recurrido incumba a la Administración forestal, puesto que en el ámbito urbanístico es preciso contar además con la licencia de obras municipal, que incumbe al ayuntamiento, por disposición del artículo 179 de la LS, ni mucho menos puede admitirse la impugnación basada en la supuesta nulidad de las normas subsidiarias de ordenación y planeamiento del Ayuntamiento de Guía, basada en la falta de audiencia del hoy recurrente en el procedimiento de elaboración de las mismas, y que se refuta fácilmente por las siguientes razones: a) porque como tiene reiteradamente dicho la jurisprudencia, cuando se impugna un acto de aplicación de una disposición general no pueden invocarse supuestos vicios de forma en su elaboración, sino únicamente razones de legalidad; b) porque las normas en cuestión fueron aprobadas en el Pleno extraordinario del Ayuntamiento de Guía de 18 de diciembre de 1982, lo que anunció en el BOE de 28 de diciembre de 1982, en tanto que el recurrente, según afirma en el recurso que interpone ante el Sr. ministro de Agricultura por la sanción impuesta en el expediente 1/1984, adquirió la finca en cuestión en escritura pública de 11 de febrero de 1984, por lo que mal podía tener la calidad de interesado antes de dicha fecha, y c) porque incluso una teórica inaplicación de las Normas dejaría a salvo la resolución recurrida, sin otro fundamento que los artículos 178, 179, 184 de la LS y 29 y 51 del Reglamento de disciplina urbanística."

3.3.3.2.2.1. Concurso medial de infracciones

Estamos ante un concurso medial de infracciones cuando la realización de un hecho ilícito es medio necesario para cometer otro. Se halla regulado en el artículo 4.4 del RPS, que dice: “Cuando la comisión de una infracción derive necesariamente en la comisión de otra u otras se debería imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.”

Este supuesto en el ámbito penal recibe, de acuerdo con el artículo 73 del CP, el mismo tratamiento que el concurso ideal de delitos. Por ello, ambas figuras (concurso ideal-concurso medial) son de difícil distinción.

En el ámbito administrativo la jurisprudencia ya venía aplicando esta técnica. Así ocurre, por ejemplo, según afirman la Audiencia Territorial de Granada en Sentencia de 3 de mayo de 1983 y del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1988 (Aranzadi 4517), “cuando se lleva a cabo una parcelación urbanística de suelo clasificado como rústico (insusceptible, por tanto, de ser urbanizado) y posteriormente se realizan obras sin licencia [...] deben reducirse a un solo concepto [...] para no duplicar administrativamente las sanciones correspondientes a una sola infracción [...], conforme al *principio non bis in idem*. Porque lo que debe castigarse en el supuesto denunciado es la realización de obras de parcelación ilegal, en cuya locución van implícitos los dos conceptos sancionados en la resolución o resoluciones impugnadas –parcelación ilegal y realización de obras sin licencia– ya que de otra forma el hecho sancionable se desdobra en dos, cuando uno y otra están íntimamente enlazados en relación de causa a efecto”.

Estas consideraciones ya habían sido propuestas por el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de junio de 1986 (Aranzadi 3607), pues “si para la existencia del tipo es precisa la realización de unas obras que por definición han de ser efectuadas sin licencia, no pueden separarse las infracciones; aunque lo fueran, al tratarse de un solo hecho no podrían sancionarse separadamente, puesto que supondría un tratamiento más severo que el establecido por el Código penal, que según su artículo 73 cuando un solo hecho constituya dos o más delitos o cuando uno de ellos sea medio necesario para cometer otro, se impondrá la pena correspondiente al delito más grave en su grado máximo hasta el límite que represente la suma de los que pudieran imponerse penando separadamente ambos delitos, y como en el caso que aquí se enjuicia no consta si el importe de la primera sanción agota las posibilidades sancionadoras de la Administración [...]” (en parecidos términos y aplicando igualmente la técnica del concurso de infracciones, STS de 4 de julio de 1980, SAN de 16 de enero de 1981).

3.3.3.2.2.2. La infracción continuada

Otra figura incorporada al ámbito sancionador por el artículo 4 del RPS es la infracción continuada. En el apartado 6 *in fine* del citado precepto se afirma: “Será sancionable como infracción continuada la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejante precepto administrativo, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.”

Para apreciar dicha figura deberán concurrir los siguientes requisitos:

- a) Realización de una pluralidad de acciones u omisiones.
- b) Infracción del mismo o semejante precepto administrativo.

c) Aprovechando idéntica ocasión, es decir, debe constar una conexión temporal y el empleo de medios semejantes con un mismo propósito o intención.

Estas previsiones, análogas a las recogidas en el artículo 74 del CP,⁴⁰ van a provocar más de un problema en su aplicación al ámbito administrativo, sobre todo por el tratamiento que se le da en la nueva legislación. Son ejemplos de infracción continuada: verter residuos contaminantes a un río durante un mes; la ejecución sin licencia de plantaciones sucesivas en zonas sujetas a algún tipo de limitación (artículo 38.12 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestre); la producción de ruidos innecesarios y permanentes que perturben el comportamiento de la fauna [artículo 37.c) de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales]; la emisión a la atmósfera de gases contaminantes durante un mes (Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico).

El problema principal de la aplicación de esta técnica en nuestro ámbito es el tratamiento que el propio artículo 4.6 del RPS prevé. Este precepto dice: "No se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo."

El legislador no ha calculado las lamentables consecuencias que pueden derivarse de esta regulación. Así, la empresa que vierta al río desechos contaminantes durante cuatro meses, si a la semana se le incoa expediente sancionador, ¿deberá la Administración esperar a resolver el primer expediente para incoar otro?, ¿cómo juega entonces el plazo de prescripción de los sucesivos ilícitos? La solución, obviamente, no resulta acorde ni con la realidad ni con el principio de justicia ni con la adecuada protección del medio ambiente que proclama el artículo 45 de la CE.

4. El procedimiento sancionador

4.1. Planteamiento

El procedimiento sancionador, como conjunto de trámites y actuaciones que debe realizar la Administración para imponer una sanción, ha sufrido en la actualidad ciertas reformas legislativas, que van a influir obviamente en las normas sancionadoras protectoras del medio ambiente.

Con el fin de clarificar el tema, dividiremos nuestra exposición en dos grandes apartados. Uno que hace referencia a los principios de todo procedimiento san-

40. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el que en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, realice una pluralidad de acciones u omisiones que ofendan a uno o varios sujetos e infrinjan el mismo o semejantes preceptos penales, será castigado, como responsable de delito o falta continuados, con la pena señalada, en cualquiera de sus grados, para la infracción más grave, que podrá ser aumentada hasta el grado medio de la pena superior. Si se tratare de infracciones contra el patrimonio se impondrá la pena teniendo en cuenta el perjuicio total causado. En estas infracciones el tribunal impondrá la pena superior en grado, en la extensión que estime conveniente, si el hecho revistiere notoria gravedad y hubiere perjudicado a una generalidad de personas.

Quedan exceptuadas de lo dispuesto en el párrafo anterior las ofensas a bienes jurídicos eminentemente personales, salvo las constitutivas de infracciones contra el honor y la libertad sexual, en cuyo caso se atenderá a la naturaleza del hecho y del precepto infringido para aplicar o no la continuidad delictiva.

cionador, recogidos en el título IX, capítulo II, artículos 134 a 138 de la LRJAC, preceptos que debe respetar la Administración local cuando ponga en marcha la normativa sancionadora medioambiental (artículo 2 de la LRJPAC); otro que concreta la normativa aplicable, trámites específicos que componen el procedimiento y tipos o clases de procedimientos sancionadores, pues la regulación legal, en la actualidad, ofrece distintas posibilidades.

4.2. Principio del procedimiento sancionador

4.2.1. Planteamiento

En los inicios de la andadura constitucional, la constante referencia que el artículo 24 de la CE hacía a "jueces y tribunales", "proceso", "proceso público" y "juez ordinario" otorgaba sólidos argumentos para sostener la inaplicación del mismo en las actuaciones no desarrolladas ante los tribunales de justicia.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, separándose de la interpretación efectuada por otros altos tribunales estatales y en la línea propuesta por el TEDH,⁴¹ no dudó en aplicar, mediante una interpretación finalista, "los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la CE en materia de procedimiento [...] a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución [...]" (STC 18/1981, de 8 de junio, funcionarios de Correos de la CSUT de Barcelona).⁴²

Una vez hecha esa declaración genérica y de principio que, entre otras cuestiones, posibilita, ante su vulneración, tanto la puesta en marcha del proceso especial descrito en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, como del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional era necesario concretar cuál es el alcance y vigencia de cada uno de los derechos y principios ahí recogidos. A esa labor ha contribuido la Ley 3/1992, al positivizar en sus artículos 134 a 138 alguno de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia. Es necesario observar, sin embargo, que muchos de ellos no constituyen principios en el sentido técnico y jurídico sino que más bien el conjunto de todos ellos forman parte de "derecho al desarrollo del procedimiento sancionador con todas las garantías".⁴³

41. Tal y como afirma GARBERI LLOBREGAT, *La aplicación...*, *op. cit.*, pág. 170, "Con ello, el Tribunal Constitucional español se separa, por ejemplo, de la Corte Costituzionale Italiana, la cual ha entendido que las garantías de incidencia procesal que se recogen en la Constitución italiana se refieren exclusivamente al campo jurisdiccional y milita activamente con la doctrina del TEFH favorecedora de la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 6 de la CEDH cuyas garantías ocupan un lugar tan eminente que no pueden ser interpretadas de forma restrictiva. *Vid.* STEDH, 9 de octubre de 1979, núm. 24 (Caso Airey), 13 de mayo de 1980, núm. 33 (caso Artico), 9 de abril de 1989, núm. 28 (caso Godoy) y 12 de febrero de 1985, núm. 26 (caso Colozza)".

42. Comentada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración. Dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional", REDA, núm. 29, 1986; BERMEJO VERA, *La tutela...*, *op. cit.*, pág. 168 y ss.; F. SANZ GANDASEGUI, *La potestad...*, *op. cit.*, pág. 156 y ss., quien señala:

"La resolución del Tribunal tuvo algo de inesperado para el Ministerio Fiscal y Abogado del Estado que no parecían prever —como de hecho tampoco parecía previsible— la aplicación del artículo 24 de la CE al procedimiento sancionador administrativo."

43. Tal y como afirma GARBERI LLOBREGAT, *El procedimiento...*, *op. cit.*, pág. 183.

4.2.2. Análisis de los principios del procedimiento sancionador en materia medioambiental

4.2.2.1. Prohibición de las denominadas sanciones de plano. El contenido mínimo del procedimiento sancionador

Una de las más toscas prácticas enquistadas en el seno del Derecho administrativo sancionador antes de la Constitución era la posibilidad de imponer una sanción sin respetar ningún trámite previo, ni siquiera el trámite de audiencia al interesado (así, artículo 3 de la LOP). El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 18/1981, de 8 de junio, antes citada, declaró contraria al artículo 24 de la CE la práctica consistente en imponer una sanción administrativa sin observar procedimiento alguno y, lo más importante, sin posibilidad de defensa previa a la toma de decisión, sin tener oportunidad de hacerse oír, con la consiguiente carga de recurrir para que tal acto se consolide y adquiera firmeza.⁴⁴

Esa declaración ha sido recogida por el artículo 134 de la LRJPAC, que bajo el epígrafe “garantías del procedimiento” y tras recodar que el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido, afirma que en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento (párrafo 39).

Esa afirmación debe ponerse en conexión con el apartado 62.e) de la Ley 30/1992, que declara la nulidad radical de los actos sancionadores “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, afirmaciones que alcanzan, como veremos, incluso a los actos producidos tras la observancia de un procedimiento, pero que, sin embargo, se ha obviado alguno de los trámites esenciales del mismo como sería, en nuestro caso, el de vista del expediente y audiencia al interesado, la fase probatoria o la comunicación de los hechos imputados, la no-distinción entre la fase instructora y sancionadora, cuestión esta última que va a provocar más de un problema, sobre todo en el ámbito local.

4.2.2.2. Los denominados derechos de defensa: el derecho a conocer de la acusación formulada y la necesaria observancia de los derechos de vista del expediente y audiencia del interesado

La plasmación concreta del principio de contradicción que debe regir todo procedimiento administrativo⁴⁵ en el ámbito sancionador se lleva a cabo, esencialmente, mediante el respeto de distintos derechos. Así, el primero de los llamados derechos de defensa es, obviamente, el conocer de la acusación formulada.⁴⁶ Mal puede

44. Con posterioridad y de forma unánime recogen esa doctrina las STS de 10 de marzo de 1986 (Aranzadi 2203), 4 de julio, 19 y 26 de diciembre de 1983 (Aranzadi 3971, 6799 y 6802), 21 de junio de 1985 (Aranzadi 3255) y 10 de noviembre de 1986 (Aranzadi 7829). Sobre el tema, véanse especialmente L. MARTÍN RETORTILLO, *Las sanciones de orden público en Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1973; J. E. SORIANO, “Sanciones de plano. Su vigencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1980) (Aranzadi 1083)”, REDA, núm. 26, pág. 489 y ss.; CANO MATA, *Las infracciones...*, op. cit., pág. 153 y ss.

45. Al respecto, véase GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, op. cit., II, pág. 398 y ss.

46. La STC 44/1983, de 24 de mayo, dice: “El derecho a ser informado de la acusación es el primer elemento del derecho de defensa que condiciona a todos los demás, pues mal puede defenderse de algo el que no sabe de qué hechos se le acusa en concreto.”

Del mismo modo, la STC 141/1986, de 12 de noviembre (Aranzadi 769/85), afirma que su función esencial radica en impedir un proceso penal inquisitivo, que si bien pudo existir en otras fases de la historia, se compece muy mal con la dignidad del hombre y por ello con un sistema de derechos fundamentales y de libertades públicas. En su forma más aguda y radical, trata de impedir la situación del hombre que se sabe sometido a un proceso, pero ignora de qué le acusa. Es también un derecho de carácter instrumental respecto del fundamental derecho a la defensa.

uno defenderse si no está informado perfectamente, con claridad y rigor, de los hechos considerados punibles, su participación en los mismos, las normas infringidas y las sanciones que pueden serle de aplicación. Resulta fácilmente constatable la importancia y trascendencia de este derecho. Sin él todos los demás carecen de sentido. La defensa se convierte en una pura pantomima sin eficacia alguna y sin ningún rigor. El procedimiento y sus concretas garantías posteriores en el tiempo se derrumbarán cual castillo de naipes por una falta de consistencia en la base, en los cimientos sobre los que se sustentan derechos tan importantes como el de audiencia, que se convertirá en una formal e inútil posibilidad de alegar no se sabe qué, de rebatir algo que se ignora o de lo que no se tiene pleno conocimiento, situando al “acusado” en la más pura e impotente indefensión.⁴⁷

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “el derecho a ser informado de la acusación” como principio establecido en el artículo 24 de la Constitución no es exclusivo del orden penal, sino que tiene su vigencia frente a todas las instancias públicas represivas.⁴⁸

El guante lanzado por nuestro más alto tribunal ha sido recogido por el artículo 135 de la LRJPAC cuando, entre los derechos del presunto responsable, incluye la necesidad de notificarle “los hechos que se le imputan [...], las infracciones que tales hechos pueden constituir [así como] las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer”.

Al respecto, supondría una clara vulneración del derecho a ser informado de la acusación el cambio sustancial de calificación jurídica o la ampliación de la acusación a nuevos hechos punibles en una fase procedimental donde al sujeto pasivo de aquélla no le quedara la oportunidad de ejercitar una defensa tendente a la exculpación de los nuevos hechos o la nueva calificación realizada por la autoridad sancionatoria (STS 29/1989, de 6 de febrero (Aranzadi 462/87), Chocolates Elgorriaga.⁴⁹

47. El derecho a conocer de la acusación formulada es, además, el que hace posible la contradicción, sin la cual “no puede decirse siquiera que exista un verdadero procedimiento en sentido jurídico”. L. M. CAZORLA PRIETO y E. ARNALDO ALCUBILLA, *Temas de Derecho constitucional y Derecho Administrativo*, Marcial-Pons, Madrid, 1988, pág. 854. Sobre la importancia de la contradicción en el procedimiento, véanse S. ROYO VILLANOVA, “El procedimiento administrativo como garantía jurídica”, RE, núm. 48, pág. 70; Maria Alessandra SANDULLI, *Le sanzioni Amministrative pecuniarie (principio sostanziali o procedimentali)*, Jovane editore, Napoli, 1983, págs. 155-186; DE LA CERRI, “Difesa e contraddittorio nel procedimento amministrativo”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, pág. 2733.

48. STS 31/1986, de 20 de febrero.

49. En la citada resolución se declaró contrario al artículo 24 el acuerdo del Consejo de Ministros por no haber comunicado al recurrente la propuesta de resolución en la que se incrementaba la sanción inicialmente propuesta de manera sustancial (¡Pasaba de 40.000 ptas. a 50 millones!) al aplicarse la agravante de reincidencia. En el FJ núm. 2 del fallo puede leerse:

“En efecto, esa falta de comunicación de la segunda y última propuesta de resolución del expediente resulta de las actuaciones, como admiten todas las partes... ello constituye sin duda una violación del Derecho constitucional del expedientado a su defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador e, incluso, más en concreto como señala el Ministerio Fiscal, del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución. Es doctrina reiterada de este Tribunal que las garantías que este precepto constitucional impone por realización directa al proceso penal son igualmente aplicables al procedimiento administrativo sancionador, en tanto que manifestación del *ius puniendi* del Estado, y en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de este tipo de procedimiento. Sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento administrativo, forma parte de las garantías que establece el artículo 24.2 de la Constitución, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento.

Una vez que se ha conocido cuáles son los cargos que se imputan al expedientado, deberá serle concedido el derecho de audiencia, pues “nadie puede ser condenado sin ser oído”, principio de ética jurídica y axioma que alcanza a todas las esferas del ordenamiento por el fondo de ecuanimidad y justicia que encierra, constituyendo en todos los países de nuestro entorno el núcleo esencial de los derechos de defensa en el procedimiento administrativo.

En los procedimientos sancionadores, el derecho a “formular alegaciones” (artículo 135, párrafo 3, de la LRJPAC) se materializa en dos momentos procedimentales distintos: tras comunicar al expedientado el pliego de cargos (artículo 16 del Reglamento de procedimiento estatal) y tras comunicarle la propuesta de resolución, instante en el que se acompañará una relación de los documentos obrantes en el expediente (vista del expediente) y se le otorgarán quince días para formular alegaciones (artículo 19 de la citada norma). Por tanto, podría producirse violación del derecho a ser oído, tanto si no se da al inculpado la oportunidad de defenderse, como si ese trámite se produce irregularmente (en otro momento procesal u ocultando documentos trascendentales), no pudiendo aceptarse como cauce adecuado para ejercitar el derecho de referencia la interposición del recurso administrativo pertinente, pues esa forma de actuar sería una lamentable concepción de los derechos de defensa y vulneración, igualmente, del artículo 24 de la CE.

4.2.2.3. *El derecho a proponer y practicar las pruebas*

El artículo 137.4 de la LRJPAC señala:

“Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades.

“Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.”

Ese derecho, también recogido en el artículo 24.2 de la CE, ha sido interpretado y modelado por el Tribunal Constitucional en referencia a los procedimientos sancionadores, entre los que destacan con luz propia los relativos al medio ambiente. El nudo gordiano del precepto lo constituye la determinación de las reglas o criterios a seguir para averiguar cuándo una prueba propuesta por el inculpado para su práctica puede ser rechazada. Aunque la jurisprudencia no se ha mostrado muy rigurosa en este aspecto, sí ha sido declarado por el Tribunal Constitucional que deben ser admitidas por el instructor las pruebas que estime pertinentes (STC 125/1983, de 26 de diciembre) y relevantes en relación con el objeto del procedi-

“Estas garantías han sido conculcadas por la Administración en el presente caso. A ello no puede oponerse la actitud pasiva o pretendidamente negligente, al juicio del Abogado del Estado, de la entidad sancionadora en anteriores fases del procedimiento, puesto que esta circunstancia no dispensaba a la Administración de su obligación de comunicar a la misma la propuesta final de resolución, a fin de que pudiera formular alegaciones en su defensa. Menos aún cabe oponer que, conociendo la recurrente la infracción que se le imputaba, carecía de trascendencia constitucional que no se le diera audiencia sobre un ‘elemento secundario de la infracción’, a decir el Abogado del Estado, como era la agravante de reincidencia. Ni el referido elemento era secundario, pues determinó una modificación de la propuesta inicial de resolución que incrementaba extraordinariamente la cuantía de la sanción, ni aunque lo hubiera sido, podría quedar al margen de las garantías constitucionales, ya que, en todo caso, modificaba la calificación de la falta y la consecuencia punitiva, elementos estos indispensables de toda acusación sobre los que debe versar el ejercicio del derecho de defensa.”

miento (ATC 294/1985, de 8 de mayo).⁵⁰ Por tanto, deberán ser admitidas y practicadas las pruebas adecuadas para determinar, comprobar y esclarecer los hechos que dieron lugar a la incoación del expediente y aquellas que resulten apropiadas para concretar la responsabilidad susceptible de sanción. Esa labor, a pesar de constituir un acto de trámite podrá ser susceptible de recurso autónomo, al constituir un acto trámite cualificado y capaz de crear indefensión (artículo 107 de la LRJPAC). Por ello, adquiere especial importancia el requisito de la motivación en el sentido que el instructor, cuando reciba la solicitud de la práctica de una prueba, deberá exteriorizar las razones por las cuales la considera impertinente o irrelevante pues incluso se abrirá el control mediante el proceso de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional cuando se deniega una prueba sin fundamentación alguna o cuando la motivación del rechazo sea arbitraria o irrazonable (STC 7 de mayo de 1984, 19 de junio de 1985 y 2 de octubre de 1985).

4.2.2.4. La presunción de certeza de las actas de inspección. Su vinculación con la presunción de inocencia

El artículo 137.3 de la LRJPAC, recogiendo la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, declara que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

El redactado del citado precepto es fruto de una ardua polémica, tanto doctrinal como jurisprudencial, cuyo origen se encuentra en la traslación del derecho a la presunción de inocencia (artículo 24 de la CE) al ámbito del procedimiento sancionador. En efecto, si una de las vertientes de ese derecho viene resumido por el adagio *incumbit probatio qui dixit non qui negat* (la carga de la prueba incumbe a quien acusa, no al que niega), ¿cómo puede explicarse que unos hechos constatados por cualquier persona que trabaje para la Administración sirvan como prueba en el sentido técnico de la palabra y esa simple declaración recogida por escrito sea el único elemento que permita sancionar a una persona?

Por otra parte, y en el otro lado de la moneda, resulta difícil admitir que los derechos constatados por los servicios de inspección de la Administración no sirvieran para prácticamente nada, pues el principio de la presunción de inocencia no queda destruido.

En esa situación se ha llegado a una vía intermedia,⁵¹ según la cual para que los hechos constatados por una persona que trabaje en la Administración tengan valor probatorio, es decir, destruyan la presunción de inocencia y sirvan para la posterior sanción deben reunir una serie de requisitos, que son los siguientes:

50. ATC 681/1984, de 14 de noviembre; 191/1984, de 28 de marzo y 268/1986, de 19 de marzo. Al respecto la STC 51/1985, de 10 de abril, declara que la pertinencia de las pruebas es la relación que las mismas guardan con lo que es objeto del juicio y con lo que constituye *thema decidendi* para el tribunal y expresa la capacidad de medio utilizado para formar la definitiva convicción del tribunal.

51. Al respecto véase por todos el excelente y documentado trabajo de Vicens AGUADO, *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas, EAPC, Madrid, 1994.

1. Que esos hechos hayan sido constatados por funcionarios públicos a los que se les reconozca la condición de autoridad o agentes de la autoridad (STS de 13 de diciembre de 1988). Así pues, el personal laboral al servicio de las administraciones públicas quedaría excluido de estas reglas.⁵²

También quedarían excluidos los inspectores de otros cuerpos o departamentos distintos (inspector de trabajo que constata un vertido ilegal a un río, inspector de hacienda que comprueba una excesiva contaminación atmosférica, etc.) que por razones materiales u objetivas carecen de competencia (artículos 1216 de la LC y 317 de la LEC).⁵³

2. Que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes. Entre ellos, y siguiendo a Vicenç Aguado, deben constar los funcionarios que han participado en la elaboración de estos documentos [STS de 17 de noviembre de 1987 (Aranzadi 9222)]; los datos de las personas que hayan prestado testimonio, haciendo constar esa circunstancia [STS de 23 de febrero de 1988 (Aranzadi 1447)]; los hechos y circunstancias del caso [STS de 7 de noviembre de 1991 (Aranzadi 8436)]; lugar, fecha y firma.

Si estos requisitos faltan no implicará siempre la nulidad del acta, sino que, simplemente, en ocasiones no servirán de prueba y, por tanto, requerirán de otros elementos para destruir la presunción de inocencia y llegar a la imposición de la sanción.

4.2.2.5. *La necesaria separación de las funciones de instrucción y las de resolución*

Como dice Garberi Llobregat,⁵⁴ sólo una mimética y precipitada traslación al ámbito administrativo de los derechos consagrados en el artículo 24 (en concreto, “el derecho al juez imparcial” y “el derecho a un proceso con todas las garantías”) explica el redactado del actual artículo 134.2 de la LRJPAC, que impone a los procedimientos sancionadores la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora ecomendándolas a órganos distintos.

Esa doctrina, elaborada por el Tribunal Constitucional (STC 145/1988, de 12 de abril, declarando inconstitucional el procedimiento de injuria y el procedimiento para el enjuiciamiento de los delitos dolosos, menos graves y flagrantes recogidos en la Ley orgánica 10/1980, de 11 de noviembre) impide, por estar “contaminado”, que el juez instructor juzgue.

La rigurosidad de esas reglas en el ámbito administrativo daría al traste con todo el sistema sancionador previsto por las leyes (en esa línea, STC 76/1990, de 26 de abril) al juzgar constitucional la atribución al mismo órgano de las labores de inspección y liquidación de los tributos [artículo 140.c) de la LGT], sobre todo en el ámbito de la Administración local, donde *a priori* no existen distintos órganos.

Con el fin de matizar esa situación se ha realizado una interpretación restrictiva de ese concepto. Así, el artículo 10 del Reglamento de procedimiento ha interpre-

52. En esa línea se pronuncian el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, y la STC 99/1987, de 11 de junio, al considerar que los temas que afectan a la soberanía del estado, deben estar reservados a los funcionarios. Al respecto y exhaustivamente Vicenç AGUADO, *La presunción de certeza...*, op. cit., pág. 116 y ss.

53. En este sentido, Vicenç AGUADO, *La presunción de certeza...*, op. cit., pág. 128, quien cita las STS de 23 de abril y de 1 de junio de 1990 (Aranzadi 3138 y 4641), en apoyo de su afirmación.

54. GARBERI LLOBREGAT, *El procedimiento...*, op. cit., págs. 201 y 202.

tado que el término órgano al que hace referencia el artículo 134.2 de la LRJPAC equivale a unidad administrativa.⁵⁵

De ese modo, cuando una norma protectora del medio ambiente atribuye la competencia para sancionar al alcalde (artículo 38 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; artículo 99.4 de la Ley de costas, multa hasta 1.000.000 de pesetas; artículo 13 de la Ley de protección del ambiente atmosférico, de 22 de diciembre de 1972) podrá ser competente para instruir el órgano que designe este último asignando dicha función al servicio jurídico de la concejalía de Medio Ambiente, Industria, o simplemente los servicios jurídicos del ayuntamiento en cuestión.

Como veremos, y para acabar, esta rígida separación entre órgano instructor y sancionador ha provocado la indeseable consecuencia de que este último debe nombrar al primero y formular el denominado pliego de cargos, documento muy complejo y que va a determinar decisivamente la suerte del expediente, por lo que, paradójicamente, quien acusa habrá de resolver.

4.2.2.6. La imparcialidad en el procedimiento sancionador

Aunque es cierto que en cualquier procedimiento administrativo, la Administración es siempre juez y parte, no es menos evidente que el ordenamiento establece un *minimum* de imparcialidad,⁵⁶ concretada en el procedimiento sancionador en primer lugar con la obligación de relevar al inculpado “la identidad del instructor” (artículo 135 de la LRJPAC), articulando las técnicas de abstención y recusación previstas en los artículos 28 y 29 de la LRJPAC. Asimismo, se incluye la necesidad de comunicar la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia, como circunstancias predeterminadas objetivas e inalterables cuya invariabilidad ha sido reforzada impidiendo, incluso, la delegación de firma (artículo 16 de la LRJPAC).

4.3. Los procedimientos sancionadores: normativa aplicable, clases y desarrollo

4.3.1. La normativa reguladora de los procedimientos sancionadores en materia medioambiental

El respeto al procedimiento legalmente establecido para la imposición, por la Administración local, de una sanción administrativa como infracción de las normas protectoras del medio ambiente ofrece distintas posibilidades que intentaremos clarificar. La actual situación, no excesivamente acorde con el principio de seguri-

55. Así, véase la exposición de motivos de esa norma:

“En puridad la Ley 30/1992, distingue los conceptos ente, órgano y unidad administrativa. La diferencia entre ellos es la siguiente: El ente tiene personalidad jurídica propia, es susceptible de tener derechos y obligaciones. El órgano, que no posee personalidad jurídica propia, se encontraría en un segundo peldaño y a ese término la ley le atribuye dos significados distintos, a saber: a) Como órgano complejo (ejemplo, Ministerio de Obras Públicas), y b) como órgano simple (ej. ministro de Obras Públicas). Por último la unidad administrativa sería sinónimo de órgano simple, es decir, aquellas parcelas de la organización administrativa que juntas forman un órgano compuesto. Así, el artículo 11 de la LRJPAC cuando utiliza el término órgano lo hace para referirse al órgano compuesto y por el contrario, el artículo 134.2 de la LRJPAC sería órgano simple.”

56. En esos términos, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, op. cit., II, pág. 405.

dad jurídica, ha sido provocada, en parte, por la falta de regulación en la LRJPAC de los trámites concretos del procedimiento sancionador y haber derogado ésta expresamente los antiguos artículos 133 a 137 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. En la actualidad básicamente podemos encontrarnos con las siguientes posibilidades.

a) Que la legislación sectorial protectora del medio ambiente no regule ningún procedimiento administrativo o bien se remita a la regulación de la ya derogada Ley de procedimiento de 1958 y tampoco exista previsión alguna en las ordenanzas medioambientales. Sería el caso en que se encuentran, entre otras, la Ley 6/1988, de 30 de mayo, forestal de Cataluña (artículo 80 que se remite a la Ley de procedimiento administrativo). Asimismo, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres y peligrosas.

En estos supuestos y otros análogos, deberemos acudir bien a la regulación efectuada en el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, siempre y cuando sobre aquella materia en concreto el Estado tenga competencia normativa plena, es decir, bases más desarrollo, o bien acudiremos a la regulación autonómica (en Cataluña, por ejemplo, Decreto 278/1993, de 9 de noviembre) en el resto de los supuestos (cuando el Estado no tiene competencia normativa plena).⁵⁷

En esta norma se regulan, como veremos, distintos tipos de procedimiento. Hemos de señalar también que las ordenanzas protectoras del medio ambiente, en la generalidad de ocasiones, no establecen un procedimiento administrativo sancionador, por lo que resulta de aplicación la normativa anterior.

También habrá de tenerse en cuenta si la norma concreta atribuye competencias a las administraciones locales sobre la instrucción o la resolución del procedimiento. Es necesario señalar que, como hemos visto, una única ordenanza municipal desarrolla distintas normativas sectoriales, por lo que en principio será de aplicación bien el reglamento estatal o el autonómico.

b) Supuestos en que la normativa sectorial ya incorpora el procedimiento sancionador. Sería el caso del reglamento que desarrolla la Ley de costas (artículos 192 a 197) o en Cataluña los artículos 97 y siguientes de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos).

Aquí, si la competencia para determinadas infracciones y sanciones está atribuida a los órganos locales, deberá seguirse el procedimiento allá establecido, y en el caso en que las disposiciones legislativas sean concretadas por ordenanza deberán ajustarse a los requisitos establecidos en la ley (así, por ejemplo, artículo 67.2 de la Ley catalana de residuos citada).

c) Puede ser factible también que la ordenanza municipal regule un procedimiento específico. En estos casos, deberán respetarse los propios principios establecidos en la LRJPAC.

57. El artículo 1 del citado reglamento añade que su articulado es directamente aplicable a los entes locales en los procedimientos sancionadores sobre materias de competencia de la Generalidad, cuyo ejercicio se les ha delegado.

4.3.2. Procedimiento sancionador ordinario

4.3.2.1. Forma de iniciación

Como es sabido, los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa al percibir él mismo los hechos presuntamente sancionables, bien como consecuencia de orden superior petición razonada de otros órganos o denuncia de un particular (artículo 11 del reglamento estatal y artículo 6 del reglamento catalán).

El órgano competente para incoar el procedimiento en la Administración local será –dice el artículo 10.2 del reglamento estatal– el que esté previsto en la norma sancionadora y en su defecto el que resulte de la aplicación de las reglas genéricas de atribución de competencias previstas en el título II de la LRJPAC. Si por el sistema anterior no se pudiese averiguar, el órgano que tenga competencia para resolver lo tendrá para iniciarlo.

Así, la normativa medioambiental normalmente afirma que es el alcalde el órgano encargado de sancionar [entre otros, artículo 13.1.a) de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico; artículo 99.4 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, o artículo 38 del Reglamento 2414/1961, de 30 de diciembre, sobre actividades molestas], pero no especifica quién es el responsable de la incoación de ese procedimiento. Como de la Ley 30/1992 tampoco se puede deducir, resulta claro que, si no existe una desconcentración de competencias a las comisiones de gobierno o a los concejales (artículo 10.3 del reglamento), será el alcalde.

Otra cuestión importante que queríamos resaltar es la relativa a la figura del denunciante en el procedimiento sancionador. Tradicionalmente, se ha incluido en dicho concepto a aquel ciudadano que pone en conocimiento de la Administración unos hechos, los cuales obviamente pueden dar lugar o no a la incoación del procedimiento.⁵⁸ Ahora bien, en la actualidad y con los cambios legislativos producidos podemos afirmar que esa acepción de la persona que se limita a formular la denuncia y nada más es simplemente uno de los tipos de denunciante. Al lado de éste existirá otro que ostenta un interés legítimo en el asunto denunciado y que, como seguidamente demostraremos, debe ser considerado parte en el procedimiento sancionador, pudiendo impugnar bien el archivo del mismo, bien el acto final decidiendo, por ejemplo, no sancionar al expedientado.

Los datos que nos conducen a formular las anteriores afirmaciones son de distinta índole. Unos primeros afectan a la globalidad de los procedimientos, ya que la Ley 30/1992 ha ampliado el concepto de interesado (artículo 31) incluyendo no sólo aquellos que lo “promueven como titulares de derechos e intereses legítimos” [apartado a)], sino también aquellos que sin haberlo iniciado “tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte” e incluso cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos⁵⁹ puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

58. Así, en el procedimiento administrativo general se distingue entre interesado (artículo 68 “a solicitud del interesado”) y denunciante (artículo 69.1).

59. El anterior artículo 23 de la LPA hablaba de intereses “legítimos, personales y directos”.

Esta aplicación del concepto del interesado, que hunde sus raíces en la concepción social, democrática y participativa del Estado (artículos 1.1, 23, 24.1, 103 y 105 de la CE), adquiere especial relevancia en la defensa del medio ambiente, bien común no sólo de las generaciones actuales sino también de las venideras. La prueba de que en la defensa del medio ambiente confluyen multitud de interesados es que gran parte de la legislación sectorial en la materia, salvando obstáculos procesales innecesarios, incorpora la acción pública o popular para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de la normativa vigente en la materia. Así se manifiesta la legislación de costas (artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio), de residuos industriales (artículo 100 de la Ley 6/1993, de 15 de julio) o la urbanística (artículo 304 del Texto refundido aprobado por el Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio).

Por tanto, consideramos a partir de esos datos que ciertos denunciante, al tener intereses legítimos (esto es, no contrario al ordenamiento) en juego, o parte en el procedimiento sancionador, debiéndoseles notificar todos los trámites y actuaciones seguidos, pudiendo impugnar en su día la resolución que recaiga. Lo mismo ocurrirá con las personas que sin ser denunciante tengan intereses en el asunto. Así lo indican los artículos 11.1 del RPS, cuando obliga a comunicar al denunciante “la iniciación o no del procedimiento”; 13.2 del RPS, al ordenar la notificación del acuerdo “al denunciante y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado”, y 17.2 del RS, que obliga a notificar a “los interesados el acuerdo por el que se abre el período de prueba”, etcétera.

Así, puede ocurrir que sea interesado, por ejemplo, el propietario de un bosque calificado como espacio natural protegido donde alguien efectúe talas ilegales. Aunque, en realidad, ese propietario bien podrá ser el denunciante o bien con posterioridad podrá incorporarse al expediente como interesado.

4.3.2.2. Escrito de iniciación

Sin perjuicio de las actuaciones previas o preliminares que se puedan llevar a cabo (artículo 12 del RS) y que no constituyen propiamente procedimiento sancionador a los efectos de prescripción de la infracción, el órgano competente realizará el escrito de iniciación (antes pliego de cargos, artículo 13 del RD) en el que se identificará a la persona o personas responsables, los hechos que motivaron la incoación del procedimiento, su calificación jurídica y las posibles sanciones que pudieran corresponderles. Asimismo, incluirá el nombramiento de instructor y secretario a efectos de recusación, órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuye dicha competencia así como las medidas cautelares que se quieren adoptar, indicando el derecho a formular las alegaciones pertinentes (artículo 13).

Al respecto, consideramos ilógica esta regulación pues al suprimirse el anterior pliego de cargos que realizaba el instructor, obliga al órgano encargado de incoar el expediente (que en el ámbito local coincidirá, como vimos, con el órgano competente para sancionar, contaminándose de esa anterior actuación) a predeterminar la suerte del procedimiento sancionador simplemente indiciado, concretando los hechos y la calificación jurídica de los mismos en un momento procedimental que por prematuro resulta totalmente inadecuado y fuera de lugar.

4.3.2.3. *El desarrollo. La instrucción*

Posteriormente, y tras haber adoptado, si concurren los requisitos, las medidas cautelares correspondientes,⁶⁰ se otorga a los interesados un plazo de quince días para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes, proponiendo las pruebas que estimen oportunas (artículo 16.1 del RS). Paralelamente, el instructor realizará cuantas actuaciones estime necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones relevantes para determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.

Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo anterior, el órgano instructor podrá acordar un período de prueba de duración entre diez y treinta días. Concluido el mismo, formulará la propuesta de resolución en la que se fijarán de forma motivada los hechos, especificando los que se consideran probados y su exacta calificación jurídica, así como la persona o personas responsables, proponiendo bien la no-existencia de responsabilidad, bien la sanción que crea pertinente. La propuesta de resolución se notificará a los interesados, junto con una relación de los documentos obrantes en el procedimiento (vista del expediente) a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes concediéndoles un plazo de quince días para hacer alegaciones (trámite de audiencia, artículo 19), actuación de la que se podrá prescindir únicamente si no existen nuevos datos en relación con el escrito inicial (artículo 19.2), cosa que difícilmente sucederá.

La propuesta de resolución será notificada al órgano sancionador, que antes de dictar resolución podrá acordar, motivadamente, la realización de actuaciones complementarias, concediendo entonces al interesado un nuevo plazo para formular alegaciones.

4.3.2.4. *La resolución*

La resolución del procedimiento, siempre motivada, podrá ser de dos signos distintos: bien impondrá una sanción, bien decidirá la no-existencia de responsabilidad. En cuanto al contenido de la misma deberá decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras que se deriven del expediente, incluyendo una valoración de las pruebas practicadas, fijando los hechos, su calificación jurídica y la persona o personas responsables. Además, incluirán los recursos que contra ella procedan, órgano ante el que debe interponerse y plazo para ello (artículo 20.2 y 4 del Reglamento sancionador, artículo 89.3 de la LRJPAC y artículo 15 del Reglamento sancionador catalán).

Resulta importante destacar que si el órgano competente considera que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se otorgará al interesado, según dispone el artículo 20.3 del RS, un nuevo trámite de audiencia por un plazo de quince días, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional elaborada en la sentencia ya citada Chocolates Elgorriaga.

60. Artículo 136 de la LRJPAC o normativa sectorial aplicable.

4.4. El desarrollo de los distintos procedimientos sancionadores

4.4.1. Planteamiento

Vamos a analizar seguidamente los distintos tipos de procedimientos sancionadores que prevé el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto,⁶¹ procedimientos que, como hemos dicho, serán de aplicación cuando la normativa sectorial no regule uno específico. En síntesis, la citada norma prevé tres tipos o clases de procedimientos: el denominado ordinario, el reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario y, por último, el procedimiento simplificado. Veamos someramente cada uno de ellos.

4.4.2. El reconocimiento de responsabilidades o pago voluntario. El procedimiento simplificado

4.4.2.1. *Supuestos en que es posible la aplicación de este tipo de procedimientos sancionadores*

Tanto el reglamento de procedimiento estatal como los autonómicos regulan junto al procedimiento sancionador ordinario un procedimiento simplificado (artículos 23 y 24 del RPS y artículo 18 del RP catalán) y una posibilidad de reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario (artículo 8 del RPS y artículo 11 del RP catalán). Sin perjuicio del análisis de los distintos trámites que integran estos dos últimos supuestos, es necesario, con carácter previo, examinar en qué ocasiones la Administración local puede hacer aplicación de esas posibilidades; o dicho de otra manera, si la normativa sectorial protectora del medio ambiente prevé un procedimiento sancionador específico para la persecución de conductas ilícitas (por ejemplo, caso de la Ley de costas). ¿Puede la Administración aplicar el procedimiento simplificado? El problema que se plantea no es baladí, pues al existir una normativa específica, en principio y de acuerdo con el ámbito de aplicación del RPS (artículo 1), no resultan utilizables esas previsiones. Por tanto, cualquier sancionado al que se le haya aplicado ese procedimiento podrá impugnar el acto final alegando la nulidad del mismo al no haberse seguido “el procedimiento legalmente establecido” (artículo 62.1 de la LRJPAC).

Por ello, y aunque sea una solución poco satisfactoria, creemos que sería conveniente, en ausencia de previsión legal expresa y cuando la norma sectorial regule un procedimiento, aplicar éste.

Otra cosa es que la legislación sectorial no regule procedimiento alguno o se remita a la antigua ley de 1958. En estos supuestos no habrá inconveniente alguno para, si concurren los presupuestos legalmente establecidos, hacer aplicación de esas posibilidades que ofrece la nueva normativa.

4.4.2.2. *El reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario*

Una de las novedades del reglamento que estamos estudiando es la posibilidad de finalizar el procedimiento bien cuando el infractor reconozca su responsabi-

61. Estableciendo parecida regulación, en el ámbito autonómico véase el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre procedimiento sancionador de aplicación en los ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña; Decreto 77/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba ese procedimiento para la Comunidad de Madrid.

lidad, en cuyo caso se le impondrá la sanción que proceda, bien mediante el pago voluntario de la multa en los supuestos en que la sanción tenga carácter pecuniario, siempre y cuando se realice en un momento anterior a la resolución del expediente.

Esta regulación, prevista en el artículo 8 del reglamento, resulta encomiable, pues pone en práctica el principio de economía procesal y eficacia (artículo 103 de la CE) que debe guiar toda actuación administrativa. Al respecto únicamente debemos realizar dos puntualizaciones. La primera iría dirigida a la propia mecánica del sistema, pues consideramos que no siempre que el expedientado reconozca su responsabilidad debe significar el archivo, sin más trámites, del procedimiento. Podría ocurrir que, con el fin de ocultar otros hechos legales y nuevas infracciones, se aceptase voluntariamente la responsabilidad de los que ya han sido descubiertos. En estos casos, el órgano instructor deberá continuar el procedimiento.

Una segunda cuestión que conviene destacar es la relativa a la posibilidad de interponer los recursos pertinentes, aun habiendo el inculpado aceptado su responsabilidad e incluso habiendo pagado voluntariamente la deuda. Esta posibilidad, a pesar de que podría vulnerar el principio de interdicción de venirse *contra factum proprium*, ha quedado recogida expresamente en el reglamento (artículo 8.2 del RPS), aunque servirá como elemento que en su día deberá tener en cuenta el juez a la hora de dictar sentencia.

4.4.2.3. Procedimiento simplificado

El artículo 23 del RPS dice:

“Para el ejercicio de la potestad sancionadora en el supuesto de que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la *infracción como leve*, se tramitará el procedimiento simplificado que se regula en este capítulo.”

En el concreto ámbito de la Administración local será posible la puesta en marcha de este mecanismo en muchas ocasiones, pues a nuestro juicio siempre que la cuantía de la multa no supere los topes establecidos en el artículo 59 del TRRL, las infracciones recogidas en ordenanzas podrán asimilarse a infracciones leves. De cualquier modo, hubiera sido conveniente hacer una mención expresa en el reglamento de este punto, pues con el actual redactado siempre quedará la duda si al poner en marcha dicho mecanismo se siguió o no el procedimiento legalmente establecido. Sin embargo, a nuestro juicio, insistimos, tanto por la levedad de los comportamientos perseguidos, como por la propia estructura del procedimiento (más sencillo y adecuado a las exigencias de la potestad sancionadora local), que debe ser empleado en bastantes ocasiones.

En síntesis, la peculiaridad del mismo consiste en un acortamiento de plazos, circunstancia que según Garberi Llobregat⁶² demuestra la idéntica naturaleza de uno y otro procedimiento (el ordinario y el abreviado) y, por tanto, en lo no regulado expresamente por los artículos 23 y 24 del RPS resultan de aplicación, supletoriamente, los restantes preceptos del reglamento.

62. GARBERI LLOBREGAT, *El procedimiento...*, op. cit., pág. 689.

El desarrollo de este procedimiento va a tener, respecto al ya explicado, las siguientes modificaciones. El acuerdo de iniciación deberá incluir de forma expresa el carácter simplificado del procedimiento, y además, el carácter leve de la infracción.

Tras la notificación a los interesados y al instructor del expediente, se abre un plazo de diez días comunes para que ambos efectúen las actuaciones que estimen pertinentes (actuaciones preliminares que regula el artículo 16.1 y 2, aportación de alegaciones, documentos o informaciones y, en su caso, la proposición y práctica de la prueba).

Transcurrido ese plazo el instructor formulará propuesta de resolución tras la cual, sin más trámites, se remitirá al órgano competente para resolver. Puede ocurrir, sin embargo, que al elaborar la propuesta de resolución se aprecie que los hechos pueden ser constitutivos de infracción grave o muy grave. En estos casos, se acordará por el instructor la continuación del expediente para el procedimiento ordinario notificando esa circunstancia a los interesados para que en el plazo de cinco días propongan prueba si lo estiman pertinente, realizándose a continuación la admisión de las pertinentes para su práctica (artículo 17), la propuesta de resolución (artículo 18), el trámite de vista del expediente y audiencia al interesado (artículo 19) y la resolución (artículo 20)

4.4.2.4. *La caducidad del procedimiento sancionador*

Hasta fechas recientes, nuestro ordenamiento únicamente preveía el instituto de la caducidad del procedimiento por causas imputables al interesado, no a la Administración (antiguo artículo 99 de la LPA). Ese sistema era el que regía para los procedimientos iniciados de oficio.

Únicamente, y ya en el ámbito sancionador, estaba prevista esa figura en materia de disciplina de mercado (el Decreto 2530/1976, de 8 de octubre, y posteriormente el Decreto 459/1983, de 18 de octubre, de la Generalidad de Cataluña, refiriéndose a la comercialización de bienes, productos y prestación de servicios sobre todo alimentarios (artículo 18)).⁶³

Sin embargo, una vez constitucionalizado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2), y con el fin de dotar de contenido a los principios de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), eficacia en la actuación administrativa (artículo 103 de la CE) e igualdad de las partes en el proceso (artículo 2 de la CE), debían generalizarse dichas previsiones. De hecho alguna normativa aislada en materia de medio ambiente así lo había realizado.

Por una parte y como hemos ya comentado, existe normativa medioambiental que, o bien se remitía al procedimiento descrito en la antigua Ley de procedi-

63. Sobre estos temas véase J. TORNOS MAS, *Las sanciones...*, *op. cit.*, pág. 258. Otras normas que recogían la caducidad en el ámbito sancionador eran los artículos 22.2 y 3 del Decreto 13/1986, de 10 de abril, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña desarrollando la Ley catalana 13/1983, sobre higiene y control alimentario.

Asimismo, el Reglamento nacional de trabajo para las contribuciones y recaudaciones del Estado (Orden de 9 de diciembre de 1948), prevé en su artículo 61.4 que los expedientes disciplinarios deban "quedar resueltos y notificados en el plazo de dos meses desde la fecha de iniciación transcurrido el cual serán sobreseídos automáticamente cualquiera que sea su estado".

miento administrativo (así, entre otros, artículo 14 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, artículo 14 de la Ley catalana 19/1990, de 10 de diciembre, de conservación de la flora y fauna del fondo marino de las islas Medas, artículo 80 de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña) o bien simplemente no decía nada (así, por ejemplo, la Ley 4/1989, de 14 de mayo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres).

En estos supuestos resultarán de aplicación, además de los principios de la Ley 30/1992, bien el Reglamento estatal de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real decreto 1398/1933, de 4 de agosto) o la norma autonómica de procedimiento (en Cataluña, por ejemplo, el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre).

El primero establece en su artículo 20.6 que el plazo para la resolución de los procedimientos ordinarios es de seis meses, iniciándose entonces el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4, y añade: "Transcurrido el plazo de caducidad el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones." Certificación que, como dijimos, únicamente "constatará lo que ya se ha producido con anterioridad" (en esos términos véase el artículo 6 del reglamento catalán).⁶⁴ No obstante lo anterior, la referencia que el artículo 20.6 del reglamento estatal hace al artículo 43.4 de la Ley 30/1992 hoy en día se encuentra derogada, puesto que el citado artículo fue objeto de reforma mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero. De esta manera, la actual Ley de procedimiento regula en su artículo 44.2 la caducidad en los procedimientos en los que la Administración ejercite su potestad sancionadora, estableciendo que el vencimiento máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresará la caducidad del procedimiento sancionador. Sin embargo, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

Por lo tanto, el plazo de seis meses sin que se hubiera dictado resolución provocará, en principio, la caducidad del expediente sancionador.

Al lado de estas reglas globales tenemos un supuesto especial de caducidad, y es aquel que se produce cuando han transcurrido dos meses desde la fecha en que se inició el procedimiento sin haberse practicado la notificación del mismo al expedientado (artículo 6 del reglamento estatal), debiendo entonces archivarse el procedimiento sin más trámites.

Respecto al denominado procedimiento simplificado que recoge el reglamento estatal, se prevé una duración máxima de un mes, transcurrido el cual provocará la caducidad del expediente sin necesidad de trámite alguno, siempre y cuando no concurren las circunstancias excepcionales que hayan llevado a esa dilación (pendencia de un proceso penal sobre el mismo hecho, retraso imputable al expedien-

64. Obviamente si el procedimiento se paraliza por causas imputables a los expedientados (artículos 20.6 del reglamento estatal y 16 del reglamento autonómico), o se paraliza el procedimiento por sustanciarse sobre esos hechos un proceso penal (artículo 7 del reglamento estatal), se solicitan actuaciones complementarias (artículo 8 del reglamento catalán) y se acordará motivadamente la prolongación de plazos, que no podrán exceder de la mitad (artículo 49 de la LRJPAC).

tado o que la Administración de oficio o a instancia de parte, acuerde motivadamente una ampliación de los plazos establecidos (artículo 49.1 de la LRJPAC) que en ningún caso podrá exceder de la mitad del tiempo máximo de duración del procedimiento)

Una situación distinta se producirá, en segundo lugar, cuando la normativa medioambiental recoja un procedimiento propio, donde normalmente no estará previsto plazo alguno de caducidad. Tal es el caso de la Ley 26/1984, de 19 de junio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.

En estos supuestos específicos, transcurridos la suma de los plazos que la legislación prevé, marcará el día a partir del cual debe entenderse el procedimiento caducado. En otros supuestos, si no puede calcularse la duración del procedimiento sancionador deberemos aplicar la regla general de seis meses prevista por el RPS.

5. Recursos contra las sanciones y ejecutividad de las mismas

5.1. Recursos contra las sanciones administrativas

Como ya hemos señalado, la legislación sobre medio ambiente en la generalidad de casos determina como órgano competente para imponer sanciones, en el ámbito local, a los alcaldes (así por ejemplo, artículo 99.4 de la Ley de costas, artículo 17.1 de la Ley catalana de protección del medio ambiente atmosférico, y artículo 38 del Reglamento sobre actividades clasificadas), aunque en algunas ocasiones se atribuye también a otros órganos [así el artículo 13.a)] de la Ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos que señala además de los alcaldes, a los presidentes de diputación o cabildos insulares respectivos.

En consecuencia, y al ser actos que agotan la vía administrativa o que causan estado (artículo 54 de la LBRL) cabe en la actualidad recurso potestativo de reposición (artículo 116 y siguientes de la LRJPAC), quedando expedita la vía jurisdiccional y el procedimiento especial descrito en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

5.2. La ejecutividad de los actos sancionadores en materia medioambiental

5.2.1. Planteamiento general

El artículo 138.3 de la LRJPAC, básico y común, es decir, aplicable a todas las administraciones públicas y a todos los sectores materiales en que la Administración ejerce su potestad sancionatoria, dice: "La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa." Analicemos brevemente la principal problemática que plantea esa regulación legal.

Como cuestión previa es necesario señalar que todas las normas legislativas o reglamentarias que queden dentro del ámbito de aplicación del título IX de la LRJPAC y que contradigan a ésta quedan automáticamente derogadas, al constituir una norma básica y común a todas las administraciones públicas. Incluso los ámbitos materiales que quedan fuera de su radio de acción deben respetar los principios constitucionales derivados del artículo 24 de la CE.

En segundo término, hasta la fecha era comúnmente admitido el hecho que una sanción administrativa podía ejecutarse cuando había ganado firmeza en vía administrativa, circunstancia que ocurría bien porque el destinatario de la misma no había interpuesto el recurso administrativo pertinente en el plazo otorgado al efecto, bien cuando el recurso administrativo había sido expresamente resuelto (STC 66/84, de 6 de junio).⁶⁵

Desde luego, esa situación no cumplía totalmente las exigencias dimanantes del principio de seguridad jurídica pues, por ejemplo, surgían algunas dudas cuando el recurso administrativo no era expresamente desestimado o cuando el particular, tras la desestimación del recurso de alzada, decidía interponer un nuevo recurso administrativo, esta vez de reposición.

Pues bien, aunque no dudamos que la LRJPAC quería perfeccionar esa situación, resulta que en realidad se ha complicado un tanto. Así, ya no exige que para la ejecución del acto éste sea firme en vía administrativa sino que se requiere que “ponga fin a la vía administrativa”. ¿Qué actos ponen fin a la vía administrativa? Según el artículo 109 y la disposición adicional novena de la ley se trata de: a) las resoluciones de recursos ordinarios; b) las resoluciones de los procedimientos de impugnación específicos que sustituyen a ese recurso (arbitraje, conciliación); c) las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, que para la Administración General del Estado serán siempre los adoptados por el Consejo de Ministros y sus comisiones delegadas, los ministros, subsecretarios y directores con materia de personal, y d) las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

La consecuencia de dicha regulación es obvia. Una sanción impuesta por un órgano administrativo que tiene superior jerárquico (por ejemplo, un gobernador civil), si no es recurrida por el particular en el plazo legalmente previsto, no podrá ejecutarse nunca, pues, aunque habrá ganado firmeza, jamás agotará o pondrá fin a la vía administrativa, circunstancia que, según la ley, provoca su ejecutividad.

Siendo conscientes de esa errónea previsión, el artículo 21 del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, ha intentado solucionar sin demasiada fortuna el tema, diciendo:

1. Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas y contra las mismas no podrá interponerse recurso administrativo ordinario.

2. Las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso ordinario que, en su caso, se haya interpuesto o haya transcurrido el plazo para su interposición sin que ésta se haya producido.

65. En esa línea se mueve la legislación más reciente. Así, por ejemplo, véanse artículos 425.7 de la Ley orgánica del Poder Judicial, 105.1 del Reglamento orgánico del cuerpo de secretarios judiciales, 98.2 del Reglamento orgánico del cuerpo de oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de justicia, 80.2 del Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, y 39.1 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana. Este último dice expresamente: “Las sanciones impuestas de las materias objeto de la presente ley serán ejecutivas desde que la resolución adquiera firmeza en vía administrativa.”

(En estos términos, artículo 17 del Reglamento 278/1993, de 9 de noviembre, sobre procedimientos sancionadores en ámbitos competenciales de la Generalidad de Cataluña.)

Toda esa regulación, en definitiva, provoca en el ámbito de la Administración local que en la práctica los actos sancionadores por infracción de las normativas medioambientales sean inmediatamente ejecutivos, pues normalmente agotarán o pondrán fin a la vía administrativa.

5.2.2. Breve referencia a los criterios utilizados por el juez de lo contencioso-administrativo para conceder o denegar la suspensión de la ejecutividad de los actos sancionadores

En sede jurisdiccional, los criterios que aplica el Tribunal Supremo para conceder o denegar la suspensión podrían agruparse en cuatro. Uno primero consiste en examinar si concurren daños y perjuicios de reparación imposible o difícil caso de ejecutarse la sanción administrativa, observándose una progresiva flexibilización en la interpretación de esos conceptos [así, por ejemplo, véanse ATS de 6 de abril de 1988 (Aranzadi 2620), 21 de marzo de 1988 (Aranzadi 2188), 6 de junio de 1988 (Aranzadi 4372) y 3 de junio de 1991 (Aranzadi 4606)]. Un segundo criterio que se añade al anterior consiste en la ponderación de intereses públicos y privados en juego [ATS de 20 de enero de 1987 (Aranzadi 1791), 23 de marzo de 1987 (Aranzadi 3799), 27 de abril de 1987 (Aranzadi 4759), 6 de junio de 1987 (Aranzadi 6097), 28 de junio de 1988 (Aranzadi 4776), 15 de noviembre de 1988 (Aranzadi 9089) y 7 de marzo de 1991 (Aranzadi 1802), de 16 de octubre de 1996 (Aranzadi 7738) y de 27 de mayo de 1996 (Aranzadi 5493)]. De ese modo, si en el supuesto concreto prevalece el interés público sobre el privado debe denegarse la solicitud de suspensión; en caso contrario será concedida. Un tercer motivo que viene siendo aplicable por el Tribunal Supremo desde que, por vez primera, lo invocase el Auto de 20 de diciembre de 1990, es la comprobación de si concurre o no en la sanción impuesta y recurrida un *fumus boni iuris* (humo o apariencia de buen derecho) a favor del recurrente [entre otros, ATS de 20 de septiembre de 1991 (Aranzadi 6817)]. El contenido de ese criterio, cuya aplicación en el sistema contencioso-administrativo ha sido defendido por la mejor doctrina (García de Enterría), podría resumirse en la frase que “la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño par quien tiene la razón” [entre otros, ATS de 17 de enero de 1991 (Aranzadi 503), 23 de abril de 1991 (Aranzadi 3081), 18 de junio de 1991 (Aranzadi 5190), 16 de julio de 1991 (Aranzadi 1402 de 1992), 27 de noviembre de 1991 (Aranzadi 9185) y 26 de diciembre de 1991 (Aranzadi 363 de 1992)].

En otras ocasiones, y por último, los tribunales examinan si *prima facie* el acto administrativo recurrido adolece de una de las causas de nulidad de pleno recogidas en el artículo 61 de la LRJPAC, criterio este previsto en vía de recurso administrativo por el artículo 112 de la misma ley [entre otros, ATS de 3 de enero de 1991 (Aranzadi 487), 6 de febrero de 1991 (Aranzadi 782), 26 de marzo de 1991 (Aranzadi 2257), 4 de junio de 1991 (Aranzadi 4859), 16 de diciembre de 1991 (Aranzadi 9214), 20 de octubre de 1995 (Aranzadi 7119) y 18 de septiembre de 1995 (Aranzadi 6416)].