



Manual sobre Disciplina Ambiental



POLITÉCNICA



FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



FUNDACIÓN
CONSEJO DEL VICEDe SALAZAR



Manual sobre Disciplina Ambiental

1	2	3	4	5	6	C
Introducción. Protección Ambiental y disciplina ambiental en materia de residuos	Responsabilidad. La actividad de vigilancia, inspección y control. Medidas provisionales	La potestad sancionadora de la Administración	Infracciones y sanciones	Los procedimientos de disciplina en materia de residuos. El procedimiento sancionador	Recursos. Ejecutividad del acto administrativo	Casos prácticos
003	034	065	100	134	174	215



1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección	004
1.1. Protección constitucional	005
1.1.1. El artículo 45 de la Constitución	005
1.1.2. La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	005
1.1.3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los derechos fundamentales implicados	008
1.2. Protección penal: el delito ecológico	009
1.3. La intervención administrativa sobre el medio ambiente: disciplina ambiental	013
2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos	017
3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos	023
3.1. Introducción	023
3.2. La sanción administrativa y su distinción de otras figuras sin carácter sancionador	024
3.3. Régimen sancionador en materia de residuos	025
3.4. Medidas no sancionadoras	027
3.4.1. Restablecimiento de la legalidad ambiental	027
3.4.2. Medidas de carácter provisional	028
3.4.3. Reparación del daño e indemnización	029
3.4.4. Multas coercitivas y ejecución subsidiaria	030
4. Bibliografía	032

Introducción. Protección Ambiental y disciplina ambiental en materia de residuos

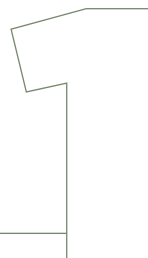


Profesora: **Susana Rodríguez**

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección



Los derechos no son realidades estáticas. En la década de los años 60 surgen nuevas demandas al Estado como crítica al modelo capitalista surgido tras la segunda Guerra Mundial y se origina así la conciencia medioambiental. Por esta razón, los catálogos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Convenio Europeo de Derechos Humanos no recogen el derecho al medio ambiente como tal, ello se debe al momento de su redacción.

Tampoco se contiene expresamente en las Constituciones más antiguas, en las que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado ha sido labor de interpretación de la jurisprudencia, que ha extraído su sentido de otros derechos reconocidos (Constitución italiana de 1948) o ha sido objeto de enmiendas constitucionales (Ley Fundamental de Bonn enmendada en 1994).

La institucionalización de la protección ambiental tiene como punto de partida la **Conferencia de Estocolmo de 1972, convocada por las Naciones Unidas**. El principio número uno de su Declaración enuncia que: “El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad, y a condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad de vida le permita vivir con dignidad y bienestar, y tiene el deber solemne de proteger y mejorar el medio ambiente de las generaciones presentes y futuras”.

La **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18/02/2000**, en su **artículo 37**, dispone que las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección del medio ambiente.

En España, el artículo 2 de la **Ley Orgánica 1/2008**, de 30 de julio, de ratificación por España del Tratado de Lisboa dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución Española (en adelante, CE) reconoce se interpretarán de conformidad con la Carta de Derechos Fundamentales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la CE y 1.8 del Tratado de Lisboa.

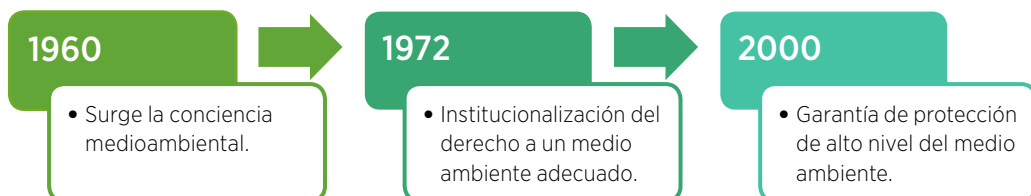


Fig. 1 Fechas clave en materia de protección ambiental.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

1.1. Protección constitucional

1.1.1. El artículo 45 de la Constitución

En la **Constitución Española de 1978** el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado se encuentra reconocido en el **artículo 45**, dentro del capítulo III del Título Primero, entre los principios rectores de la política social y económica, en los siguientes términos:

1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.*

Las consecuencias jurídicas de la ubicación del derecho en uno u otro capítulo de la Constitución han sido objeto de un largo debate doctrinal en el que unos autores señalaban que el derecho a un medio ambiente adecuado no se trataría de un derecho fundamental, dado que los principios rectores tan solo informarían de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero no ha lugar a su alegación directa, sino de acuerdo con las leyes que lo desarrollen. Frente a este planteamiento, otro sector de la doctrina planteó que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado tenía la categoría de verdadero **derecho subjetivo**.

En los epígrafes siguientes podremos ver cómo se ha ido resolviendo este debate al hilo de la aportación de la jurisprudencia. Dentro de este planteamiento es preciso no perder de vista que una de las notas esenciales del medio ambiente es su **transversalidad**, su horizontalidad, es decir, que afecta a diversas materias, lo que es aplicable tanto a las competencias recogidas en el artículo **148 CE**, como en el artículo **149 CE** (urbanismo, sanidad, industria, actividad económica, etc.).

1.1.2. La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Ha sido a partir de los pronunciamientos del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)** cuando se ha producido la extensión del contenido esencial de determinados derechos fundamentales, materializándose la defensa indirecta del medio ambiente a través de la protección de los derechos fundamentales.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

CASO LÓPEZ OSTRA CONTRA ESPAÑA

En 1994 el TEDH aplica por primera vez el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) en el Caso López Ostra contra España, Sentencia de 9 diciembre 1994. El fallo del TEDH en este caso va a marcar el camino posterior de otros muchos casos en los que se invocan afecciones al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. El artículo 8 dispone:

- “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.
- 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional o pública, el bienestar económico del país la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades”.

La señora López Ostra acudió al TEDH tras interponer un recurso para la protección de sus derechos fundamentales ante la Audiencia Territorial de Murcia, el Tribunal Supremo y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Denunciaba una injerencia ilegítima en su domicilio y en el disfrute pacífico de éste, así como atentados a su integridad física y moral, su libertad y su seguridad, por razón de las molestias y riesgos causados por una planta depuradora, y debidos a la actitud pasiva del Ayuntamiento de Lorca, que no reconocía que la existencia de humos, olores y ruidos constituyera una violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió que había habido una violación del artículo 8 del Convenio y declaró la obligación de indemnizar a la recurrente por parte del Estado al no tener éxito en conseguir un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad (tener una planta de tratamiento de residuos) y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho a su domicilio y a su vida privada y familiar, por los humos, olores y ruidos padecidos. Las autoridades no pusieron los remedios suficientes a las molestias sufridas durante tres años, y ello les obligó a cambiar de domicilio.

Tras esa sentencia del TEDH se han sucedido otras como las del caso Hatton y otros contra Reino Unido, donde la Gran Sala dictó sentencia de 8 de julio de 2003. También en el Caso María Isabel Ruano Morcuende contra España, (Decisión de 6 septiembre 2005) sigue incidiendo en esta doctrina.

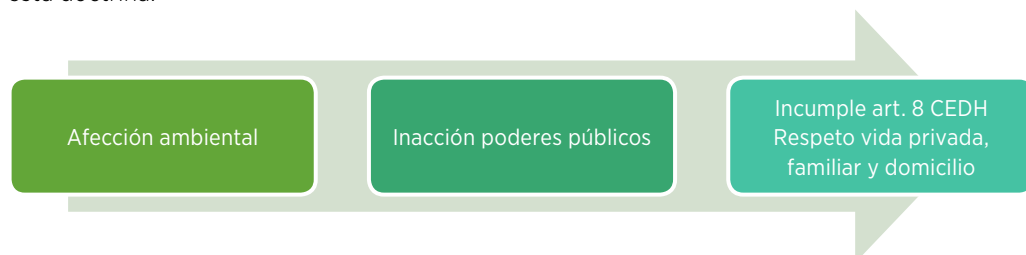


Fig. 2 Secuencia de circunstancias que llevan a incumplir el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

CASO DI SARNO Y OTROS CONTRA ITALIA

Es particularmente relevante en materia de residuos el Caso Di Sarno y otros contra Italia. Sentencia de 10 enero 2012. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª).

En este caso, la población de Somma Vesuviana, en la que residían los demandantes, se vio afectada por «la crisis de las basuras», declarándose el estado de urgencia en la región de Campania. El Gobierno italiano reconoció que «la gestión casi desastrosa del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de los residuos producidos en ciertas áreas de la provincia de Nápoles» llevó consigo la acumulación de basuras en las calles de algunas ciudades y la creación de vertederos ilegales. Los demandantes se vieron obligados a vivir en un entorno contaminado por las basuras abandonadas en la vía pública durante al menos 6 meses.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea estimó que la acumulación de cantidades significativas de basuras en la vía pública y en las áreas de almacenamiento temporal pudo poner en peligro la salud de la población residente. Ello pudo conducir al deterioro de la calidad de vida de los interesados y, en particular, lesionar su derecho al respeto de la vida privada y del domicilio, pero no podía hacerle concluir que se vieran efectivamente amenazadas la vida y la salud de los demandantes. Sin embargo, el **artículo 8 del CEDH, relativo al respeto a la vida privada y el domicilio**, sí puede ser invocado incluso a falta de prueba de un grave peligro para la salud de los interesados, como en el caso de la Sentencia López Ostra, previamente mencionada.

En opinión del Tribunal, la recogida, el tratamiento y la eliminación de los residuos constituyen, sin lugar a dudas, actividades peligrosas. En consecuencia, pesaba sobre el Estado la obligación positiva de adoptar “medidas razonables y adecuadas capaces de proteger los derechos de los interesados al respeto de la vida privada y de su domicilio y, más generalmente, el disfrute de un medio ambiente saludable y protegido”.

Como **conclusión**, cabe indicar que el Tribunal Europeo ha desarrollado una interpretación dinámica y teleológica de los derechos recogidos en el Convenio, teniendo como resultado la configuración en la práctica de una protección del derecho al medio ambiente a la que se llega, de modo indirecto, a través de dos vías:

- Los particulares se benefician del **efectivo disfrute del derecho al medio ambiente** en cuanto que titulares de los derechos reconocidos en el catálogo de derechos y libertades del Convenio: derecho al **respeto a la vida privada y familiar**, del domicilio.
- Cuando exista un **interés general** los Estados Parte podrán imponer **limitaciones y restricciones** de algunos de los derechos reconocidos con los requisitos de: que sea una injerencia con base legal, que persiga alguno de los fines enunciados en los artículos 8 a 11 del Convenio y que se trate de una medida necesaria en una sociedad democrática.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

1.1.3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los derechos fundamentales implicados

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional evoluciona a raíz de la anterior doctrina, lo que queda claramente manifestado a través de la cronología de sus sentencias.

La **STC 199/1996**, de 3 de diciembre, afirma la importancia del derecho a un medio ambiente adecuado en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días, pero establece que ***“no puede ignorarse que el artículo 45 de nuestra Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental, de tal forma que los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen este precepto constitucional”***.

En la **STC 119/2001**, de 24 de mayo y la **STC 16/2004**, de 23 de febrero, ya se marca definitivamente la actual línea de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que se reconoce que la emisión al medio ambiente de elementos contaminantes podrá implicar una vulneración al derecho a la integridad física y moral cuando ponga en grave peligro la salud de las personas e insiste en que ***“ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario”***.

En la Constitución Española, los derechos fundamentales que van a verse implicados por su estrecha conexión con la defensa al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado serían básicamente los siguientes:

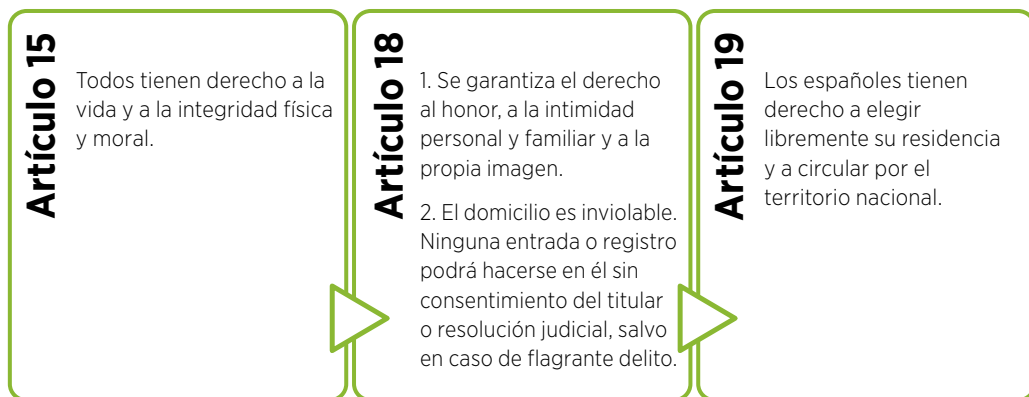


Fig. 3 Derechos fundamentales relacionados con la defensa al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La jurisprudencia constitucional ha manifestado que, por coherencia y respeto al artículo 45.2 de la Constitución, informador del Derecho Ambiental, este debe caracterizarse por ***proteger o conservar los elementos naturales con el fin de mejorar, propiamente, el medio ambiente y la calidad de vida, que se integra, entre otros elementos, por la salud.***

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

La protección de los derechos fundamentales puede hacerse ante los **tribunales ordinarios** y a través del **recurso de amparo** ante el Tribunal Constitucional.

La **Ley Orgánica 62/1978** sobre la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona prevé la protección de ciertos derechos fundamentales por los tribunales ordinarios. Entre los derechos así garantizados figuran la inviolabilidad de domicilio y la libertad de residencia (artículo 1.2).

1.2. Protección penal: el delito ecológico

A pesar de que tradicionalmente ha sido el Derecho Administrativo el que se ha encargado de la protección al medio ambiente, el continuo deterioro del entorno natural del hombre ha forzado a los legisladores a acudir al refuerzo protector de las normas penales para sancionar aquellas conductas que puedan atentar de forma más grave contra el medio ambiente.

El delito medioambiental fue introducido en nuestro Derecho por la **Ley Orgánica de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal 8/1983**, de 25 de junio. La última modificación es la introducida por la **LO 1/2015¹**, de 30 de marzo.

El **Código Penal** (en adelante, CP) dedica a regular el medio ambiente el Título XVI: **“De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente”**, artículos 325 y siguientes.

El **artículo 325** prevé penas de prisión de seis meses a dos años, multa de 10 a 14 meses e inhabilitación especial para profesión u oficio de uno a dos años para quien contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, entre otras acciones, provoque o realice directa o indirectamente **emisiones, vertidos, (...) o depósitos, en el suelo, el subsuelo** o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas.

En función del riesgo creado con las conductas descritas, se prevé el agravamiento de la pena si con las anteriores conductas, **“por sí mismas o conjuntamente con otras”**, se pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales y, si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

¹ **LO 1/2015**, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 31 marzo), con vigencia desde el 1 julio de 2015.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

Específicamente, **en materia de residuos**, el **artículo 326 CP** dispone:

“1. Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.

2. Quien, fuera del supuesto al que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdeñable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año”.

Por su parte, el **artículo 326 bis CP**, adicionado por la **LO 1/2015**, castiga con las penas del artículo 325 a quienes:

“lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”.

Junto a los anteriores tipos:

- ▶ El **artículo 327 CP** recoge un **tipo cualificado** de los delitos, imponiendo la pena superior en grado cuando concurren determinadas circunstancias, entre las que cabe citar que la actividad funcione sin haber obtenido la preceptiva autorización de sus instalaciones; se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades; se haya obstaculizado la actividad inspectora o se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. (**STS 24/02/2003** Sala de lo Penal).
- ▶ Así mismo, en el **artículo 329 CP** se incorpora un delito de **prevaricación** en relación con los delitos contra el medio ambiente.

Las **notas definitorias** más importantes de los tipos delictivos descritos en los artículos 325 y 326 son:

- El **elemento objetivo** ha de consistir en la provocación o realización, directa o indirecta, de alguna de las actividades aludidas. Está incluida en el tipo la comisión por omisión o negligencia (no controlen o vigilen **STS 105/99**, de 27 de enero).

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

- Para que se produzca el hecho descrito en el tipo delictivo ha de concurrir la circunstancia de que se esté contraviniendo una norma jurídica (**norma penal en blanco**), que podrá ser de rango legal o reglamentario (decretos, ordenanzas municipales, etc.) **STS 1307/2009**, Sala Penal (rec.954/2009).
- Se trata de un **delito de peligro** que no precisa de una lesión efectiva en el bien jurídico protegido; basta que la conducta sea potencialmente peligrosa. Si además de ello existe un daño a la salud, concurrirá un delito de lesiones. **STS 194/2001**, de 14 de febrero, establece que *“el peligro equivale a la relevante posibilidad de que llegue a producirse un efecto temido”*; **STS de 27 de septiembre de 2004** *“no basta la contravención de la normativa administrativa para poder aplicarlo, sino también algo más: que la conducta sea potencialmente peligrosa”*.
- **Culpabilidad**, condición sine qua non para castigar estas conductas es la concurrencia del elemento subjetivo en el tipo, esto es, la actuación dolosa, bien sea directa o eventual, incluso por imprudencia. **STS 1118/2005**, de 26 de septiembre. *“obra con dolo todo el que conociendo el peligro concreto generado por su acción no adopta ninguna medida para evitar la realización del tipo”* (también **STS 327/2007**, de 27 abril).

Las **personas jurídicas** en los delitos medioambientales se convierten en penalmente responsables (**327 CP**), estableciéndose normas específicas para la imposición de penas a éstas.

En lo que se refiere a la **relación entre Derecho Penal y sanción administrativa**, es decir, la cuestión de cuándo se estará ante un delito o una infracción administrativa, esta viene dada por la gravedad de las acciones. De acuerdo con la **STS 105/99**, de 27 de enero: *“Semánticamente grave es lo que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas, lo que implica un juicio de valor”*.

En la **STS 194/2001**, de 14 de febrero, se afirmó, en el mismo sentido, que *“el peligro (...) cuya concurrencia debe determinarse, en concreto, mediante la prueba (...) A tal efecto no puede perderse de vista que el Código Penal cifra la concreción del peligro en la intensidad de la incidencia contaminante. Es el índice de ésta, cuando sea susceptible de connotarse con el rasgo típico de gravedad, el que dará relevancia penal a la conducta”*. La **STS 24 /2/2003** considera que *“para determinar en qué casos habrá de acudir al Derecho Penal y qué conductas serán merecedoras de una mera sanción administrativa, ha de partirse del principio de intervención mínima que debe informar el Derecho Penal en un moderno Estado de Derecho. Sólo ante los ataques más intolerables será legítimo el recurso al Derecho Penal”*.

Hay que tener presente que se habrá respetar en todo caso el principio **non bis in idem**, sin que quepa la doble sanción administrativa y penal, cuando exista identidad de hechos, sujeto y fundamento jurídico. Este principio se recoge en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Por otra parte, cabe resaltar que determinadas conductas pueden tener valoración penal por **otros tipos delictivos**. Así por ejemplo podemos encontrarnos con frecuencia con la concurrencia práctica de los siguientes hechos delictivos:

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

- ▶ Hurto
- ▶ Robo con fuerza en las cosas
- ▶ Lesiones o delitos contra la salud

HURTO

Las actuaciones incívicas sobre los contenedores de papel y cartón con el fin de llevarse su contenido han sido denunciadas ante los Tribunales de Justicia y calificadas como delitos de hurto en el caso que se relata a continuación.

Ante las reiteradas denuncias de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona -que calculaba que el organismo había dejado de recoger más de 8.000 toneladas de papel y cartón por los hurtos sufridos en los contenedores y cuyas pérdidas ascendían a más de un millón de euros por año-, la Juez de Instrucción de Pamplona consideró en un primer momento que la Mancomunidad no era propietaria de esos efectos tras su depósito, estimando que se trataba de objetos abandonados que son gestionados como residuos. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Navarra, entendió que estos hechos son una actividad delictiva, un delito continuado de hurto, ya que “los residuos que nos ocupan, papel y cartón, tienen un valor económico perceptible e incluso, dado del volumen de las cantidades que anualmente se depositan, el importe que la Mancomunidad viene obteniendo con su venta ostenta cierta importancia”.

Por tanto, la Sala de la Audiencia consideró que “no estamos ante una mera aprehensión de unos bienes abandonados, sino ante un apoderamiento de unos bienes, que habiendo sido desechados por sus propietarios por carecer para ellos de interés o valor, sin embargo son depositados en un elemento destinado a su recogida para su posterior tratamiento por el servicio público competente, al que pasan a pertenecer dichos efectos”. “Debe destacarse que esos efectos ostentan un valor económico que sirve a la entidad local que gestiona el servicio para afrontar las finalidades que le son propias, entre las cuales se encuentra la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos”. Con ello, señala que concurre “el requisito de ajenidad” revistiendo, por tanto, “indicios de un posible delito de hurto el apoderamiento de aquellos efectos por parte de terceros no autorizados para ello”. (Fuente: Actualidad Jurídica 26/01/2015).

ROBO CON FUERZA EN LAS COSAS

En el caso citado anteriormente, partiendo de la concurrencia del “requisito de la ajenidad”, puede darse el tipo descrito en el artículo **237 CP** “robo con fuerza en las cosas”, si para apoderarse de las cosas muebles ajenas con ánimo de lucro realizan “fractura de armarios, arcas u otra clase de muebles u objetos cerrados o sellados”, es decir, bastaría con que se haya incorporado a los contenedores mecanismos de cierre antirrobo para que se pudiera estar ante el tipo más grave de robo en lugar del de hurto.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

LESIONES O DELITOS CONTRA LA SALUD

Como se ha indicado respecto de los tipos correspondientes al delito ecológico o medioambiental, estos se caracterizan por ser delitos de peligro. El delito se comete por el solo hecho de poner en riesgo la salud de las personas sin que exista un daño o lesión efectiva a este bien jurídico. En el caso de que se produzca el **daño efectivo a la salud** y se demuestre su relación con el hecho causante del incumplimiento de las normas de gestión de residuos, se cometería un delito de lesiones de los previstos en los **artículos 147 y siguientes del Código Penal**. Ej. Emanaciones tóxicas de un incendio de un vertedero ilegal que producen daños a la salud de la población vecina.

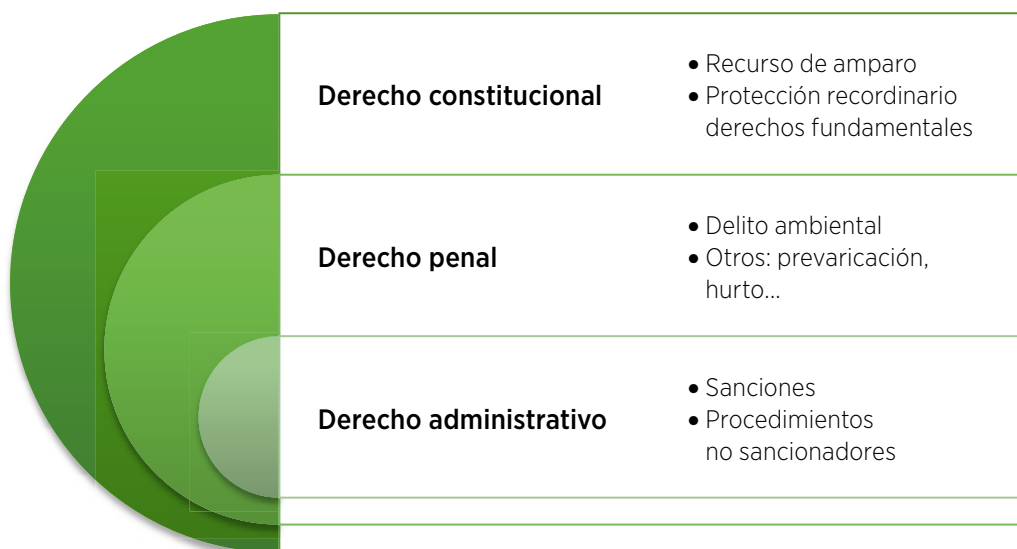


Fig. 4 Vías jurídicas de protección del derecho a un medio ambiente adecuado.

1.3. La intervención administrativa sobre el medio ambiente: disciplina ambiental

El **Derecho Ambiental** es el conjunto de normas jurídicas que tienden directamente a proteger, conservar y mejorar aquellos elementos que representan una riqueza natural digna de tutela, entre los que se encuentra la contribución a la mejora de la calidad de la vida y el desarrollo de la persona a través de su disfrute inmediato y en aras de un **desarrollo sostenible**. Consiste en combatir la contaminación en sus diversas formas, es decir, la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

el medio ambiente natural, que produzca o pueda producir efectos nocivos, tales como daños a los recursos vivos, peligros para la salud humana y, en general, afectar de modo negativo a cualquiera de los usos a que el propio entorno pueda destinarse.

Abordamos aquí un concepto laxo del medio ambiente, que integra todos los elementos tanto biológicos como artificiales, que contribuyan a mejorar las circunstancias o el entorno vital, en su vertiente natural y en la urbana (Alonso García). Se trata, desde una dimensión antropológica, de la mejora de la calidad de vida del hombre.

Disciplinar, partiendo de la definición que realiza el diccionario de la Real Academia Española, significa imponer, hacer guardar la disciplina, entendida como la **observancia de las leyes**.

Así pues, consideramos la **Disciplina Ambiental** como:

1. El conjunto de los **medios jurídicos y potestades administrativas que se utilizan para hacer guardar, cumplir y restablecer el cumplimiento de la legalidad establecida en las normas que constituyen el Derecho Ambiental**.

La necesidad de adoptar **medidas de intervención** adecuadas y proporcionadas al fin que se persigue es sentida hoy como una necesidad ineludible e inaplazable en todas las instancias, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, en el nivel nacional y supranacional, y en el ámbito de la sociedad civil.

El alcance moral de la necesidad de intervenir activamente se expone en la Encíclica Papal “*Laudato si*”, de 24 de mayo de 2015, dirigida a todos los hombres acerca de “*nuestra casa común*,” donde se plantea el problema del daño irreversible que se ocasiona no sólo por la inactividad, sino también por una actuación tardía para corregir las disfunciones de la acción humana sobre el medio ambiente. Así se expone en relación con la contaminación producida por los residuos lo siguiente:

“21. Hay que considerar también la contaminación producida por los residuos, incluyendo los desechos peligrosos presentes en distintos ambientes. Se producen cientos de millones de toneladas de residuos por año, muchos de ellos no biodegradables: residuos domiciliarios y comerciales, residuos de demolición, residuos clínicos, electrónicos e industriales, residuos altamente tóxicos y radioactivos. La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería. En muchos lugares del planeta, los ancianos añoran los paisajes de otros tiempos, que ahora se ven inundados de basura. Tanto los residuos industriales como los productos químicos utilizados en las ciudades y en el agro pueden producir un efecto de bioacumulación en los organismos de los pobladores de zonas cercanas, que ocurre aun cuando el nivel de presencia de un elemento tóxico en un lugar sea bajo. Muchas veces se toman medidas sólo cuando se han producido efectos irreversibles para la salud de las personas”.

En el caso de las **Administraciones Públicas**, éstas tienen la obligación de intervenir y son responsables de las lesiones en los derechos de los afectados por la contaminación, en los términos que se examinarán a continuación.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

Recordemos que la **STEDH de 9 de diciembre de 2004**, en el ya comentado caso López Ostra contra España, condenaba por violación del artículo 8 del Convenio al Reino de España, a causa de las molestias y riesgos causados por una planta depuradora, al considerar que existió pasividad por parte del Ayuntamiento de Lorca para resolver el problema, y declaraba la obligación del Estado de indemnizar a la recurrente. A partir de esta sentencia se han sucedido otras muchas sentencias del TEDH en similar sentido (**SSTEDH 19/02/1998; 02/10/2001; 08/07/2003; 30/11/2004; 30/03/2005 y 30/11/2005**).

Así mismo, a partir de ese momento el Tribunal Constitucional reitera la misma doctrina:

— *FJ 6º. (STC 196/2006, de 3 de julio) “La dimensión objetiva de los derechos fundamentales y su carácter de elementos esenciales del ordenamiento jurídico **imponen a los poderes públicos** la obligación de tener presente su contenido constitucional, impidiendo reacciones que supongan su sacrificio innecesario o desproporcionado o tengan un efecto disuasorio o desalentador de su ejercicio”.*

Las Administraciones pueden ser responsables **por acción o por omisión**, como el no haber regulado la actividad para garantizar el acceso al derecho de que se trate, su incapacidad para hacer cumplir las normas o una actividad insuficiente. Los órganos administrativos resultan responsables incluso de las conductas dolosas de otros agentes por no haber puesto las medidas suficientes para evitar los perjuicios derivados de las emisiones contaminantes (**Martínez Vázquez**).

Un insuficiente ejercicio de sus potestades puede derivar en **responsabilidad por inactividad** de la Administración. El **artículo 2.b) de la Ley 29/1998**, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa (**LJC**), en relación con el 1.2.b) somete al ámbito de su competencia las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública. La interposición de este recurso debe venir precedida de un previo requerimiento a la Administración que, en el caso de no ser atendido, podrá traducirse en una pretensión de condena por inactividad (artículos 29 y 32 LJC).

Esta responsabilidad deriva de la competencia que tienen atribuida los poderes públicos. De acuerdo con lo establecido en el **artículo 8 LRJSP**, la **competencia es irrenunciable**, y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, de modo que, según indica el TS:

— *“Sobre la Administración pesa en todo momento la obligación de proteger los intereses jurídicos que pueden verse afectados por las actividades contaminantes” (STS 12/11/1992).*

“La omisión del procedimiento por parte de la Administración demandada es causa generadora del daño sufrido al actor. De ahí que sea procedente declarar la responsabilidad de la Administración municipal demandada” (STS 4/11/1998).

La **STSJ de la Comunidad Valenciana 854/2000**, de 31 mayo también es determinante:

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

1. El derecho a un medio ambiente adecuado. Mecanismos de protección

*“Las autoridades competentes tan pronto detecten que alguna industria o local está incumpliendo la normativa vigente sobre transmisión de ruidos, olores, vibraciones, etc., tienen la obligación de impedirlo adoptando las medidas adecuadas (...) se condena a la Administración, no por hacer ruidos, olores, vibraciones, etc., sino que con su **pasividad** se convirtieron en **corresponsables de la vulneración de la Ley y de los derechos constitucionales** de los afectados...”.*

En el ámbito de la **Administración Local**, el **artículo 25 la Ley 7/1985**, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, (en adelante, LBRL), en su redacción dada por la **Ley 27/2013**, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local enumera entre las **competencias del municipio**, las de medio ambiente urbano: en particular, **“gestión de los residuos sólidos urbanos**, así como la **protección de la salubridad pública”**.

Por su parte, el **artículo 26 LBRL** dispone respecto de la obligatoriedad de prestar servicios:

“26.1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

Los **mecanismos de intervención** con que cuentan los Entes Locales son los previstos en el **artículo 84 LBRL**, donde se incluyen:

- ▶ Las ordenanzas;
- ▶ Las licencias u otros actos de control preventivo;
- ▶ El sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable;
- ▶ El sometimiento a control posterior al inicio de la actividad;
- ▶ Las órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición.

La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

Los Ayuntamientos tienen así mismo reconocida la potestad sancionadora como se indica en el **artículo 25.1 Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 4 de la LBRL, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos

Marco normativo y competencial en relación con los residuos



Las **competencias sobre medio ambiente** se reparten entre todas las Administraciones territoriales (artículo 149.1.23ª, 148.1.9ª, 137 y 140 CE, y artículo 25 LBRL).

Las competencias **legislativas** se atribuyen al Estado y a las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1.23ª señala que la función del Estado es la de aprobar la legislación básica, lo que asegurará unas condiciones homogéneas y unos instrumentos uniformes para todo el territorio nacional, incluso de carácter sancionador penal y administrativo. Las Comunidades Autónomas podrán dictar normas de desarrollo de la legislación básica y normas adicionales de protección (**STC 102/1995 y 156/1996**). El artículo 148.1.9ª CE atribuye a las comunidades autónomas las competencias de **gestión**.

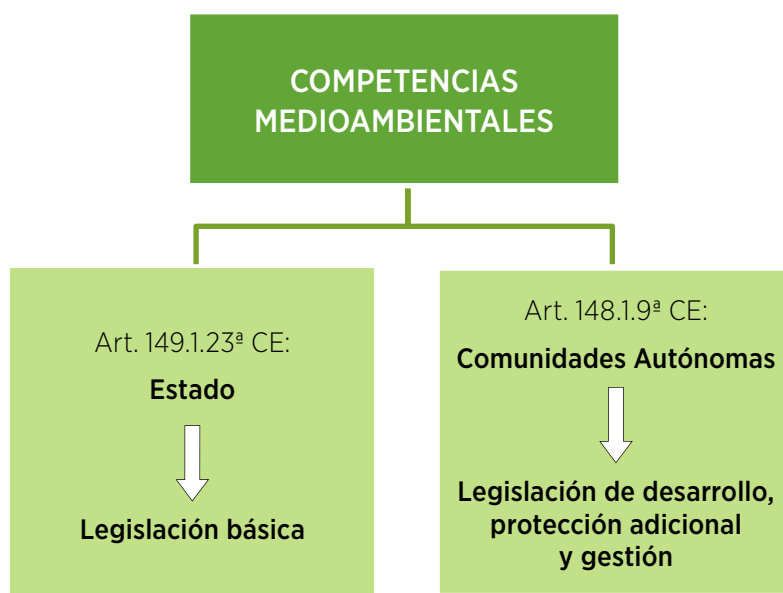


Fig. 5 Distribución constitucional de las competencias en materia de medio ambiente entre Estado y CCAA.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos

Por el **carácter transversal** de la materia, no sólo hay actuaciones relativas a la defensa del medio ambiente cuando éste se invoca expresamente, puesto que se produce la intersección de diversos títulos competenciales.

En este sentido, la **STC 64/1982** reconoce que *“el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que estas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico.”* También la **STC 15/1998** declara que *“la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”*.

Así, es competencia del Estado lo relativo al traslado de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea en virtud de su competencia en materia de legislación sobre comercio exterior 149.1.10 CE. También al Estado le corresponde legislar sobre las bases en materia de protección de la salud (149.1.16ª). Por otra parte, es competencia de las comunidades autónomas la ordenación del territorio y urbanismo (148.1.3. CE), o la industria (148.1.19ª CE).

En relación con los **Ayuntamientos**, hay que tener en cuenta el principio constitucional de autonomía local (artículos 137 y 140 CE) y el artículo 25 de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)**, que recoge la protección del medio ambiente como competencia propia. Por su parte, el artículo 26 de la LBRL reconoce expresamente la competencia en materia de gestión de los residuos sólidos urbanos.

La autonomía municipal es, en efecto, una garantía institucional reconocida por la Constitución para la “gestión de sus intereses” (artículos 137 y 140 de la Constitución) y hoy asumida en sus compromisos internacionales por el Reino de España (artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988).

Se transcribe aquí un fragmento de la Sentencia del Tribunal Supremo (**STS**) de **30 enero 2008** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) que, pese a su longitud, se considera de gran interés ya que da una visión completa de la distribución competencial entre las Administraciones Públicas en materia de medio ambiente:

“Siguiendo este hilo argumental y en cuanto a la distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, según el art. 149.1.23ª “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, de modo que **corresponde al Estado la definición de las bases de su protección**, mientras que las Comunidades Autónomas asumen, de forma generalizada, las competencias de desarrollo de lo básico y de ejecución, o como expone el art. 148.19ª “la gestión en materia de protección del medio ambiente”.

De este modo la Doctrina Constitucional emanada de las diversas Sentencias y Autos del Tribunal Constitucional pronunciadas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente puede resumirse señalando que **al Estado corresponde una ordenación mediante mínimos que han de respetarse**

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos

*en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las comunidades autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más elevados, si bien **el Estado no puede agotar el contenido de la regulación** llegando a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno a las comunidades autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándola de contenido, y que **la calificación de lo básico que corresponde al Estado**, se realiza en función de la suficiencia y homogeneidad que reconduce a la posibilidad de que las comunidades autónomas adapten el nivel de protección establecido por la política nacional de medio ambiente a las circunstancias de su propio territorio.*

*En consecuencia **las comunidades autónomas tienen competencias normativas para desarrollar lo básico y para dictar normas adicionales de protección, y les corresponde también la gestión y la función ejecutiva** en materia de medio ambiente tanto del contenido de las normas básicas, como de aquellas que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias.*

Se completa la delimitación del ámbito competencial con las competencias que en la materia poseen las Entidades Locales, cuestión que por otra parte es esencial en el supuesto que resolvemos, y cuya definición y alcance centra el litigio.

*El Tribunal Constitucional ya en la Sentencia 32/1981, de 28 de junio, dedujo del art. 137.1 de la Constitución que expresa que “los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, la cláusula de la **garantía institucional de la autonomía local**. A diferencia de lo que sucede con el sistema de atribución de competencias que resulta para las comunidades autónomas de los artículos 148 y 149 de la Constitución, la atribución de competencias de los entes locales se realiza por el legislador ordinario con el límite que supone la garantía institucional de la autonomía local.*

*(...)“**las Leyes básicas del Estado** previstas constitucionalmente **deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia** que regulen”. (...)*

*Si nos aproximamos ahora a las **competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios**, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la inmediatez con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del **principio de subsidiariedad** que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia.*

Descendiendo ya al modo en que se concretan esas competencias, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en el art. 25.2.f) incluye como competencias propias de los municipios la “protección del medio ambiente” y en el h) “la protección de la salubridad pública”. (...)

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos

*Para el ejercicio de esas competencias la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local afirma en el art. 4.1.a) que “en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios: a) **La potestad reglamentaria**” que ha de ser ejercida inexcusablemente dentro de sus competencias y, por tanto, **en relación con la protección del medio ambiente, en la medida en que se dote a esta materia de contenido por la legislación sectorial y dentro del límite que representan las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.***

*Esa potestad reglamentaria se expresa por medio de **Ordenanzas** y cumpliendo con los límites referidos las Corporaciones Locales (...)*

Ese precepto que se refiere a los ámbitos de competencias de actuación complementaria no puede entenderse si no se relaciona con lo dispuesto por la Disposición Transitoria Segunda 2 de la Ley de Bases y el principio de subsidiariedad que introduce el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. Así el segundo de los párrafos de la Disposición Transitoria Segunda señala que “los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el art. 28 de esta ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”.(...)

*Conjugando la expresión de ese precepto con el principio de subsidiariedad mencionado, en este caso sí que se están atribuyendo a los Municipios auténticas **funciones de ejecución residuales en todas aquellas materias incluidas en este artículo, respecto de las que la legislación sectorial no haya atribuido su ejercicio a otras administraciones, o, habiéndoselo conferido, éstas no hayan desarrollado esa normativa sectorial**, de modo que corresponde a los Entes locales concernidos por el problema la regulación correspondiente, respetando los límites en aquélla establecidos de forma que no podrán contradecir ni ir más allá de lo en ella dispuesto, pero sí complementar la actividad de aquéllas.*

(...). Y es que es preciso que los Entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquéllas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan”.

En el ejercicio de sus competencias legislativas, el Estado aprobó la **Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados**, (en adelante **LRSC**) (BOE 29/07/2011), que deroga la anterior Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Se modifica por la **Ley 11/2012**, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, y por la **Ley 5/2013**, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

A través de la citada LRSC se transpuso la **Directiva 2008/98/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre Residuos y por la que se derogan determinadas directivas, denominada **“Directiva marco de residuos”**.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos

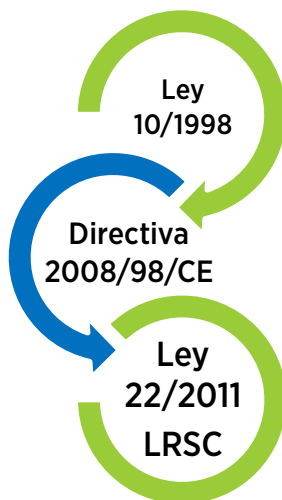


Fig. 6 Antecedentes normativos a la vigente Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados

Los principios básicos de la política de residuos, que se declaran en los artículos 7 y siguientes de la LRSC, son los de protección de la salud humana y el medio ambiente, jerarquía de residuos, autosuficiencia y proximidad, acceso a la información y participación en materia de residuos.

Las **Comunidades Autónomas** han dictado las leyes de desarrollo de las bases contenidas en la ley estatal, así como las normas adicionales de protección de aplicación a sus respectivos territorios. Citamos a continuación, tan sólo a modo de ejemplo, algunas de ellas:

- ▶ **Ley 10/2008**, de 3 de noviembre, de Residuos de Galicia;
- ▶ **Decreto Legislativo 1/2009**, de 21 de julio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de residuos de la Comunidad Autónoma de Cataluña;
- ▶ **Ley 7/2007**, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
- ▶ **Ley 5/2003**, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid.

En relación con distintas operaciones en materia de residuos (ej. traslado, tratamiento) y sus tipos (residuos peligrosos, envases, vehículos fuera de uso, lodos de depuradoras, etc.), existe un buen número de normas de rango legal y reglamentario que desarrollan y complementan con normas específicas la regulación de carácter general (valgan como ejemplos la **Ley 11/1997**, 24 de abril de envases y residuos de envases y el **Real Decreto 782/1998**, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la ley 11/1997, de 24 de abril de envases y residuos de envases).

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

2. Marco normativo y competencial en relación con los residuos

La **Ley 22/2011**, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, como indica en su preámbulo, *“refuerza las potestades de las administraciones públicas para la inspección, la vigilancia y el control de las actividades relacionadas con los residuos y los suelos contaminados”*.

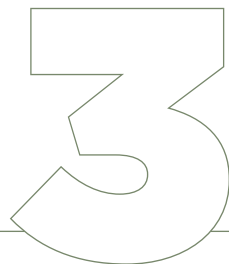
La disposición transitoria segunda de la LRSC establece que las Entidades Locales aprobarán las **ordenanzas** previstas en el artículo 12. 5 de esta Ley en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de esta Ley. En ausencia de la aprobación de tales ordenanzas, se aplicarán las normas que aprueben las Comunidades Autónomas.

Finalmente, la LRSC introduce la obligación de **reparar los daños** causados a los recursos naturales en los términos de la **Ley 26/2007**, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y, con el fin de reforzar el carácter preventivo de la ley, se ha incluido la posibilidad de que el órgano competente pueda adoptar medidas provisionales imprescindibles, no sólo cuando ya se ha iniciado el procedimiento sancionador, sino aún antes del inicio del procedimiento, en casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos



3.1. Introducción

Identificar la **disciplina ambiental** con la potestad sancionadora de la Administración es cometer un error de partida que puede viciar la consecución del fin al que debe dirigirse una política eficaz de gestión del medio ambiente en general y de los residuos en particular.

Hemos visto anteriormente que son diversos **los medios** para ejercer la intervención administrativa de las entidades locales (**artículo 84 LBRL**). **La potestad sancionadora** es uno más de los que se le reconocen para la consecución de sus fines.

Los autores **Rebollo Puig** y **Alejandro Nieto** hablan del principio de oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora, de modo que ésta debería ejercerse de un modo estratégico, es decir, de manera suficiente para lograr que se asegure la efectividad del derecho ciudadano a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a la salud y a la intimidad del domicilio.

El ejercicio de la potestad sancionadora está sujeta a los principios inspiradores del Derecho penal, principios de personalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, prescripción, y otros que analizaremos más adelante (ud. didáctica 3), que la caracterizan por ser extremadamente garantista y rígida como mecanismo de intervención.

En la gestión de las políticas de residuos existirá un **interés público** que exigirá ante todo eliminar unas consecuencias negativas de las conductas infractoras (ej. retirada de vehículos abandonados en vía pública) que habrán generado incluso en determinadas ocasiones una situación de riesgo grave para los ciudadanos que habrá que neutralizar de modo prioritario. Ello, sin perjuicio de actuar a través de la sanción administrativa o incluso en sede penal frente a los responsables de las actuaciones ilícitas.

Para ello, es importante discernir con claridad qué figuras tienen naturaleza de sanción y cuáles no, y conocer los fundamentos del ejercicio de la potestad sancionadora y la existencia de otras medidas de reparación o de policía administrativa.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

3.2. La sanción administrativa y su distinción de otras figuras sin carácter sancionador

Como señala Manuel Rebollo Puig (Derecho Administrativo sancionador. 2010) es capital en el Derecho Administrativo sancionador entrar a determinar en primer lugar el concepto mismo de **sanción**, pues todo el **régimen jurídico singular** que entraña sólo puede aplicarse a los actos administrativos que verdaderamente sean consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora, no de otras aunque igualmente supongan perjuicio o gravamen para los administrados.

Según el autor citado, la sanción administrativa puede definirse como **el castigo previsto por el ordenamiento para ser impuesto por la Administración**. Se distingue por su carácter de reprobación o **reproche a un culpable**, al que se busca infligir un castigo con contenido o incidencia negativa sobre sus derechos.

Ello no significa que castigar no tenga una finalidad. Las sanciones sirven o han de servir para prevenir infracciones futuras y proteger el interés público a cuyo servicio debe procurar la actuación de los poderes públicos.

Sanción administrativa

- Castiga un comportamiento ilegal.
- Restringe derechos del infractor.

Otras formas de intervención

- Satisface el interés público.
- No actúa necesariamente sobre los derechos del infractor.

Fig. 7. Diferencias entre mecanismos sancionadores y no sancionadores.

De acuerdo con **Alejandro Huergo Loria** (Las sanciones administrativas. 2008), el criterio más claro de distinción entre las sanciones administrativas y otras formas de intervención administrativa con las que suelen confundirse, como las medidas de policía, las de restauración de la legalidad (usualmente no bien distinguidas) o la revocación de ciertos actos debido al incumplimiento de sus condiciones por los destinatarios de los mismos, es que la sanción **castiga** o retribuye un comportamiento ilegal del sujeto al que se impone, mientras que esas otras medidas tienden a **satisfacer intereses públicos** (por ejemplo evitando que surjan situaciones de riesgo para la salud pública o eliminando las consecuencias físicas de las conductas ilegales), con independencia de que también supongan un perjuicio para el infractor.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

Una cuestión distinta, que ha de resolverse con medidas de política legislativa (Alejandro Huergo Loria. Las sanciones administrativas. 2008. pág. 234), es la opción que debe adoptar cada ordenamiento acerca de qué medidas va a utilizar como sanciones. Y ello porque **las sanciones se encuentran sometidas a principios que, como el de la personalidad y el de la culpabilidad, tienen en cuenta exclusivamente la conducta del infractor**. No se puede sancionar a una persona que no es culpable, por muy beneficiosa que sea la medida sancionadora. Por ello, sólo deben utilizarse como sanciones medidas que afecten (de forma negativa) al infractor y que, en consecuencia, puedan dejar de aplicarse, sin daño alguno para el interés público, en caso de que el supuesto infractor no pueda ser sancionado. El resto de medidas, dirigidas a la defensa de los intereses públicos, no deben utilizarse como sanciones, porque no tiene sentido que la protección de intereses públicos quede condicionada por las circunstancias personales del supuesto infractor.

Así, a raíz del razonamiento de estos autores, este tipo de medidas como la clausura o cierre de actividades, precintado de aparatos, locales o terrenos, retirada de vehículos, deberían adoptarse como medidas provisionales para paliar los efectos perjudiciales que se estén produciendo en el interés general o como medidas de restablecimiento de la legalidad, pero su previsión como sanción puede tener graves limitaciones.

Por otro lado, **el sistema de garantías del Derecho Penal**, la vulneración de los artículos 24 y 25 CE, aplicables al Derecho Administrativo sancionador por virtud de lo dispuesto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, **no puede trasladarse a otras actuaciones administrativas sin naturaleza sancionadora**, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica (**SSTC 73/1982, 69/1983 y 96/1988**).

3.3. Régimen sancionador en materia de residuos

La LRSC contiene un capítulo II dedicado al “*Régimen Sancionador*”. Nos centraremos en analizar este régimen de la ley estatal, sin perjuicio de tener presente que las leyes autonómicas y las ordenanzas locales han de completar esta regulación.

En el **artículo 49** se opera una remisión a la distribución de **competencias** del artículo 12 LRSC para atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora a las diferentes administraciones públicas y se designan los órganos competentes.

En el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las Entidades Locales de acuerdo con el **artículo 12.5**, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas locales, la potestad sancionadora corresponderá a los titulares de las entidades locales.

Las normas reguladoras del **procedimiento sancionador** aplicable en la materia son, según lo dispuesto en el artículo 50 las contenidas en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sus normas de desarrollo.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

Tras su derogación y a partir de su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición final 4ª, serán de aplicación las normas contenidas en los artículos los arts 63, 64, 85, 89, 90, 96.5 y 98.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 02/10/2015), que se integran como especialidades del procedimiento administrativo común, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), según corresponda.

La LRSC contiene normas específicas sobre responsabilidad (**art.45**), así como el régimen de infracciones y sanciones, que se clasifican en muy graves, graves y leves (**art. 46**).

Los **tipos de sanciones** previstas son:

- ▶ Multa (hasta 1.750.000 euros en el caso de infracciones muy graves).
- ▶ Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta Ley.
- ▶ Clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparato, revocación de la autorización o suspensión.
- ▶ Así mismo, se prevé como sanción accesoria, el decomiso de las mercancías.

La LRSC contiene una regulación propia respecto de los criterios de graduación de las sanciones y de la prescripción de infracciones y sanciones que se mantiene en vigor como ley especial tras la aprobación de la LPACAP, como se declara en el preámbulo de esta ley.

Así, el artículo 48 de la LRSC dispone que *“las administraciones públicas deberán guardar la debida adecuación entre la sanción y el hecho constitutivo de la infracción, considerándose especialmente su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por esta Ley, las circunstancias del responsable, su grado de intencionalidad, participación y beneficio obtenido, la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos”*.

Los plazos de **prescripción** de las infracciones son más amplios que los que establece el artículo 30 de la LRJSP: de un año para las leves; tres para las graves y cinco para las muy graves. Se establecen reglas para el cómputo de los plazos de prescripción.

La LRSC también contiene normas reguladoras de la concurrencia de sanciones (principio *non bis in idem*), señalando la prohibición de la doble concurrencia de sanción, ya sea penal o administrativa, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, y la preferencia del orden penal frente al administrativo en la tramitación del proceso. Los hechos declarados probados en la resolución judicial firme vincularán al órgano administrativo.

Así mismo, se prevé que, cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones con arreglo a esta Ley, y a otras leyes que fueran de aplicación, se impondrá al sujeto infractor la sanción de mayor gravedad (**artículo 52 LRSC**).

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

La LRSC prevé la posibilidad de que se dé **publicidad** en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos a las sanciones firmes impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables cuando los órganos que ejerzan la potestad sancionadora estimen que existen razones de interés público (**art. 56 LRSC**).

Las Leyes de las **Comunidades Autónomas** podrán establecer infracciones en desarrollo de la LRSC (**artículo 46.1 LRSC**). También podrán tipificar nuevas infracciones y establecer sanciones dentro del ámbito de sus competencias en materia de residuos.

Así sucede en el **artículo 75.3, inciso segundo de la Ley 5/2003**, de 20 de marzo, de Residuos, de la Comunidad de Madrid, donde se prevé que como sanción aplicable a una concreta infracción *“los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid podrán establecer en sus ordenanzas, como alternativa a la multa, la posibilidad de que el infractor realice, con carácter voluntario, una prestación personal de servicios de limpieza en la vía pública”*.

En relación con las **Ordenanzas Locales**, éstas podrán tipificar infracciones en el ámbito de sus competencias en materia de residuos siempre con sujeción a lo dispuesto en las leyes del Estado (LRSC) y de las Comunidades Autónomas, cuya sanción se hará conforme a lo previsto en la LRSC y aquellas otras LBRL, que se sancionarán con arreglo a lo previsto en la LBRL.

Cabe citar a modo de ejemplo de tipos de infracción que pueden ser incluidas en las ordenanzas locales, las que se redactan en el Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos:

- Depositar los residuos sin separarlos por fracciones o en contenedores o puntos de recogida distintos a los identificados para cada fracción de residuos.
- Sacar los contenedores a la vía pública para su recogida por el servicio público en horas y/o lugares distintos a los establecidos por el Ayuntamiento.
- Arrojar o abandonar residuos en la vía pública o en lugares distintos a los especificados por el Ayuntamiento.

3.4. Medidas no sancionadoras

También aquí vamos a centrarnos en el análisis de la regulación contenida en la ley estatal LRSC, sin perjuicio de reiterar, una vez más, que las normativas autonómicas y locales pueden introducir normas propias, siempre dentro del respeto al principio de jerarquía normativa, de competencia y a las normas básicas y de procedimiento común.

3.4.1. Restablecimiento de la legalidad ambiental

El **artículo 30 LRSC** contiene un precepto intitulado “Restablecimiento de la legalidad ambiental,” cuyo tenor literal es el siguiente:

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

“1. Con el fin de asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta ley, la autoridad competente podrá adoptar alguna de las siguientes medidas:

*a) El **cierre del establecimiento o la paralización de la actividad** cuando éstos no cuenten con las autorizaciones, declaraciones o registro correspondientes.*

*b) La **suspensión temporal de la actividad** cuando no se ajuste a lo declarado o a las condiciones impuestas por la citada autoridad, siempre que de ello se derive un **riesgo grave** para el medio ambiente o la salud pública, durante el período necesario para que se subsanen los defectos que pudieran existir.*

2. Los actos previstos en el apartado anterior no tendrán consideración de sanción y se dictarán y tramitarán conforme a lo dispuesto en la normativa autonómica para los procedimientos para el restablecimiento de la legalidad ambiental, o en su caso, para los procedimientos que regulen la concesión de la autorización, declaración o registro que deba concederse”.

En el propio precepto se deja claro que estas medidas **no tienen carácter de sanción**. Son medidas de policía administrativa cuyo **objeto es la protección del interés general** y el respeto a la ley, concretado en la protección del medio ambiente.

La LRSC, con buen criterio sistemático, no ha situado estas medidas en el capítulo II relativo al régimen sancionador. Así mismo señala el procedimiento por el que se tramitarán es otro diferente al sancionador. Con todo ello se deja fuera de toda duda su naturaleza y, por lo tanto, **no resultan de aplicación los principios propios del Derecho administrativo sancionador**, entre otros los principios de personalidad y culpabilidad o la prescripción de las infracciones, que se analizarán en la Ud. 3.

3.4.2. Medidas de carácter provisional

EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En la LRSC, **artículo 53**, se incluye la adopción de medidas provisionales (también denominadas medidas cautelares) en el seno de un procedimiento sancionador por la comisión de una infracción administrativa. Sin embargo, **no tienen la naturaleza de sanción, sino aseguradora** y, por lo tanto, no han de regir los mismos criterios que rigen para la suspensión de una sanción que para el caso de una medida provisional ni, como se verá más adelante, para la presunción de inocencia.

Estas medidas se adoptan de modo motivado, por razón de la existencia de riesgos para la salud humana o el medio ambiente, y su finalidad ha de ser siempre la de asegurar la eficacia de la resolución. Las medidas provisionales adquieren esta denominación porque se extinguen con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente (**art. 56.5 LPACAP**).

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

Las medidas adoptadas deben ser siempre proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las presuntas infracciones, oportuna y razonable, de modo que si resultara desproporcionada perdería su naturaleza aseguradora y se transformaría en punitiva. La medida debe ser acorde y homogénea con el contenido y naturaleza de la sanción y podrán consistir en:

- ▶ Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.
- ▶ Precintado de aparatos, equipos o vehículos.
- ▶ Clausura temporal, parcial o total del establecimiento.
- ▶ Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa.
- ▶ Suspensión de la autorización y la prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas.

EN EL PROCEDIMIENTO DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD

Sin perjuicio de las medidas provisionales ligadas al procedimiento sancionador, cabe la adopción de medidas provisionales no vinculadas a procedimientos sancionadores, sino a procedimientos dirigidos exclusivamente al restablecimiento de la legalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56 LPACAP. La necesidad de resolver las situaciones de riesgo grave requiere que no se limite toda actuación administrativa a la actuación de reproche, pues debe primar la resolución del interés general y, en ocasiones, jurídicamente no resultará viable tramitar un procedimiento sancionador.

3.4.3. Reparación del daño e indemnización

Como se señala en la STS 22/04/99, la remoción de efectos de la conducta infractora no entra dentro del ámbito de la potestad sancionadora. Su finalidad es la de **reparación del daño e indemnización**.

La LRSC contiene una previsión expresa a la reparación del daño en el **artículo 54**, sin perjuicio de la sanción que se pueda imponer. Esta aclaración deja fuera de toda duda su carácter alternativo o la posibilidad de que pueda plantearse la existencia de *bis in idem* (ver epígrafe.4 Ud 3.):



“Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine”.

Así la **STSJ de Cataluña, núm. 129/2001 de 15 febrero** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) también abundan en esta idea:

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

*“Si se trae a colación el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no puede llegarse a otra conclusión que sus dictados se enmarcan decisivamente en las perspectivas expuestas. Efectivamente más allá de las sanciones propiamente tales, se reconoce la existencia de otras medidas no sancionadoras perfectamente compatibles con las responsabilidades típicas derivadas del procedimiento sancionador y por ende **sin que quepa considerarlas como sanciones ni siquiera como medidas accesorias.***

Así la reposición de la situación alterada a su estado originario y la indemnización de daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo comunicarse al correspondiente sujeto para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine. Pocos esfuerzos hay que hacer para mostrar que con ello se generaliza en este punto pluralidad de regulaciones legales existentes en diversos ordenamientos materiales sectoriales administrativos”.

Específicamente, en los casos de daños medioambientales, **el infractor estará obligado a la reparación** en los términos de la **Ley 26/2007**, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. La metodología de reparación prevista en esta Ley 26/2007 podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su disposición adicional novena.

Como se expone en el preámbulo de esta ley, se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que **«quien contamina paga»**. Se trata de un régimen administrativo en la medida en la que instituye todo un conjunto de potestades administrativas, con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial.

En el artículo 6 de la Ley 26/2007 se afirma que la responsabilidad establecida en esta ley será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquella.

3.4.4. Multas coercitivas y ejecución subsidiaria

Las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria son medios de **ejecución forzosa** de los actos administrativos dictados por la Administración, de entre los previstos en el **artículo 100 LPACAP**, y reguladas en el artículo 103. Previa a su imposición se requiere el apercibimiento al interesado.

El **artículo 55 LRSC** lo regula indicando que la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria si los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente.

Las multas coercitivas tampoco pueden confundirse, pese a su denominación, con las sanciones. Así lo expone el Tribunal Constitucional en **Sentencia 239/1988**, de 14 de diciembre:

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

3. Mecanismos de intervención administrativa en materia de residuos

“En dicha clase de multas, cuya independencia de la sanción queda reflejada en el párrafo 2 del indicado art. 107 de la L. P. A. no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse, sino que consiste en una **medida de constreñimiento económico**, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y **tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa**. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración, previstas en nuestro ordenamiento jurídico con carácter general por el art. 102 de la L. P. A. cuya constitucionalidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal -SSTC 22/1984, de 17 de febrero, 137/1985, de 17 de octubre, y 144/1987, de 23 de septiembre-, y respecto de la que no cabe predicar el doble fundamento de la legalidad sancionadora del art. 25.1 C. E. a que se refiere la STC 101/1988, de 8 de junio, esto es: de la libertad (regla general de la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a qué atenerse), ya que, como se ha dicho, no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento”.

Las multas coercitivas son independientes y compatibles con las que se puedan imponer en concepto de sanción. Por su parte, el obligado ha de costear el importe de los gastos de la ejecución subsidiaria, de acuerdo con el artículo **98 LRJ-PAC**, lo que tampoco tiene carácter sancionador.

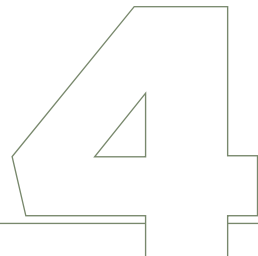


Fig. 8 Medidas no sancionadoras

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

4. Bibliografía

Bibliografía



NORMAS:

BOE (1978). Constitución Española. BOE nº. 311, pg. 29313.

BOE (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº. 80, pg. 8945.

BOE (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº. 285 pg. 40300.

BOE (1993). Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. BOE nº. 189 pg. 24050.

BOE (1995) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE nº. 281, pg. 33987. BOE (1997) Ley 11/1997, 24 de abril de envases y residuos de envases. BOE nº. 99 pg. 13270.

BOE (1998) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado nº167, pg. 23516.

BOE (2001) Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Boletín Oficial del Estado nº. 25, pg. 3507.

BOE (2002) Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. Boletín Oficial del Estado nº. 3, pg. 185.

BOE (2003) Real Decreto 255/2003 que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos. Boletín Oficial del Estado nº. 54, pg. 8433.

BOE (2005) Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, regula la gestión de los neumáticos fuera de uso. BOE nº. 2 pg. 352.

BOE (2007) Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE nº. 255 pg. 43229.

BOE (2008) Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. BOE nº. 38 pg. 7724.

BOE (2008) Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. BOE nº. 37 pg. 7399.

BOE (2011). Ley 22/2011, de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados. Boletín Oficial del Estado, nº 181, pg. 85650.

BOE (2012). Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado nº. 305, pg. 86283.

BOE (2015) Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos. BOE nº. 45 pg. 14211.

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS

4. Bibliografía

BOE (2015) Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE nº. 83 pg. 29388.

BOE (2015) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236 pg. 89343.

BOE (2015) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236 pg. 89411.

LIBROS:

Abogacía General del Estado. DGSJE. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Thomson. Aranzadi.

Alarcón, L. (2007). El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales, Thomson. Civitas.

Alarcón, L. (2008). La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador, Iustel. Gallardo, M.J. (2008). Los principios de la Potestad sancionadora. Teoría y práctica. Iustel.

Gómez Tomillo, M. y otro. Derecho Administrativo Sancionador. Parte general. (2010). Thomson Reuters. Huergo A. (2008) Las sanciones administrativas. Iustel.

Rebollo, M. y otros (2010). Derecho administrativo sancionador. Lex Nova.

Varios autores (2008-2009). Memento Práctico. Infracciones y Sanciones. Ediciones Francis Lefebvre.

Varios (Guía Técnica sobre la Gestión de Residuos Municipales). Cátedra Ecoembes Medio Ambiente, FEMP.

CITAS WEB:

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Calidad y Evaluación Ambiental. Prevención y Gestión de Residuos. 2015 <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/>

Federación Española de Municipios y Provincias. Áreas Temáticas: Medio Ambiente. 2015. http://www.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detalle/_9CJy9Y2ZCoETgWRH4c6owjDMYR3UmqBoGK7BIJeLpSJik2DnS7SqrW9Gg9z8g05ekhW04tId6u8wcptFG4iaWQcaweSAc

1. La responsabilidad en materia de residuos.	
La responsabilidad en el ámbito sancionador	035
1.1. Responsables de las diferentes obligaciones en materia de residuos	035
1.2. Responsabilidad de las Administraciones Públicas	042
2. La actividad de vigilancia, inspección y control	044
2.1. Aspectos subjetivos: agentes de la autoridad y colaboradores	044
2.2. Aspectos objetivos: contenido y alcance de la inspección	046
2.3. Actas de policía o de inspección. Presunción de veracidad	047
2.3.1. Formalización del acta y datos relativos a la Administración	052
2.3.2. Formalización del acta: datos relativos al denunciado	052
2.3.3. Formalización del acta: hechos y circunstancias	053
2.4. El deber de colaboración con la actuación inspectora	056
3. Medidas provisionales	058
4. Bibliografía	063

Responsabilidad. La actividad de vigilancia, inspección y control. Medidas provisionales



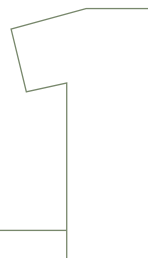
Profesora: **Susana Rodríguez**

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

La responsabilidad en materia de residuos.

La responsabilidad en el ámbito sancionador



El primero de los temas de la unidad que ahora nos ocupa, la responsabilidad precisa de un estudio desde una doble vertiente:

- La responsabilidad de aquellos a los que la normativa en materia de residuos impone una serie de obligaciones en sus disposiciones **productores, poseedores o gestores de residuos**.
- La responsabilidad de las **Administraciones Públicas** (estatal, autonómica y local) en el ámbito de sus respectivas competencias que, sin perjuicio de que puedan desempeñar también el papel del productor o gestor de los residuos, son las garantes de que los agentes cumplan con los deberes que les impone la normativa de aplicación.

1.1. Responsables de las diferentes obligaciones en materia de residuos

La LRSC determina el alcance de la responsabilidad en materia de residuos afirmando en su artículo 42 que *“los residuos **tendrán siempre un responsable del cumplimiento de las obligaciones** que derivan de su producción y gestión, cualidad que corresponde al productor o a otro poseedor inicial o al gestor de residuos, en los términos previstos en esta Ley y en sus normas de desarrollo.”* No obstante, estos pueden ejercer acciones de repetición cuando sus costes deriven de los incumplimientos legales o contractuales de otras personas físicas o jurídicas.

Por otra parte, se aplica el principio *“quien contamina paga,”* de modo que los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos, de acuerdo con los **artículos 2 y 45. 2 de la LRSC**.

Los sujetos responsables de las diferentes obligaciones en materia de residuos se definen en el artículo 3 de la LRSC:

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

- ▶ **Productor de residuos:** cualquier persona física o jurídica cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo, que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos. En el caso de las mercancías retiradas por los servicios de control e inspección en las instalaciones fronterizas se considerará productor de residuos al representante de la mercancía, o bien al importador o exportador de la misma.
- ▶ **Poseedor de residuos:** el productor de residuos u otra persona física o jurídica que esté en posesión de residuos.
- ▶ **Gestor de residuos:** la persona o entidad, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos.

La STSJ de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 628/2009 de 25 junio clarifica el sentido de la definición legal de “gestor de residuos” afirmando que el abastecedor de sacos de escombros y encargado de su retirada sí es gestor de residuos de acuerdo con la definición legal y, por tanto, obligado como tal a cumplir la normativa:

CUARTO

*Como se dice, no sin antes admitir su condición de **vendedora de los sacos** de autos* (“sacos de escombros”), insiste la apelante en negar su responsabilidad desechando, con variados argumentos, su misma condición de gestora de residuos (...)*

*“CUARTO. (...) Pues bien, **deberá decaer esta pretensión** ya que, por un lado, el art. 3 en sus apartados g), y h) de la Ley 10/98 de Residuos estatal, define como **gestor a la persona o entidad, pública o privada, que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos, comprendiendo en el término “gestión” la recogida, el almacenamiento, el transporte, la valorización y la eliminación de residuos, incluida la vigilancia de estas actividades.** A su vez, el art. 3.1.d) de la Llei 6/93, de Residuos de Cataluña, define como “gestión” la recogida, el transporte, el almacenamiento, la valorización, la disposición del desperdicio, etc.*

Por otro lado es evidente que la actora no puede afirmar que su actividad solo es la de comercializar elementos de contención vacíos, ya que además de proporcionar los recipientes o sacos, los retira más o menos llenos de residuos y los transporta hasta el lugar donde estos deban depositarse y/o tratarse; por tanto recoge y transporta residuos y resulta de todo punto correcto que se la considere gestora de los mismos.

Las diferentes obligaciones se recogen, a su vez, para cada uno de los sujetos citados en los artículos 17, 18, 19, 20 y 36 de la LRSC. Así, la LRSC establece en su **artículo 17:**

- El alcance de la responsabilidad de los productores y poseedores iniciales de los residuos;
- Obligaciones relativas a la entrega de residuos domésticos, que se realizarán en los términos que establezcan las ordenanzas locales;

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

- Obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos;
- Especificidades relativas a residuos peligrosos.

El **artículo 31** regula también la responsabilidad ampliada del productor del producto estableciendo las obligaciones a las que pueden quedar sometidos los productores, tanto en la fase de diseño y producción de sus productos como durante la gestión de los residuos que deriven de su uso.

Así mismo, en la normativa para diferentes tipos de residuos específicos se incluyen también diferentes obligaciones (por ejemplo, el RD 110/2015, de 10 de febrero, por el que se regulan los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; el RD Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición).

La responsabilidad concluye, según se indica en el **artículo 17.8** LRSC:

- La de los productores u otros poseedores iniciales de residuos domésticos y comerciales cuando los hayan entregado en los términos previstos en las ordenanzas locales y en el resto de la normativa aplicable.
- La de los demás productores u otros poseedores iniciales de residuos, cuando no realicen el tratamiento por sí mismos, cuando los entreguen a un negociante para su tratamiento, o a una empresa o entidad de tratamiento autorizadas siempre que la entrega se acredite documentalmente y se realice cumpliendo los requisitos legalmente establecidos.

Puesto que el objeto de este curso es la disciplina ambiental, nos tenemos que plantear qué ocurrirá ante el **incumplimiento** de sus obligaciones por los sujetos responsables. Pues bien, a los diferentes obligados habrá de exigírseles, según proceda, la reposición de situación alterada a su estado originario; la reparación del daño, indemnizando los daños y perjuicios causados y/o el cumplimiento de una sanción administrativa cuando los hechos sean constitutivos de infracción administrativa, tras la instrucción de los correspondientes procedimientos.

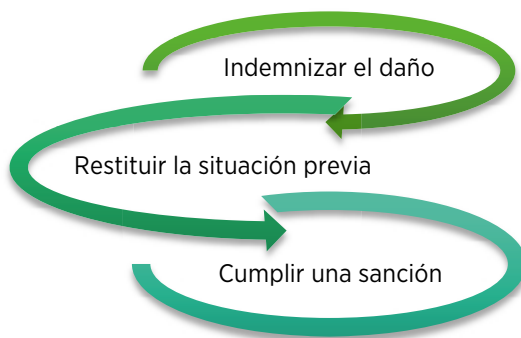


Fig. 1 Exigencia de responsabilidad a los obligados.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

Por su parte, la **Ley 26/2007** de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los **daños medioambientales**, entendiendo por estos los “daños a las especies silvestres y a los hábitat, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies,” y establece expresamente en su artículo 6 la compatibilidad entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas que proceda imponer por los mismos hechos.

Centrándonos en el **régimen sancionador**, el incumplimiento de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la normativa será sancionable cuando esté tipificado legalmente como infracción administrativa (ver tema 3. Principio de tipicidad). En la LRSC, los artículos 46. 2 b; 46.3 b) y 46.4 c) contienen una fórmula general que considera infracción (muy grave, si entraña peligro grave o daño para la salud o el medio ambiente; grave, si no supone tal peligro o daño, y leve, respectivamente) cualquier “actuación en forma contraria a esta ley sus normas de desarrollo.”

El **artículo 45** de la LRSC señala quiénes son a efectos de esta ley sujetos **responsables de las infracciones**:



1. Podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas recogidas en este capítulo las **personas físicas o jurídicas** que los cometan, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles, penales y medioambientales.
2. Cuando el cumplimiento de lo establecido en esta Ley corresponda a **varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria** de las sanciones pecuniarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
3. La **responsabilidad será solidaria**, en todo caso, en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando el productor, el poseedor inicial o el gestor de residuos los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en esta Ley.
 - b) Cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción.
4. Cuando los daños causados al medio ambiente se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos.

La **responsabilidad solidaria** supone que todos los responsables en la comisión de un hecho constitutivo de infracción responderán de la comisión de la infracción, de modo que cabe dirigir el procedimiento sancionador frente a cualquiera de ellos, imponiéndole la sanción que corresponda a la infracción cometida de modo que entre ellos podrán repercutirse el importe de la sanción pagada. La concurrencia de la responsabilidad solidaria deberá indicarse en el procedimiento sancionador, citando a los distintos responsables.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

La STSJ de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 628/2009 de 25 junio pone de relieve que el régimen de la responsabilidad solidaria en el ámbito de las infracciones y sanciones debe estar expresamente previsto en la ley:

SEXTO

*“Se considera que en el art. 181.2 de la Ordenanza se establece una responsabilidad solidaria en el régimen sancionador. Este precepto señala que: “En caso de incumplimiento de la obligación de retirar los recipientes de escombros, **la Administración municipal podrá proceder a retirarlos, respondiendo solidariamente de los costos de la retirada, del transporte, vaciado y depósito los productores, poseedores y gestores de los escombros**”.*

*(...) conforme al art. 130.3 de la L.P.A.C. 30/92 a **responsabilidad solidaria en materia de sanciones administrativas sólo puede establecerse en una disposición legal**, y la Ley de Bases de Régimen Local 7/85 no contempla la posibilidad de que pueda disponerse tal responsabilidad en una Ordenanza, ni siquiera en la reforma efectuada por la Ley 15/03 (sic) de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que, al añadir los arts. 139 a 141 a dicho texto de bases, se refiere exclusivamente a la tipificación de infracciones y a la configuración de sanciones y no a la posibilidad de modificar los títulos de imputación o la calificación de la responsabilidad administrativa.*

En este mismo sentido se ha pronunciado la Sección Quinta de esta Sala en la Sentencia de 8 de noviembre de 2.006 dictada en su proceso de cuestión de ilegalidad nº 1/2005.

Tampoco la legislación sectorial de residuos, ni la estatal Ley 10/98, ni la autonómica Llei 6/93 (modificada por Llei 15/03) contemplan una solidaridad en las infracciones más allá de la recogida en sus respectivos artículos 32 y 85.2 cuyos supuestos no son los recogidos en la Ordenanza.

*(...). Y **en ámbitos de su competencia la autonomía local puede establecer obligaciones solidarias (siempre sin contenido sancionador**, pues en este ámbito como hemos visto impera la reserva de Ley) con la finalidad de servir mejor a los intereses perseguidos y de obtener su más eficaz consecución, sin perjuicio del derecho del obligado solidario que cumpla con la actuación exigida, o satisfaga su importe, a resarcirse posteriormente repitiendo contra los restantes obligados solidarios. No se trata, por tanto de que el Ayuntamiento siga la vía más fácil de forma arbitraria, sino que se pretende conseguir de la manera más eficaz los fines públicos indicados, siendo responsables indistintos todos aquellos sujetos que se benefician y se lucran de la actividad o con la actividad que genera residuos municipales. Siempre, como hemos dicho, en sede de obligaciones de hacer y de responsabilidades económicas, **nunca en sede de infracciones y sanciones en la que cada agente del proceso debe responder exclusivamente de las concretas actuaciones incorrectas que a él puedan serle imputadas, y no de las que corresponden a otros sujetos.***

En este, sentido, en el último párrafo del fundamento quinto de la misma sentencia indicada añadíamos algo plenamente aplicable a las prevenciones de la demandante de este proceso y es que “la solidaridad declarada en el art. 174.4 de la Ordenanza entre todos los obligados sólo puede entenderse referida a la que recoge la propia Ordenanza en otros preceptos como los arts.177.2, 178.6 y 181.2 , relativos al pago de los costes de

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

retirada, transporte, vaciado y depósito de los escombros, limpieza de la vía pública y daños causados a la misma o a sus elementos, en los supuestos que en dichos preceptos se contemplan, relativos a obligaciones de hacer, reconvertibles en su caso en dinerarias, y no a sanciones”.

Sin perjuicio de que la responsabilidad sea tratada también en el tema correspondiente a la potestad sancionadora, (tema 3), se hace preciso reflejar aquí que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 28 “Responsabilidad”, introduce los siguientes aspectos destacables:

- Solo cabe exigir responsabilidad a efectos de la imposición de una sanción, si se pone de manifiesto la existencia de **dolo o culpa**, no cabe la responsabilidad objetiva.
- Pueden ser responsables de las infracciones administrativas las **personas físicas o jurídicas**, y los grupos de afectados, uniones y **entidades sin personalidad jurídica** (ej. comunidad de propietarios) y patrimonios independientes y autónomos, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar.
- Cuando la responsabilidad del cumplimiento de una obligación legal corresponda a varios conjuntamente, responderán **solidariamente** de las infracciones y sanciones, pero en la resolución se individualizará el importe correspondiente de la sanción pecuniaria, siempre que sea posible.
- El mismo órgano que impone la sanción deberá determinar la exigencia de **reponer** la situación alterada a su estado y la **indemnización** por los daños y perjuicios causados, todas ellas son compatibles con la responsabilidad por la comisión de la infracción (no supone *bis in idem*, pues estas no tienen carácter de sanción y su ejecutividad es distinta).

En el ámbito de las competencias municipales, las ordenanzas deberán determinar los términos de la entrega de los residuos domésticos y comerciales que pondrá fin a la responsabilidad de los productores y poseedores iniciales.

La determinación de los sujetos responsables de la comisión de determinadas infracciones que debe realizarse a través de las ordenanzas municipales suele resultar una tarea compleja. Por ejemplo, en el caso de **comunidades de propietarios** la autoría de la comisión de infracciones se diluye y se hace difícil imputar hechos como la separación de las fracciones de basuras por los vecinos, la colocación de los contenedores fuera de los lugares y/o periodos autorizados o la falta de mantenimiento y limpieza de los contenedores de residuos, a su verdadero autor responsable.

En este sentido es destacable la sentencia del Tribunal Supremo, dictada en casación por la (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia de 7 noviembre 2012, que distingue entre:

- **Obligaciones individuales de los comuneros** susceptibles de ser impuestas por ordenanza, de los que será responsable el autor a título individual, tales como (art. 33 Ordenanza de Limpieza y Gestión de Residuos de Madrid :

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

- “Las personas físicas o jurídicas usuarias están obligadas a presentar los residuos de envases ligeros y restos en bolsas diferentes y cerradas, debiendo depositarlas en sus correspondientes recipientes diferenciados por el color. Asimismo, tienen la obligación de depositar el vidrio, el papel, los cartones y los embalajes debidamente plegados en el interior de sus respectivos recipientes homologados.
- Se prohíbe el depósito de residuos a granel, así como de residuos que contengan líquidos o sean susceptibles de licuarse en los recipientes suministrados por el Ayuntamiento de Madrid.
- Se prohíbe abandonar, depositar, verter o eliminar residuos en espacios públicos de forma incontrolada, así como los derivados del consumo privado”.

- **Obligaciones colectivas** respecto de las que la responsabilidad será atribuida a la respectiva comunidad de propietarios o habitantes del inmueble cuando aquella no esté constituida, y, al efecto, las denuncias se formularán contra la misma o, en su caso, la persona que ostente su representación. No cabrá imputar a la comunidad obligaciones que son de cada uno de los comuneros a título individual porque ello sería contrario al principio de culpabilidad (ver tema 3):

Sentencia Tribunal Supremo 7 noviembre 2012

En primer lugar, debe ponerse el acento en que **la responsabilidad** que atribuye el precepto “a la respectiva **comunidad de propietarios** o habitantes del inmueble cuando aquella no estuviere constituida”, **lo es exclusivamente cuando se trate de obligaciones colectivas**. Entra, por tanto, en el debate, qué se considera obligaciones colectivas. La respuesta la otorga el propio precepto al recogerlas expresamente, y son: “**uso, conservación y limpieza de recipientes normalizados**” y “**limpieza de zonas comunes**” A ellas nos referiremos.

(...) Estas **obligaciones colectivas** hay que referirlas al **uso, conservación y limpieza de los contenedores normalizados a disposición de cada Comunidad** en el habitáculo o instalación habilitada para ello, y que se refieren al uso consustancial a esa actividad, que **comprende** a título enunciativo, sacarlos a la vía pública en el momento y lugar determinados, mantenerlos en condiciones aptas para su fin, recogerlos en el tiempo previsto tras la recogida, etc. **No cabe referir el artículo 78.3 al uso de cada uno de los comuneros en cuanto al cumplimiento de las previsiones y normas previstas para la selección y depósito de los residuos urbanos** - artículo 33.2, 33.3 y 33.4 OLGR, ya que en tal caso sí cabría plantearse la posible colisión con el principio de culpabilidad y responsabilidad previsto en el artículo 130.1.3 de la Ley 30/1992, al atribuirse la misma a la Comunidad de Propietarios por acciones u omisiones de los comuneros. Pero este debate no se suscita si referimos al citado artículo 78.3 OLGR al incumplimiento de específicos deberes impuestos a la Comunidad de Propietarios con independencia de los que corresponden a los diferentes copropietarios.

Interpretando así el precepto 78.3 no puede recibir reproche alguno de legalidad que motive su expulsión de la Ordenanza porque se refiere y recoge una clausula de atribución

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

*de responsabilidad sobre conductas u omisiones propias de la Comunidad de Propietarios recogidas en la misma. **No existe, así por tanto, vulneración del principio de culpabilidad,** artículo 130.1 párrafo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al configurarse la misma sobre deberes que asume la comunidad de propietarios o habitantes del inmueble en caso de no constituirse.*

1.2. Responsabilidad de las Administraciones Públicas

Las funciones que la LRSC atribuye a las Administraciones Públicas en materia de inspección y vigilancia están reguladas en el Título VII del citado texto legal, estableciéndose en el artículo 43 de la LRSC que las autoridades administrativas en su correspondiente ámbito competencial en materia de residuos y de seguridad ciudadana deben llevar a cabo las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de lo previsto en esta Ley y en sus normas de desarrollo.

Esta atribución de competencia lleva ínsita la obligación de ejercerla, dado que **las competencias son irrenunciables**. Un insuficiente ejercicio de sus potestades puede derivar en responsabilidad patrimonial de la Administración, acudiendo a los tribunales del orden contencioso-administrativo para impugnar la inactividad administrativa o su defectuoso comportamiento. La interposición de este recurso debe venir precedida de un previo requerimiento a la Administración que, en el caso de no ser atendido, podrá traducirse en una pretensión de condena (artículos 29 y 32 LJCA).

El artículo 3.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), en relación con el 1.2.b) somete al ámbito de su competencia las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Debemos recordar lo apuntado en el tema 1 en relación con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que arranca con la sentencia de 9 de diciembre de 2004, en el ya comentado caso López Ostra contra España, donde se condenaba por violación del artículo 8 del Convenio al Reino de España, a causa de las molestias y riesgos causados por una planta de tratamiento de residuos, existiendo la pasividad por parte del Ayuntamiento de Lorca y declaraba la obligación del Estado de indemnizar a la recurrente.

En la jurisprudencia citada, la conducta causante de la afección y que en determinadas ocasiones puede suponer la **afección de un derecho fundamental** es una acción u omisión de un órgano del Estado. Y hay que remarcar aquí la palabra omisión porque ello incluye la conducta “tolerante” de las Administraciones públicas frente a acciones u omisiones de particulares frente a otros particulares.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. La responsabilidad en materia de residuos. La responsabilidad en el ámbito sancionador

Como manifestación de esa responsabilidad de la Administración y de las personas a su servicio, puede deducirse incluso la de orden penal. El artículo 329 del Código Penal incorpora un delito de prevaricación en relación con los delitos contra el medio ambiente.

En la sentencia del Tribunal Supremo que se extracta a continuación se condena por **prevaricación omisiva a la autoridad administrativa que debería haber actuado y no lo hizo**, con los siguientes argumentos:

STS 22 Mayo 2001". "4. La sentencia, después de relatar las actividades y calificarlas como muy tóxicas, afirma que la granja de donde procedían los residuos contaminantes, no disponía de la preceptiva licencia municipal de actividades clasificadas cuya concesión correspondía al Ayuntamiento, del que era Alcalde el acusado al que afecta este recurso, el cual, ni él personalmente ni ninguno de los equipos técnicos del Ayuntamiento que presidió, había inspeccionado las instalaciones de la Granja. (...) "

5. Se declara, como ya se ha dicho, que, los hechos declarados probados, acreditan que ni el acusado ni **ninguno de los equipos técnicos del Ayuntamiento** que presidía, **inspeccionó las instalaciones de la granja, lo que implica la imputación de una conducta omisiva**, que acarreó graves repercusiones para el medio-ambiente.

6. Cualquiera que sea el criterio y la técnica de tutela penal elegida en materia medioambiental (delitos de riesgo o peligro abstracto o concreto), **la responsabilidad cabe extenderla, no sólo a los causantes o titulares de la fuente de contaminación, sino a los administradores públicos**, a los que se debe exigir un escrupuloso cumplimiento de sus responsabilidades, (...)

7. **La acción típica, viene integrada, no sólo por conductas activas (informar favorablemente), sino también omisivas** (silenciar infracciones normativas de carácter general con ocasión de sus inspecciones).

Como señala dicho precepto, en los delitos de resultado, cabe la comisión por omisión cuando el autor, al infringir un deber jurídico, es la causa de la lesión del bien jurídico afectado. En este caso no puede discutirse, por lo ya expuesto sobre la regulación de las actividades molestas, insalubres y peligrosas, que el Alcalde tenía la obligación legal de inspeccionar y con su inactividad creó una ocasión de riesgo, que se ha materializado en resultados dañosos de carácter concreto.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

La actividad de vigilancia, inspección y control



2.1. Aspectos subjetivos: agentes de la autoridad y colaboradores

Las funciones de **vigilancia, inspección y control** del correcto cumplimiento de lo previsto en esta Ley y sus normas de desarrollo, dice la LRSC en su **artículo 42** se ejercerá por las **autoridades administrativas** en su correspondiente **ámbito competencial** en materia de residuos y de seguridad ciudadana.

La competencia en materia de residuos se distribuye en el **artículo 12** de la LRSC entre las diferentes Administraciones Públicas, básicamente en **función del tipo de residuos** de que se trate. En él se reitera que corresponde a las Comunidades Autónomas (art.12.5 e) y a las Entidades Locales o a las Diputaciones Forales, cuando proceda, (art.12.5 b) *“el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.”*

Mientras que las funciones de inspección se suelen entender como aquellas que tienen un carácter predominantemente técnico, las funciones de vigilancia son más propias de la labor policial que se ejercen por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, razón por la que en el artículo 42 se citan las competencias de cada Administración en materia de seguridad ciudadana.

Así, la **Ley Orgánica 2/1986**, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encomienda a la Guardia Civil velar por la conservación de la naturaleza y el medio ambiente. En consecuencia, desde 1988 se crea el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA).

La misión del **SEPRONA** es velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación del medio ambiente y se encarga, entre otras cosas, de la protección de suelo, agua y atmósfera, luchando contra los vertidos y contaminación del medio ambiente. Las patrullas de protección de la naturaleza constituyen las Unidades básicas de protección medioambiental, desarrollando su función **tanto en el ámbito rural como urbano**, les corresponde la prevención, vigilancia y denuncia de cualquier agresión al medio ambiente.

Así mismo, las **Comunidades Autónomas**, que cuenten con sus propios **Cuerpos de Policía**, podrán ejercer las funciones de *“la inspección de las actividades sometidas a la ordenación*

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita” y el “uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma”.

Finalmente, el **artículo 53** de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se recogen las funciones de los **Cuerpos de Policía Local**.

Las competencias de las policías locales se ejercen en la protección del medio ambiente, de acuerdo con el artículo 25 LBRL y pueden dar pie al ejercicio de la potestad sancionadora u otras actuaciones de disciplina ambiental, iniciadas según lo previsto en el artículo 61 de la LPACAP, en virtud de sus funciones denominadas genéricamente como policía administrativa.

El artículo séptimo. 1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad indica que *“En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de **agentes de la autoridad**.”*

Las funciones de inspección deberán ser llevadas a cabo mediante los **cuerpos de inspección debidamente reconocidos** conforme a las normas que les sean de aplicación (art. 43.1 LRSC).

Entre ellos pueden citarse los funcionarios de la Escala de **Agentes Medioambientales** de Organismos Autónomos del Ministerio de Medio Ambiente, y los cuerpos de Agentes Medioambientales de las Comunidades Autónomas, que suelen desempeñar una doble labor: por una parte la labor técnica y por otra la labor policial administrativa elevando denuncias por infracciones administrativas de la normativa medioambiental, y tienen la consideración de **agentes de la autoridad** (ej. Agentes Medioambientales de Castilla La - Mancha y de la Junta de Andalucía, de la Generalitat Valenciana).

La LRSC también prevé que las funciones de vigilancia, inspección y control puedan ser llevadas a cabo con el apoyo de **entidades colaboradoras** debidamente reconocidas conforme a las normas que les sean de aplicación (art. 42.3), estos al no tener la condición de funcionarios públicos tampoco pueden tener el carácter de agentes de la autoridad, sino de meros auxiliares o colaboradores.

En las labores de vigilancia, puede citarse entre el personal de seguridad privada a los vigilantes de seguridad y los guardas particulares del campo que, si bien deben tener autorización administrativa para el ejercicio de sus funciones, no tiene el carácter en ningún caso de agentes de la autoridad (STS de 8 de octubre de 1993).

En las funciones de inspección o control la participación de entidades colaboradoras ocurrirá fundamentalmente en los supuestos en que los residuos deban ser objeto, por ejemplo, de análisis por un laboratorio debidamente acreditado. En estos casos deberá respetarse escrupulosamente la normativa de aplicación respecto de la toma de muestras y la preservación de la cadena de custodia desde el lugar de la recogida de las muestras hasta el laboratorio encargado de realizar el análisis.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

2.2. Aspectos objetivos: contenido y alcance de la inspección

Respecto del **tipo de funciones** en que consisten, cabría distinguir entre la actividad de vigilancia o fase de observación o seguimiento; la de inspección o de comprobación *in situ*, de contenido predominantemente pericial o técnico y, por último, la función de control, que puede consistir tanto en la comprobación como cuando se trata de asegurar si existe o no una determinada autorización como en actuaciones de coacción o ejecución de las resoluciones preventivas de restablecimiento de la legalidad o sancionadoras, como en el caso del cumplimiento de un precinto.

En la LRSC (art. 44) se prevén diversos tipos de actuaciones de inspección y que habrán de recaer sobre todos los que tengan obligaciones que cumplir por su intervención en el tratamiento y gestión de residuos:

- **Inspecciones periódicas** previstas por las autoridades competentes, sobre las entidades y empresas que lleven a cabo operaciones de tratamiento de residuos, las que recojan o transporten residuos con carácter profesional, los agentes y comerciantes y los establecimientos y empresas que produzcan residuos. Así mismo, los sistemas de aplicación de la responsabilidad ampliada del productor del producto.
- **Inspecciones puntuales** realizables en cualquier momento para comprobar que se cumplen las autorizaciones otorgadas y para continuar la actividad prevista en las comunicaciones según lo previsto en la Ley.

En el caso de que haya incumplimiento, señala el art. 30 LRSC, se podrá suspender temporalmente la actividad, proponiendo medidas correctoras, o cerrar el establecimiento y paralizar la actividad (esto es una actuación de restablecimiento de la legalidad ambiental que no tiene carácter sancionador).

El coste de las inspecciones previas a la concesión de autorizaciones podrá ser imputado a los solicitantes mediante el cobro de una tasa.

Las inspecciones de las operaciones de recogida y transporte cubrirán el origen, la naturaleza, la cantidad y el destino de los residuos recogidos y transportados.

Dentro de las funciones de los órganos inspectores, la LPACAP en su artículo 55.2 ha recogido la realización de las **actuaciones previas del procedimiento sancionador**. Consisten en la fase preparatoria del procedimiento sancionador dirigido a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos, la identificación de los responsables y las circunstancias relevantes que concurran.

A efectos de la **entrada en los domicilios** o en otros lugares que requieran el permiso de sus titulares, para efectuar la inspección se requiere la autorización judicial en defecto del consentimiento del titular (arts. 18 y 100 LPACAP).

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

La STSJ de Castilla y León, 4703/2014, de 28 de noviembre, facilita las claves para discernir cuál es el concepto del domicilio social de personas jurídicas, pues este debe tener un carácter restrictivo y nunca puede referirse a establecimientos abiertos al público:



*Ese domicilio social, en cuanto ámbito protegido por el art. 18.2 de la Constitución nunca se extendería a todo el establecimiento, sino sólo a aquellos espacios dentro de los mismos que constituyan el **centro de dirección de la sociedad** o de un establecimiento dependiente de la misma reservada a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que queden preservados al conocimiento de terceros. Nunca se daría ese concepto de domicilio respecto de locales comerciales abiertos al público. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Sala 2ª, en sentencia 69/99, de 26 de abril, recurso 2824/95”.*

Las actuaciones de vigilancia, inspección o control han de formalizarse siempre en documento público que dará origen al inicio de los procedimientos administrativos por el órgano competente. En los casos de actuaciones policiales de menor complejidad (ej. comportamiento incívico ciudadano consistente en tirar un papel u otro residuo a la vía pública) bastará el levantamiento de un **boletín de denuncia** policial conteniendo los datos esenciales necesarios para el inicio del procedimiento sancionador, consistentes básicamente en la identificación del autor y la descripción somera de los hechos. En los casos más complejos (ej. vertido de residuos con daños al medio ambiente por el titular de una actividad) será necesario levantar un **acta de inspección** donde se recojan con mayor detalle los datos del posible responsable y la relación de causalidad que lleve a la imputación de los hechos a su autor, los hechos constatados, las inspecciones y comprobaciones realizadas y las pruebas recogidas, datos técnicos y mediciones y todas aquellas circunstancias que puedan resultar relevantes en la instrucción de los procedimientos.

2.3. Actas de policía o de inspección. Presunción de veracidad

El resultado de la vigilancia o de la inspección queda plasmado en la correspondiente **acta o boletín de denuncia**.

Pese a la transcendencia del acta de policía o de inspección por cuanto que será el documento con el que se dará inicio al procedimiento administrativo cuando se ponga de manifiesto un incumplimiento de la normativa aplicable, ya sea de carácter sancionador o no (reparación del daño causado, restablecimiento de la legalidad, indemnización), no encontramos en la ley una descripción de los datos o elementos mínimos que debe contener.

Algunos ejemplos de la regulación de las actas de inspección, los encontramos en las siguientes normas:

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

Tabla 1. Ejemplos de regulación de las actas de inspección.

LEY 5/2003, DE 20 DE MARZO, DE RESIDUOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID	Artículo 67. Actas de Inspección <i>“El resultado de la vigilancia, inspección o control se consignará en el correspondiente acta o documento público que, firmado por el agente de la autoridad y con las formalidades exigidas, gozará de presunción de veracidad y valor probatorio en cuanto a los hechos consignados en el mismo, sin perjuicio de las demás pruebas que los interesados puedan aportar en defensa de sus respectivos intereses. Del citado documento se entregará copia al interesado”.</i>
LEY 10/2008 DE RESIDUOS DE GALICIA	Artículo 54. <i>“Los hechos constatados por los/las agentes de la autoridad se formalizarán en un acta y gozarán de la presunción de certeza a efectos probatorios. Dicha acta será firmada por el/la agente de la autoridad y se entregará copia a la parte interesada”.</i>
LEY 3/1998 DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL PAÍS VASCO	Artículo 107. <i>“De toda visita de inspección se levantará un acta descriptiva de los hechos que puedan ser motivo de irregularidad, acta en la que se harán constar las alegaciones que formule el responsable de aquéllos. Estas actas gozarán de la presunción de certeza y valor probatorio, sin perjuicio de las demás pruebas que, en defensa de los respectivos intereses, puedan aportar los administrados”.</i>
DECRETO 73/2012, DE 20 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE RESIDUOS DE ANDALUCÍA	Artículo 134. Inspecciones <i>4. El inspector levantará acta de la visita de inspección, en la que se incluirá el objeto de la visita y el resultado de la misma, y entregará una copia a la persona o entidad productora o gestora cuyas instalaciones hayan sido objeto de la visita.</i>

Estos preceptos coinciden en señalar que la visita de inspección debe formalizarse en todo caso en un documento denominado acta. El acta es un **documento público** y de su correcta formalización depende toda la viabilidad de las actuaciones posteriores, como veremos más adelante (tema 5, epígrafe 2.1.3. prueba documental pública: actas de infracción), puesto que al

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

acta se le confiere un valor probatorio especial de los hechos en el procedimiento sancionador de acuerdo con el art. 77. 5 de la LPACAP,



*“los documentos formalizados por los **funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad** y en los que, **observándose los requisitos legales correspondientes** se recojan los **hechos constatados** por aquéllos harán prueba de éstos, salvo que se acredite lo contrario.”*

Para que opere esta **presunción de veracidad** de los hechos constatados en el acta deben cumplirse estrictamente una serie de condiciones. En este tema vamos a tratar los requisitos de **formalización del acta**.



Fig. 2 Condiciones para que opere la presunción de veracidad.

Esta presunción a la que nos venimos refiriendo viene refrendada por la doctrina del Tribunal Supremo, que al respecto ha venido a manifestar:



STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 8 Mar. 2012, Rec. 6151/2008

*“La parte demandante alega que los informes periciales emitidos al efecto, y corroborados por la comprobación del nivel de los depósitos realizada ante Notario, concluyen que la cantidad vertida estuvo entre 180 litros (Comismar) y 262 litros (IMSACO). Sin embargo, nos encontramos aquí con dos objeciones. Por una lado la **imparcialidad de los informes oficiales y su presunción de veracidad frente a los informes periciales de parte**. Por otro lado, el Notario da fe de lo que ve en un momento y de lo que le dicen, pero nunca puede dar fe de la cantidad realmente vertida por desconocerla.*

El conjunto de la prueba obrante al expediente administrativo, así como los documentos existentes en el mismo, no dejan duda alguna de la veracidad de los daños que se tuvieron en cuenta en la resolución impugnada, lo que concuerda con las estimaciones realizadas el día del derrame por el personal que se encontraba a bordo del buque”.

Esta presunción de veracidad lo ha de ser respecto de las actas levantadas por funcionarios públicos que ostenten la condición de autoridad, y exclusivamente por ellos:

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 10ª, Sentencia 54/2014 de 29 Ene. 2014, Rec. 1280/2011:

*“De entrada, los hechos imputados constan acreditados en el expediente administrativo en virtud de la operatividad probatoria y presunción legal de certeza (artículo 137.3 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común) de **informes de Agentes Ambientales**, cuya **condición de autoridad pública** viene reconocida en el artículo 50.1 y 2 de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, (...) lo que desmonta la denuncia actora sobre inexistencia de prueba de cargo y consiguiente vulneración de su derecho a la presunción de inocencia. (...)*

La distinción entre el valor de lo actuado por funcionarios públicos revestidos del carácter de agentes de la autoridad y por otro personal con funciones de colaboración queda perfectamente descrita en una **Sentencia del TSJ de Extremadura de 22 de diciembre de 2009**, dictada en el recurso 382/2008 que vino a resaltar:

*“En conclusión, la **presunción de veracidad** de una denuncia suscrita por Agente de la Autoridad, dependerá de que los hechos reflejados en la misma **hayan sido directamente constatados** por aquel y **que se acompañen todos los elementos probatorios existentes**, por cuanto el conocimiento concreto de estos elementos es fundamental para el particular sujeto a una medida sancionadora para poder articular su derecho a la defensa con igualdad de armas. En el supuesto examinado y del expediente, se deduce que efectivamente, existe una denuncia realizada en fecha 16 de octubre de 2006, acompañándose unas fotografías, mientras que la parte niega los hechos de manera esencial, dándose por acreditado entonces que efectivamente **pertenecen a la empresa Tragsa**, habilitados únicamente para inspeccionar y controlar la superficie territorial de los Acuíferos en cuestión. **Una cosa es que puedan denunciar**, como realmente puede hacerlo cualquiera, **y otra es el valor de las citadas denuncias**. Ello es sumamente importante pues como establece el art. 137 de la LRJAPAC 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.*

Los hechos constatados por los **funcionarios de la Escala de Agentes Medioambientales** que se formalicen en las correspondientes actas tendrán **presunción de certeza**, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

Los Guardas Fluviales realizarán labores de apoyo y asistencia a los Agentes Medioambientales en el ejercicio de sus funciones de policía de aguas. Decimos que añadido tal precepto al anterior, se llega a entender que **los citados denunciante no ostentan el carácter privilegiado a efectos probatorios que la Ley otorga**. En consecuencia **negados los hechos de manera esencial** ya que no se acepta el riego en la forma y para los cultivos descritos y **sin que se aporten otros datos objetivos o prueba suficiente** que desvirtúe la presunción indicada, **no cabe llegar a otra solución que la estimación del recurso**, pues

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

insistimos, la Administración atendiendo a la prueba existente no acredita el incumplimiento de las condiciones ni los daños al dominio. Insistimos en que una cosa es el sometimiento al Derecho administrativo de este tipo de Sociedades y otra la condición de Agentes de la Autoridad de sus intervinientes o incluso de su consideración de funcionarios. Por lo que debe insistirse en la vulneración de la presunción de inocencia”.

Esa presunción de veracidad de los agentes de la autoridad alcanza solo a los **hechos constatados** o percibidos por ellos pero no a aquellas circunstancias que quedan fuera del alcance de la mera observancia de la realidad reflejada en el acta.

Así, cuando el agente local refleja o describe en el acta que ha comprobado el vertido de un producto peligroso, quedará dotada de la presunción la existencia de un vertido en un día y lugar determinado pero la peligrosidad o no del líquido vertido precisará, necesariamente, de su análisis, de forma que si no se realiza no podrá la Administración acreditar dicha peligrosidad. Veamos como describe este alcance la sentencia del *Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 172/2009 de 4 Sep. 2009*:

*“CUARTO.- Ha de tenerse en cuenta que reiteradamente el Tribunal Constitucional ha dicho, entre otras en la sentencia 76/1990 de 26 de abril que no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del “ius puniendi” en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que **la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.***

*(...). La parte actora solicitó y fue admitida la siguiente prueba: documental consistente en que se libre oficio a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural para que por quien corresponda, en relación con los datos obrantes en el expediente se certifique: si se tomaron muestras de residuos vertidos en Butihondo, Pájara y en caso afirmativo, **si se analizó la composición química.** Por el Jefe de Servicio de Instrucción de la Agencia se certifica con fecha 7 de agosto de 2008 que “una vez consultado el expediente administrativo de referencia RP 920/2004 se constata que **no se tomaron muestras** de los residuos vertidos en Butihondo, en el término municipal de Pájara.*

*En consecuencia, aunque a la vista de las fotografías, la Sala aprecia que puede ser cierto lo que viene descrito en la denuncia y por tanto que se trataba de “...numerosas manchas de vertido de gasóleo y aceite en el suelo...” -**dicha afirmación sólo puede sostenerse en términos de posibilidad probable pero no de la certeza necesaria** para emitir un juicio de reproche en que fundar una sanción administrativa y precisamente en este caso constituye el presupuesto de todas las infracciones por las que se sanciona a la actora, pues han de referirse a residuos peligrosos-*

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

A continuación en los siguientes puntos se pasa a estudiar los datos que deben incorporarse al acta.

2.3.1. Formalización del acta y datos relativos a la Administración

En el acta o boletín constará la Administración actuante, que será la competente en materia de seguridad ciudadana (Policía) o de residuos (inspectores o agentes ambientales) para efectuar la vigilancia, control o la inspección.

La denuncia o inspección se extenderá por los actuantes en documento normalizado en papel autocopiativo para entregar copia al denunciado y remitir otra al órgano competente para tramitar el procedimiento, donde aparezca identificada la Administración y el órgano competente. El boletín o acta debe llevar un número de serie, código o número de acta, que lo identifique de modo que se pueda citar en los expedientes a que dé origen (expediente núm. 000X, iniciado por acta núm. 000X, de fecha...) o cuando haya que solicitar a los agentes actuantes su ratificación o aclaración.

Dependiendo del tipo de actuación y de residuos de que se trate, podrá requerir la intervención, por ejemplo, de un agente de la policía local en exclusiva, de un técnico inspector municipal, o incluso, personal de una entidad colaboradora si, por ejemplo, fuese preciso realizar algún análisis.

En el caso de que se hayan recogido muestras que deban ser objeto de posterior análisis por laboratorio homologado deberá identificarse tanto a la persona que actúa por cuenta del laboratorio como a este.

Todos los actuantes deberán identificarse en el acta (los agentes de la policía lo harán por su número policial), citando su condición profesional y deberán firmar el acta.

2.3.2. Formalización del acta: datos relativos al denunciado

Aquí habrá que tener en cuenta que, dependiendo del tipo de infracción, no siempre se encontrará presente el presunto infractor. Por ello, no siempre será posible la intervención directa del responsable en el acta, pensemos en la presencia en la vía o espacios públicos de un contenedor de escombros sin licencia, o que no ha sido retirado en el plazo establecido, en estas situaciones es poco probable que en el momento del levantamiento de la denuncia por la policía vaya a estar presente el responsable del incumplimiento.

No obstante, si el denunciado se encuentra presente deberá levantarse el acta en su presencia, recabándole los datos necesarios para el levantamiento del acta.

Tanto si está presente el responsable, como si hay otras personas (empleados, testigos) o medios (constancia de datos en sacos de escombros) que hagan posible la identificación del responsable de la infracción al momento de formular el acta de la inspección, deberán constar:

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

- ▶ Datos personales del responsable:
 - ▮ Si el responsable es persona física: nombre y apellidos; tipo y número de documento de identificación y domicilio a efectos de notificaciones.
 - ▮ Si el responsable es persona jurídica: razón social, CIF y domicilio social.
 - ▮ También puede tratarse de una entidad sin personalidad jurídica (comunidad de propietarios), en cuyo caso deberá hacerse constar su CIF y, en su caso, la persona que la represente.
- ▶ Relación del responsable con el hecho infractor, atendiendo a las definiciones del artículo 3 de la LRSC (si es productor del residuo, poseedor, gestor, transportista, etc...). Titular de la licencia, autorización o comunicación si los hechos se producen en el ejercicio de una actividad sujeta a intervención administrativa.
- ▶ Datos personales del interviniente en el acta si es distinto del responsable: identificación, domicilio y en calidad de qué interviene (trabajador por cuenta ajena de la empresa, encargado, conserje de la comunidad de propietarios, administrador o socio de la mercantil, titular de la licencia etc.).

Los agentes de Policía o inspectores deberán recabar la **firma** del actuante en el levantamiento del acta de inspección, y en el caso de que este se oponga, deberán hacer constar este rechazo. Esta cuestión es importante pues si el denunciado presente declara determinados extremos en el acta y esta aparece firmada, existe ya una prueba de determinados hechos que se deberán tener en cuenta en el expediente.

Por último, del acta deberá **entregarse copia** al denunciado presente. De no hacerse esta entrega por los motivos que fuesen, por ejemplo, no hallarse presente el denunciado o negarse a firmar, se harán constar estos extremos en el acta y se deberá remitir la copia para el interesado junto con la notificación del acuerdo de inicio o bien ponerla a disposición en el expediente.

Aquellos datos que no se puedan obtener *in situ* podrán ser objeto de un posterior informe complementario al acta que se elebre en la fase de actuaciones previas.

Es fundamental que siempre se dé traslado de la información completa al denunciado para evitar incurrir en indefensión.

2.3.3. Formalización del acta: hechos y circunstancias

Los elementos o datos objetivos que debe contener el acta hacen referencia a la **descripción en detalle y rigurosa de los hechos** denunciados presuntamente constitutivos de infracción.

El agente o inspector debe ser especialmente fiel y minucioso en el detalle de los hechos, pero sin entrar a calificarlos haciendo referencia a la infracción cometida, pues esta es función del instructor del expediente. Esta regla es válida aun en el caso de que de la simple inspección el agente pueda deducir cuál es el precepto infringido, no sólo para aquellos en los que no sea posible calificar directamente los hechos tras su observación (por ejemplo, cuando fuese preciso el análisis del residuo para saber si existe o no infracción).

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

La descripción detallada y rigurosa de los hechos alcanzará a todas las circunstancias relevantes posibles. Así, si se está denunciando una infracción de lo previsto en el artículo 18 de LRSC en cuanto a las obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos, cuando se requiere: “*Mantener los residuos almacenados en condiciones adecuadas de higiene y seguridad mientras se encuentren en su poder*”, en el acta debería describirse lo que está apreciando el agente actuante, por ejemplo, si está viendo el almacenamiento de unos embalajes de cartón junto con unas instalaciones que son o pueden ser fuentes de calor y existe por tanto riesgo de incendio. No bastará con introducir una clausula general donde se afirme “se incumplen las condiciones de higiene y seguridad”

Ello es requisito necesario para que el acta constituya una prueba de cargo frente al denunciado dotada de presunción de veracidad. La descripción pormenorizada de los hechos observados por el agente resulta esencial, pues amén de cumplir con el principio de que quien acusa debe probar, acotará al infractor posteriormente el margen para hacer alegaciones y negar el hecho dado que, en tal caso, las alegaciones del denunciado también deberán venir soportadas con la oportuna carga probatoria.

Junto a la descripción escrita, es aconsejable para reforzar el valor probatorio del acta que, siempre que sea posible, en el momento de la inspección se documenten **fotográficamente** los hechos.

Así mismo, deben reflejarse todos aquellos **datos cuantitativos** (mediciones, tonelaje de mercancías transportadas), cualitativos, **pruebas técnicas, análisis efectuados** (catas del terreno, toma de muestras para análisis posterior en laboratorio), localización en mapas del terreno afectado, etc.

Otro elemento difícil de incorporar al acta es la información que sirve para justificar la **imputación de los hechos al autor** denunciado, la existencia de una relación de causalidad entre ambos, hasta el punto que esta indeterminación puede ser causa de falta de relevancia probatoria del acta, como señala la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 1/2009 de 26 Ene. 2009:



*Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye a los informes y actas de los agentes de la autoridad y dependientes administrativos un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad apreciada directamente por los agentes, todo ello salvo prueba en contrario, de tal manera que (...) Dicho principio no significa que la presunción de veracidad lo sea “iuris et de iure”, de manera que excluya toda posibilidad de valorar, bien en vía administrativa, bien en vía jurisdiccional, las versiones enfrentadas, lo que sería contrario al principio constitucional de presunción de inocencia, aplicable al Derecho administrativo sancionador, sino que se trata de una presunción “iuris tantum” de veracidad de las denuncias formuladas por agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y **las circunstancias que en las mismas concurren**, que ha sido considerado jurisprudencialmente, no en el sentido de otorgársele una fuerza de convicción privilegiada que haya de prevalecer a todo trance, pero sí el de atribuirle relevancia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado.*

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

Así, proyectando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, hemos de concluir la inexistencia de suficiente prueba de cargo enervadora de la presunción de inocencia.

*Y ello porque observado **el contenido de la denuncia extendida por los agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, tan solo consta la descripción de la conducta imputada y elementos vertidos, sin contener más datos que permitan atribuir sin más la autoría del vertido a la actora y ni siquiera su titularidad sobre la parcela afectada.***

El **lugar de la infracción** deberá indicarse con detalle, para localizar al propietario del terreno en su caso y tendrá especial relevancia si se trata de un entorno especialmente protegido por su valor natural medioambiental, paisajístico, etc.

Los **elementos temporales** hacen mención al “cuando” de la infracción, en qué momento ésta se ha cometido, pudiendo ser de carácter temporal (que se inicia y termina en un único momento o acto), o de carácter continuado (se inicia y continúa en el tiempo de una forma prolongada). Este dato temporal revestirá una especial importancia, su determinación, por cuanto servirá no solo para saber en qué momento se ha cometido el acto ilegal sino también a los efectos de computar el posible plazo de prescripción de la infracción e incluso, en su caso, de la normativa de aplicación en el caso de que se haya producido la sustitución en la vigencia de una norma por otra.

ADMINISTRACIÓN Y DOCUMENTO

- Identificación del documento del acta o boletín (Identificador Admon y núm acta)
- Fecha y hora levantamiento acta
- Agentes intervinientes
- Firmas
- Contancia de entrega al denunciado o rechazo

LUGAR Y HORA

- Lugar detallado
- Fecha y hora de los hechos denunciados

DENUNCIADO

- Nombre, apellidos o razón social
- Documento de identificación
- Calidad o condición de interviniente
- Firma (en su caso)

HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS

- Detalle de los hechos percibidos directamente por los agentes
- Observaciones y circunstancias relevantes detalladas
- Pruebas fotográficas adjuntas y/o recogida de muestras y diligencias cautelares

Fig. 3 Síntesis del contenido del acta.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

2.4. El deber de colaboración con la actuación inspectora

El **artículo 18 de la LPACAP** indica que *“las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias(...) Los límites que pone la ley son los de la protección al honor, la intimidad o el deber de confidencialidad de carácter profesional.”*

Además el apartado segundo del mismo art. 18 de la LPACAP indica que *“los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante.”*

Por su parte, la LRSC, cuando regula las labores de inspección, establece la obligación de los distintos sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones a colaborar con la Administración en las labores de inspección y así en el **artículo 44.2** establece que *“los titulares de las entidades y empresas mencionadas en el apartado 1 estarán obligados a prestar toda la colaboración a las autoridades competentes, incluida la puesta a disposición del Archivo cronológico al que se refiere el artículo 40, debidamente actualizado, a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras, recogida de información, comprobación de la documentación y cualquier otra operación para el cumplimiento de su misión”.*

No obstante, es importante resaltar el aspecto de que, pese a que la LPACAP y las leyes especiales recojan la obligación de colaborar, si las normas que la desarrollen no **tipifican una infracción** ante el incumplimiento de la obligación legal de colaborar, no será posible imponer ninguna sanción, por falta de tipicidad.

En este caso, el deber de colaboración lo ha querido garantizar el legislador mediante la tipificación como **infracción grave** en el art. 46.3.i) de la LRSC del incumplimiento de la obligación de colaborar.

Efectivamente, cuando el sujeto responsable de prestar esa colaboración no lo hace u obstruye la actividad de inspección, podrá ser sancionado como autor de una falta grave. Dispone el citado artículo 46.3.i) de la LRSC: *“la obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control de las Administraciones públicas, así como el incumplimiento de las obligaciones de colaboración previstas en el artículo 44.2”.*

Las manifestaciones de la obstrucción a la labor inspectora admiten una casuística muy variada, desde la negativa a identificar a un responsable, la ocultación de documentación necesaria para la inspección o el impedir el acceso a las instalaciones de la empresa. El común denominador es que si existe obstrucción a la labor inspectora puede iniciarse un expediente sancionador contra su autor. Así lo recoge, por ejemplo, la sentencia del TSJ de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 1447/2014 de 2 Jul. 2014, Rec. 35/2014 al explicar:

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

2. La actividad de vigilancia, inspección y control

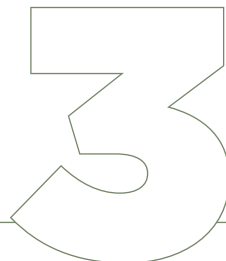
“SEGUNDO.-..... en la misma se da cumplida respuesta al motivo principal en que se basa la posición de la actora, el de si se produjo o no la obstrucción a la labor inspectora de los agentes de la autoridad, esto es, si se les negó o no el acceso al establecimiento de autos, a cuyo fin basta con señalar que a la vista de la denuncia, de su ratificación y de las alegaciones de la propia demandante (se pone de relieve que no ha negado los hechos aunque los valore de forma diferente), el juez de instancia concluyó que los guardias civiles no pudieron hacer las comprobaciones que tuvieran por conveniente, por lo que el tipo de punición (sic) quedó consumado. Dicho esto y por lo que atañe a la sexta consideración, la que se dice que es propia del recurso de apelación, hay que poner de manifiesto que en ella la recurrente parte del mismo error que ha evidenciado a lo largo de todo el proceso, o sea, el de entender que como los guardias civiles querían realizar un control sobre el horario de cierre, una vez constatado que el mismo no se cumplía aquéllos ya no tenían nada que hacer, o en otras palabras ya no había labor instructora cuyo desarrollo pudiera ser obstaculizado. De cara a rechazar esta postura basta con subrayar que el tipo aplicado consiste en negar el acceso al establecimiento a los agentes de la autoridad, que la negativa en el caso viene acreditada por la denuncia y su ratificación, que tienen el valor que la ley y la jurisprudencia las reconocen (STS 11 octubre 2012), y que **no es obviamente el inspeccionado el que tiene la facultad de decidir qué ha de inspeccionarse**, esto es y en otras palabras, que el hecho de haberse detectado un incumplimiento, en el supuesto de que se trata el del horario de cierre, no cierra la posibilidad de constatar otros, sin que la enumeración que hace la sentencia apelada tenga otro carácter que el meramente ejemplificativo, pues en el caso aquí enjuiciado tal circunstancia es del todo irrelevante en la medida en que el tipo que fue aplicado habla de funciones de inspección en las materias objeto de esta Ley, de ahí que al menos hipotéticamente lo inspeccionado pueda ser todo aquello que esté dentro del ámbito de la misma”.

Debe distinguirse la obligación de colaborar con la labor inspectora que puede llevar a la exigencia de contestar los requerimientos de la Administración en el trámite de actuaciones previas que se dirijan a un presunto responsable, so pena de cometer el hecho infractor del que estamos tratando, con el derecho que ostenta todo denunciado a no declarar contra sí mismo, una vez que se le haya iniciado el procedimiento sancionador.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

3. Medidas provisionales

Medidas provisionales



En este tema analizamos el objeto y la procedencia de la adopción de las medidas provisionales, mientras que en el tema 5 se tratará lo relativo a su tramitación en el procedimiento administrativo.

La LPACAP, en su artículo 56, las regula respecto de cualquier tipo de procedimiento. Sin embargo en la Ley de Residuos sólo están previstas dentro del procedimiento sancionador (**art. 53 de la LRSC**).

Pueden adoptarse, por lo tanto, en cualquier tipo de procedimiento, siempre que se den los presupuestos necesarios para su adopción en cada caso, y que pasamos a analizar.

En función de la urgencia de la situación las medidas provisionales podrán adoptarse antes del inicio del procedimiento administrativo principal (provisionalísimas, de carácter excepcional) y las que se adopten una vez iniciado tal procedimiento (provisionales, en sentido estricto):

- Con carácter **previo al inicio** del procedimiento, en los casos de **urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados**, con los límites y condiciones establecidos en el 56 LPACAP, sin que en ningún caso puedan exceder de 15 días. Estas medidas deben ser **confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación** del procedimiento, y quedarán sin efecto si este no se inicia en el plazo de los **15 días o** cuando el acuerdo de inicio no contenga un pronunciamiento expreso sobre ellas. En el caso del procedimiento sancionador, la LRSC señala que antes del procedimiento sancionador se podrán adoptar aquellas “**imprescindibles**” (art. 53.2). Pueden incluir la suspensión de la autorización y la prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas cuando la autoridad compruebe que una empresa no cumple con los requisitos establecidos en la autorización o en la comunicación presentada,
- **Una vez iniciado** el procedimiento administrativo, en el propio acuerdo de inicio o en cualquier momento durante la tramitación.

El acuerdo por el que se impongan medidas provisionales deberá ser siempre **motivado**.

El **objeto** o finalidad de estas medidas es según el artículo 53 LRSC:

- **Asegurar la eficacia de la resolución** que pudiera recaer al finalizar el procedimiento, (por lo que también se las conoce como cautelares). Tratándose de una resolución sancionadora, la medida provisional deberá estar relacionada con la sanción que se pueda llegar a imponer, a la que trata de asegurar, por lo que carecería de este fin una medida provisional de clausura de un establecimiento si solo cabe imponer sanciones de multa.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

3. Medidas provisionales

- **Evitar** el mantenimiento de los **riesgos o daños** para la salud humana y el medio ambiente.

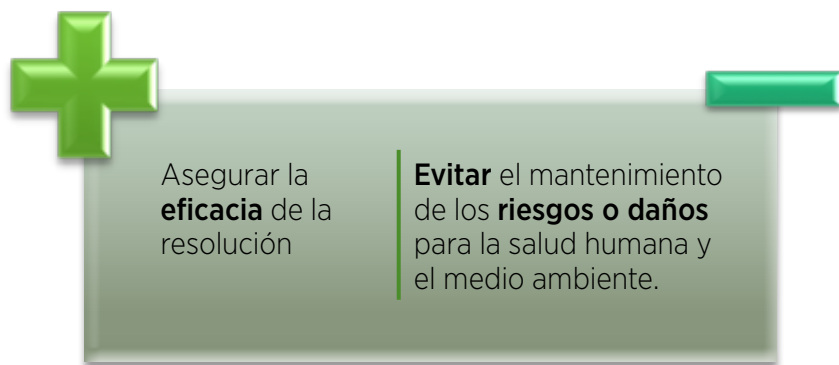


Fig. 4 Finalidad de las medidas provisionales.

La LRSC no incluye una definición de daño o riesgo, sin embargo esta determinación sí se puede localizar en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que define como:

- «**Daños**»: El cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente.

Quedan incluidos en el concepto de daño aquellos daños medioambientales que hayan sido ocasionados por los elementos transportados por el aire.

- «**Riesgo**»: Función de la probabilidad de ocurrencia de un suceso y de la cuantía del daño que puede provocar.

En todo caso, las medidas provisionales deben ser proporcionadas, adecuadas al fin perseguido y a las circunstancias concurrentes, puesto que, en caso contrario tendrían carácter punitivo respecto del exceso. La LRSC dice que serán proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las presuntas infracciones, puesto que solo las regula dentro del procedimiento sancionador.

Debe constatarse si cumple con los requisitos de **idoneidad** (cumplir con los objetivos propuestos); **necesidad** (que no exista otra más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia) y **proporcionalidad**, que sea ponderada o equilibrada, de modo que no se deriven de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (SSTC 56/1996 y 207/1996). De otro modo, puede ser contraria a los derechos constitucionales y vulnerar el art. 24 de la Constitución (STS de 29 de enero de 1996).

La LPACAP, por su parte, cita los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad para justificar la adopción de medidas provisionales, que deberá hacerse siempre motivadamente.

No obstante las medidas provisionales deben ser eficaces. Así, si bien la LRSC (art. 53.3) exige trámite de **audiencia previa** a los interesados como requisito para acordar la imposición de

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

3. Medidas provisionales

medidas provisionales, excepciona de esta audiencia previa cuando concurren razones de urgencia que aconsejen su adopción inmediata basadas en:

- La producción de un daño grave para la salud humana o el medio ambiente
- Que se trate del ejercicio de una actividad regulada en la LRSC sin autorización o con ella caducada o suspendida.

La STC 14/1992 advierte de la necesidad de la efectividad de las medidas señalando que *“la audiencia previa del afectado podría perjudicar en muchos supuestos la **efectividad de la medida cautelar** y siempre la retrasaría en detrimento de su eficacia, lo cual podría llegar a menoscabar el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 de la Constitución, pues la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso”*.

Las medidas provisionales adquieren esta denominación porque no son medidas definitivas, sino que **se extinguen** cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente (art. 56.5, de la LPACAP). Esto supone que en el caso de los procedimientos sancionadores y sólo respecto de estos, podrán prorrogar sus efectos hasta que la resolución sancionadora sea ejecutiva, de acuerdo con el artículo 90.3 de la LPACAP. Además pueden ser **alzadas o modificadas** durante la tramitación del procedimiento, como deberá hacerse cuando se modifiquen las circunstancias concurrentes en el momento que se adoptaron.

Los **tipos de medidas provisionales** que incluye el art. 53 LRSC podrán consistir en:

1. Iniciado el procedimiento:
 - a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.
 - b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos.
 - c) Clausura temporal, parcial o total del establecimiento.
 - d) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa.
2. Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, medidas provisionales imprescindibles consistentes en:
 - a) Suspensión de la autorización.
 - b) Prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas cuando la autoridad competente compruebe que una empresa no cumple con los requisitos establecidos en la autorización concedida o en la comunicación presentada.

Aparte de las que se han transcrito anteriormente, el art. 56 3 de la LPACAP recoge las siguientes:

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

3. Medidas provisionales

- a) Suspensión temporal de actividades.
- b) Prestación de fianzas.
- c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
- d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.
- e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
- f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.
- g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
- h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.
- i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

También las leyes de las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas concretas. En el presente caso se analiza por el juez la adecuación a derecho de la medida provisional de clausura de la actividad prevista en la Ley de Residuos de la Generalidad de Cataluña, que se juzga correcta dado el reconocimiento de un “derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y el correlativo deber de los poderes públicos de velar por su conservación”.

—○— *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 32/1997 de 21 enero*

TERCERO.-

*Tanto la LPA de 1958 en su art. 72 como la vigente LRJ-PAC de 1992, en igual precepto, facultan al órgano competente para adoptar las medidas que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, sin perjuicio de que en algunos procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de adoptar medidas cautelares concretas, como, así ocurre con la **Ley 6/1993, de 15 junio, sobre Residuos de la Generalidad de Cataluña** (art. 92, a), que admite la **clausura temporal de la actividad para asegurar la eficacia de la resolución** que en su día se dicte en el expediente sancionador incoado al efecto. El único límite que la normativa administrativa impone es el del perjuicio irreparable o el de indefensión en los supuestos de tutela judicial efectiva.*

La existencia de un procedimiento sancionador previo así como la acumulación de elementos de juicio suficientes para la incoación de aquél y la proporcionalidad de la medida, al no haberse acreditado la causación de perjuicios irreparables, máxime cuando, constante el pleito, se ha producido la resolución de fondo dejando sin efecto la medida cautelar por otras de carácter definitivo desproveen de fundamento a las alegaciones

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

3. Medidas provisionales

*de la recurrente, puesto que la normativa aplicable no contiene otra regla que la de que sean medidas «oportunas para asegurar la eficacia de las resoluciones» siendo el criterio del fin propuesto y el de **la proporcionalidad** entre la medida y tal fue el objeto que debe analizarse acerca de su legalidad; por ello, al no precisarse otra finalidad diferente que la eficacia de la resolución sancionadora, ni acreditarse que la medida adoptada - autorizada expresamente en la Ley de Residuos- excede a su finalidad cautelar, no puede sostenerse que estemos ante una infracción del ordenamiento jurídico por total inexistencia de desviación de poder, máxime cuando dado el **derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y el correlativo deber de los poderes públicos de velar por su conservación** (art. 45 de la CE [no sólo la Administración, sino también los Tribunales) **tienen que mostrarse particularmente exigentes a la hora de apreciar la adopción de medidas como las que aquí se discuten.***

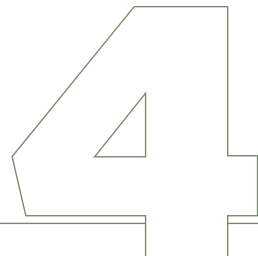
CUARTO.- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso sin que existan méritos para una condena en costas.

A la vista de las extensas relaciones de tipos de medidas que cabe adoptar y de la redacción genérica de algunas de ellas, tales como “Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño” o “Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, (...) se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución”, cabe concluir que cabe adoptar cualquier tipo de medida siempre que cumpla con las notas de idoneidad, necesidad y proporcionalidad citadas anteriormente.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

La posibilidad de interponer recurso contra las medidas está expresamente previsto en el caso de las medidas provisionales en el artículo 56.2 LPACAP. No obstante en el caso de las medidas adoptadas una vez iniciado el procedimiento, también cabrá el recurso, al poderse considerar actos de trámite que pueden causar perjuicio de difícil o imposible reparación. (STS 27 de junio de 1985, RJ 1985\3909 Considerando 1º; STS 16 de octubre de 2000 RJ 2000\8164, FJ 4º).

Bibliografía



NORMAS

BOE (1978). Constitución Española. BOE nº. 311, pg. 29313.

BOE (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº. 80, pg. 8945.

BOE (1986). Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE nº pg. 9604.

BOE (1995) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE nº. 281, pg. 33987.

BOE (1997) Ley 11/1997, 24 de abril de envases y residuos de envases. BOE nº. 99 pg. 13270.

BOE (1998) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado nº167, pg. 23516.

BOE (2001) Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Boletín Oficial del Estado nº. 25, pg. 3507.

BOE (2002) Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. Boletín Oficial del Estado nº. 3, pg. 185.

BOE (2003) Real Decreto 255/2003 que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos. Boletín Oficial del Estado nº. 54, pg. 8433.

BOE (2005) Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, regula la gestión de los neumáticos fuera de uso. BOE nº. 2 pg. 352.

BOE (2007) Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE nº. 255 pg. 43229.

BOE (2008) Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. BOE nº. 38 pg. 7724.

BOE (2008) Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. BOE nº. 37 pg. 7399.

BOE (2011). Ley 22/2011, de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados. Boletín Oficial del Estado, nº 181, pg. 85650.

BOE (2012). Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado nº. 305, pg. 86283

BOE (2015) Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos. BOE nº. 45 pg. 14211

BOE (2015) Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE nº. 83 pg. 29388.

RESPONSABILIDAD. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL. RIESGO Y MEDIDAS PROVISIONALES

4. Bibliografía

BOE (2015) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236 pg. 89343.

BOE (2015) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público I. BOE nº 236 pg. 89411.

BOE (2008). Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia. DOG 18 Noviembre 2008.

SENTENCIAS

Tribunal Supremo, Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia 449/2003 de 24 May. 2003, Rec. 3416/2001. Ponente: Martín Pallín, José Antonio. Ley 2419/2003.

Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 1212/2009 de 22 Dic. 2009, Rec. 382/2008. Ponente: Prado Bernabéu, Raimundo. Ley 297646/2009.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 13 Sep. 2012, Rec. 6141/2010 Ponente: Calvo Rojas, Eduardo. Ley 141380/2012.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 8 Mar. 2012, Rec. 6151/2008. Ponente: Calvo Rojas, Eduardo. Ley 23810/2012.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 10ª, Sentencia 54/2014 de 29 Ene. 2014, Rec. 1280/2011. Ponente: Lescure Ceñal, Gustavo Ramón. Ley 2271/2014.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 1/2009 de 26 Ene. 2009, Rec. 277/2001. Ponente: Galindo Sacristán, Beatriz. Ley 36200/2009.

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 1447/2014 de 2 Jul. 2014. Ponente: Oraá González, Javier. Ley 84336/20.

Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 172/2009 de 4 Sep. 2.009 Ponente: Páez Martínez-Virel, Cristina. Ley 224783/2009.

LIBROS

Abogacía General del Estado. DGSJE. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Thomson. Aranzadi.

Alarcón, L. (2007). El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales, Thomson. Civitas.

Alarcón, L. (2008). La garantía *non bis in idem* y el procedimiento administrativo sancionador, Iustel.

Gallardo, M.J. (2008). Los principios de la Potestad sancionadora. Teoría y práctica. Iustel.

Gómez Tomillo, M. y otro. Derecho Administrativo Sancionador. Parte general. (2010). Thomson Reuters.

Huergo A. (2008) Las sanciones administrativas. Iustel

Rebollo, M. y otros (2010). Derecho administrativo sancionador. Lex Nova

Varios autores (2008-2009). Memento Práctico. Infracciones y Sanciones. Ediciones Francis Lefebvre.

Varios (Guía Técnica sobre la Gestión de Residuos Municipales). Cátedra Ecoembes Medio Ambiente, FEMP.

1.	Planteamiento	066
2.	Principio de legalidad y reserva de ley en materia sancionadora	067
3.	Marco competencial. Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos	070
4.	Los principios de la potestad sancionadora	076
4.1.	Principios de legalidad y tipicidad	077
4.2.	Principios de responsabilidad y culpabilidad	080
4.3.	Principio de proporcionalidad	086
4.4.	Principio de non bis in idem	090
4.5.	Principio de presunción de inocencia	092
4.6.	Principios de prescripción de infracciones y sanciones y retroactividad	095
5.	Bibliografía	098

La potestad sancionadora de la Administración

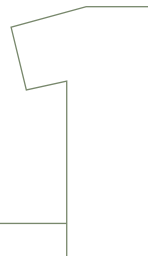


Profesora: **Susana Rodríguez**

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Planteamiento

Planteamiento



La potestad sancionadora de la Administración se reconoce en la Constitución Española (en adelante, CE), **artículo 25.3**, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia **(STC) 77/1983**, de 3 de octubre:

“Nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25, apartado tercero, aunque, como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos”.

La potestad sancionadora forma, junto con la potestad penal de los Tribunales parte del *ius puniendi* (derecho a castigar) del Estado, que es único. También puede decirse que la potestad sancionadora deriva de la *autotutela ejecutiva* de la Administración. La autotutela faculta a la Administración para imponer sus decisiones mediante su propia coacción, sin necesidad de recabar el auxilio judicial, y viene recogida en el artículo 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Los límites o cautelas a la potestad sancionadora imprescindibles para preservar los derechos ciudadanos, citados por el Tribunal Constitucional en el fragmento de sentencia anteriormente transcrito, son:

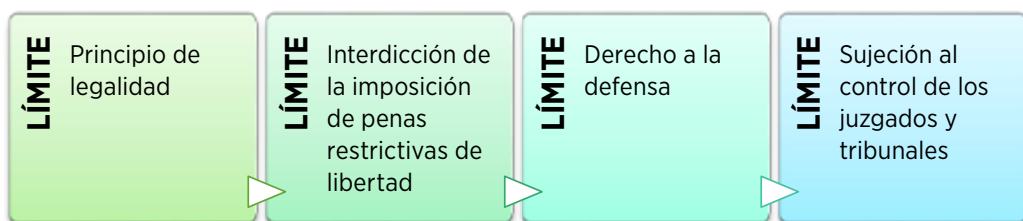


Fig. 1 Límites a la potestad sancionadora como garantía de los derechos ciudadanos.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

2. Principio de legalidad y reserva de ley en materia sancionadora

Principio de legalidad y reserva de ley en materia sancionadora



El principio de legalidad administrativa supone que la Administración ha de actuar en virtud de potestades previamente atribuidas en las normas, ha de existir una previa habilitación normativa y además las normas habilitantes han de tener un cierto rango. Este principio constituye una **garantía** para el ciudadano frente al poder público.

El **artículo 25 de la CE** establece la reserva formal de ley para tipificar infracciones y atribuir sanciones. En él se dispone que:



“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento”.

Este precepto abarca una doble exigencia como se pone de manifiesto en la **sentencia del Tribunal Supremo (STS) 207/1990**, de 17 de diciembre:

1. *De carácter material:* deben existir preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza las conductas, de modo que el sujeto sepa a qué puede atenerse: principio de tipicidad o de **predeterminación de las conductas sancionables**.
2. *De carácter formal:* el rango de las normas que tipifiquen las conductas ha de ser el de ley formal, existe una **reserva de ley**.

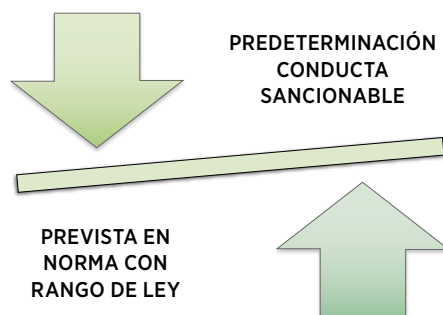


Fig. 2 Aspectos material y formal del art. 25 CE: Principios de tipicidad y legalidad.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

2. Principio de legalidad y reserva de ley en materia sancionadora

El **artículo 25** de la **Ley 40/2015**, de Régimen Jurídico del Sector Público, “Principio de legalidad” establece además de la exigencia de rango legal, el principio de competencia, pues sólo puede ser ejercida por los órganos que la tengan reconocida como propia:

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido **expresamente reconocida por una norma con rango de Ley**, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de **entidades locales**, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.

*El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los **órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida**, por disposición de rango legal o reglamentario”.*

El alcance de la citada reserva de ley, no obstante, no es tan estricto que no permita la **colaboración de normas de carácter reglamentario**. Así, el artículo 25.1 CE prohíbe la remisión al Reglamento “que haga posible la regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (**STC 83/1984**, de 24 de julio) pero “se requiere solo una cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal” (**STC 8/1981**, de 1 de marzo).

El **artículo 27 LRJSP**, “Principio de tipicidad”, determina, así mismo que:

“1. Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

3. 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 a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

La tipificación de infracciones y la asignación de las correspondientes sanciones por medio de las **ordenanzas locales** requieren siempre de habilitación de ley previa. La **STC 132/2001** analiza la habilitación que ostentan las entidades locales a la hora de tipificar infracciones y sanciones administrativas mediante sus ordenanzas y la relación que existe entre la ley y las Ordenanzas municipales en este punto, indicando que del **art. 25.1 CE** derivan dos exigencias mínimas:

- Corresponde a la Ley la fijación de los **criterios mínimos de antijuridicidad** conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones.
- La Ley reguladora de cada materia ha de establecer las **clases de sanciones** que pueden establecer las ordenanzas municipales.

El **ámbito de colaboración** normativa de los municipios es mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal en virtud de dos datos normativos:

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

2. Principio de legalidad y reserva de ley en materia sancionadora

- Que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano de carácter representativo (el Pleno del Ayuntamiento).
- Que la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia donde está claramente presente el interés local.



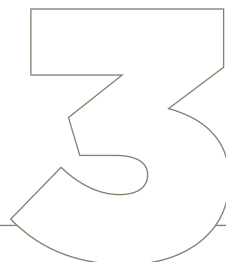
Fig. 3 Alcance de la reserva de ley en el régimen sancionador

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Marco competencial.

Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos

Marco competencial. Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos



En materia de residuos, la norma con rango de Ley estatal que da cobertura formal a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas es la **Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados**. Boletín Oficial del Estado, nº 181, pg. 85650 (en adelante, **LRSC**). Así mismo, en el bloque de normas con rango de ley que conforman el marco de legalidad estarán todas las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas en la materia (citadas testimonialmente en Ud.1 epígrafe 2)

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, como indica en su preámbulo, “refuerza las potestades de las administraciones públicas para la inspección, la vigilancia y el control de las actividades relacionadas con los residuos y los suelos contaminados”.

Las competencias relativas a la potestad disciplinaria, de inspección y **sanción** se encuentran distribuidas entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales y se relacionan en el **artículo 12 de la LRSC** “Competencias administrativas,” tal y como se muestra a continuación:



“Artículo 12. 2 La Administración General del Estado deberá ejercer la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

3. El Ministerio competente en materia de medio ambiente deberá (...), autorizar los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, así como ejercer las funciones de inspección y sanción derivadas del citado régimen de traslados...

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas: la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos; (...), así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y sanción derivada; el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias; cualquier otra competencia en materia de residuos no incluida en los apartados 1, 2, 3 y 5 de este artículo.

5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Marco competencial.

Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos

Respecto de su antecedente la ley 10/1998, el **régimen sancionador** contenido en la LRSC tipifica con mayor precisión las infracciones y revisa la cuantía de las sanciones, atendiendo a la gravedad de las conductas. Así mismo, la disposición final 3ª1 habilita al Gobierno de la Nación para “d) Actualizar la cuantía de las multas establecidas en el artículo 47.”

Ley 10/1998

Ley 22/2011 LRSC

- Mayor potestad sancionadora en entes locales.
- Tipificación más precisa de infracciones.
- Actualizaciones de la cuantía de las multas.

Fig. 4 Novedades en la regulación del régimen sancionador en la LRSC frente la Ley 10/1998.

Así mismo, la LRSC amplía la potestad sancionadora de los titulares de los entes locales, y a través de la aprobación de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, se introdujo una modificación que aporta mayor seguridad jurídica al artículo 49.3 de la LRSC, de modo que se concreta que las **competencias de los entes locales en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados** de los residuos están referidas a los **tipos de residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales**.

Precisamente, el tipo de residuos cuya recogida y gestión corresponde a las Entidades Locales está previsto en el **apartado 5 del artículo 12** LRSC, donde se diferencia entre los que son objeto de servicio obligatorio, de aquellos cuya gestión puede prestarse con carácter facultativo:

“Artículo 12.5. Corresponde a las Entidades Locales o a las Diputaciones Forales, cuando proceda:

Como servicio **obligatorio**: la recogida, transporte, y tratamiento de los **residuos domésticos generados por los hogares, comercios y servicios**, en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las comunidades autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor.

c) Las Entidades Locales **podrán**:

2º Gestionar los **residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias** en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas”.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Marco competencial.

Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos

La disposición transitoria segunda de la LRSC establece que las Entidades Locales aprobarán las **ordenanzas** previstas en el artículo 12.5 de esta Ley en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley. En ausencia de la aprobación de tales ordenanzas, se aplicarán las normas dictadas por las Comunidades Autónomas.

En síntesis, las ordenanzas municipales podrán tipificar infracciones y establecer sanciones según lo que se determine en las **leyes sectoriales**, en este caso las leyes en materia de gestión de residuos, tanto estatal: Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, como las Leyes autonómicas.



Fig. 5 Competencia sancionadora de las Entidades Locales en supuestos de abandono y vertido de residuos.

Así mismo, de acuerdo con los **artículos 139, 140 y 141** de la **LBRL**, (introducidos por la **Ley 57/2003**, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno local dentro de un nuevo Título XI que viene a colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal), en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial o que no se haya contemplado en esta, pueden **tipificar infracciones y establecer sanciones pecuniarias siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local** y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la **STC 132/2001**, de 8 de junio. Los preceptos citados de la LBRL establecen criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales.

Examinamos a continuación algunos supuestos de pronunciamientos jurisprudenciales que sirven de ejemplo para ilustrar el tema que nos ocupa:

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Marco competencial.

Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos

- La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) del País Vasco, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 736/2004, de 13 octubre, anula los artículos de una Ordenanza Reguladora de la Gestión de Limpieza Viaria y de los Residuos Urbanos de la Mancomunidad de Txingudi-Txingudiko por no respetar la reserva de ley autonómica, fundamentándolo del siguiente tenor:

“En el ámbito autonómico, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección general del Medio Ambiente (...) «Artículo 87. Ordenanzas municipales de medio ambiente. Los entes locales, en el ejercicio de sus atribuciones en materia ambiental, deberán aprobar las correspondientes ordenanzas municipales de medio ambiente.

Por lo tanto, expresamente se atribuye la potestad reglamentaria y sancionadora, ahora bien, en el ámbito de las atribuciones que la Ley reserva para los Entes Locales. (...) En concreto, no cabe que la Ordenanza regule las sanciones y responsabilidades que la Ley expresamente establece y regula de forma agotadora y sin reserva alguna a favor del reglamento.

(...), como decimos, en la Ley 3/1998 sí se recoge la potestad reglamentaria y la sancionadora a favor de los Entes Locales y potestad sancionadora que, ante la falta de mayor concreción, debe estimarse limitada a la relación de sanciones que corresponda de las previstas expresamente por esta Ley 3/1998 y por los preceptos que la propia Ordenanza detalle para concretar, para ajustar las mencionadas sanciones a los incumplimientos de las obligaciones que la propia Ordenanza establezca en tanto en cuanto que la Ley atribuye esta potestad reglamentaria al Ente Local.

Ninguna atribución, por último, se efectúa a favor de los Entes Locales respecto de la responsabilidad en materia de residuos clínicos”.

Por su parte, la STS de 30 enero 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) reconoce la posibilidad de las Ordenanzas locales de tipificar infracciones y sanciones, salvo que tal tipificación se haya efectuado ya por la ley estatal o autonómica o sea contraria a la ley.

“(...) se había impugnado una Ordenanza que establecía infracciones y sanciones para determinadas conductas relacionadas con el medio ambiente, como era la ocupación de las vías públicas con contenedores de residuos, se anularon aquellas infracciones y sanciones, al carecer la Ordenanza de la indispensable cobertura legal, con vulneración del artículo 25.1 de la Constitución. Nuestra Sentencia estimó el recurso e hizo una interpretación integradora de la Ordenanza y de la autonomía de la Corporación que la promulgó, y expuso con carácter general la doctrina que ya trascribimos en el fundamento de Derecho cuarto que entendemos de aplicación a este supuesto.

Allí dijimos: “Pero parece claro que si se otorga la potestad reglamentaria a las entidades locales, sin duda para ordenar los asuntos públicos de su competencia, y no se deduce ninguna consecuencia jurídica del incumplimiento de aquella ordenación, los supuestos titulares de la potestad reglamentaria, en este caso los entes locales, no tienen una capacidad efectiva de llevar a cabo la ordenación. Es palmario que una norma que puede incumplirse sin consecuencia alguna puede carecer por completo de efectividad. Por

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Marco competencial.

Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos

ello, si es ésta la situación se está ante una disminución de la autonomía local contraria al precepto de la Carta.

Es de entender que la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, que debemos aplicar pues nos obliga como elemento que es de nuestro ordenamiento jurídico, constituye un importante instrumento de interpretación del principio de autonomía local que consagra la Constitución. (...)

*Ello significa que, para resolver el supuesto planteado hemos de considerar que **las Ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones**, aunque no por supuesto de forma genérica e indiscriminada. **Tal tipificación no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por Ley estatal o autonómica**. En cualquier caso al llevar a cabo **la tipificación no pueden aprobarse preceptos contrarios a las Leyes**. Por lo demás la tipificación de que se habla no podrá hacerse por Ordenanza obviamente más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas (el primero es el caso de la policía de dominio Público referido a las vías urbanas que ahora nos ocupa) o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o Comunidad Autónoma, no haya hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad”.*

- Por último, sirva como resumen de lo expuesto la **STSJ de Cataluña núm. 628/2009**, de 25 de junio. Sala contencioso-administrativo. Sec. 3ª, donde se plantea otro caso en el que sí se reconoce competencia de la entidad local para regular infracciones y sanciones a falta de normativa sectorial específica:

“La misma doctrina (que ha expuesto en el fundamento jurídico sexto de su sentencia núm. 132/01 de fecha 8 de junio de 2001) se ha visto mantenida por el Tribunal Supremo hasta su sentencia de 29 de septiembre de 2003, recurso 5167/98 (...), “pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito”.

(...) Pero sobre todo, a las alturas de la Ordenanza de Barcelona que analizamos, lo determinante es la trascendental modificación que de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local efectuó la Ley 57/03 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que le añadió el título XI sobre tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, con los arts. 139, 140 y 141, y que además modificó los arts. 127.1 y 129.1 de la Ley P.A.C. 30/92, reforma que tiene como uno de sus motivos la necesidad de colmar la laguna legal que existía en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentre apoyatura en la legislación sectorial, dando cumplida exigencia al principio de legalidad, estableciendo criterios de tipificación de infracciones y las correspondientes escalas de sanciones.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Marco competencial.

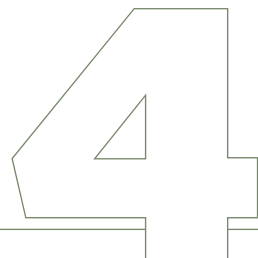
Las ordenanzas locales: tipificación de infracciones y sanciones en materia de residuos

*El nuevo art. 139 indica: “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 sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos siguientes”. Y resulta evidente **que la gestión de residuos municipales** y más en concreto de los escombros procedentes de obras menores y reparación domiciliaria, **afecta al uso de los servicios públicos y de los espacios públicos y tiene incidencia en las relaciones de convivencia local**. En consecuencia, **el Ayuntamiento de Barcelona tiene plena competencia para la regulación de las infracciones y las sanciones dentro de los límites de los indicados arts. 139, 140 y 141 de la L. 7/85, es decir, a falta de normativa sectorial específica**; y la parte actora no ha alegado solapamiento con dicha normativa sino solo que se recogen ex novo tipos infractores que no se han contemplado previamente en las leyes estatal o autonómica, lo cual en materia como la de la Ordenanza, tiene amparo en el precepto de régimen local transcrito”.*

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Los principios de la potestad sancionadora



La **STC 18/1981**, de 18 de junio señala que “los **principios inspiradores del orden penal** son aplicables, con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador, hasta el punto de que el mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”.

Estos principios son básicamente los siguientes:

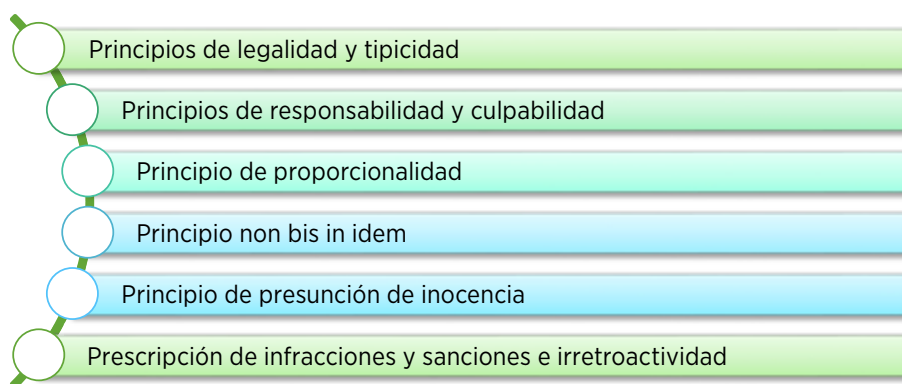


Fig. 6 Principios de la potestad sancionadora

Así mismo, en virtud de lo establecido en el **artículo 127 CE**, y **el 134 CE** de forma más amplia, concretando el mandato del **artículo 24** de la Constitución, la potestad sancionadora de la Administración debe ser ejercitada mediante un **procedimiento legal o reglamentariamente establecido**, cuestión esta que será tratada más ampliamente en la unidad 5 dedicada al procedimiento administrativo sancionador.

A partir del 2 de octubre de 2016, fecha en que se produce su entrada en vigor, la legislación básica sobre procedimiento sancionador estará contenida en dos textos legales:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que integra las normas del procedimiento sancionador como especialidades del procedimiento administrativo común en su título IV.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que contiene los principios de la potestad sancionadora, en su capítulo III, artículos 25 a 31. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 25. 4 de la LRJSP, tales disposiciones no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculadas a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las AAPP.

4.1. Principios de legalidad y tipicidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El **principio de legalidad**, recogido en el **artículo 25** LRJSP, ya se ha tratado anteriormente al desarrollar el principio de reserva de ley, las relaciones entre ley y reglamento en el ámbito de la potestad sancionadora y, en concreto la tipificación de infracciones y establecimiento de sanciones por las ordenanzas municipales (epígrafes 2 y 3), por lo que no nos extenderemos más en su desarrollo.

Como supuesto práctico de vulneración del principio de legalidad en la materia que nos ocupa, podemos citar el contenido en la STSJ del País Vasco núm. 827/1999, de 25 de noviembre. El Tribunal Superior de Justicia apreció en la citada sentencia que la prohibición contenida en la ordenanza municipal de realizar pintadas en las paredes exteriores de la ciudad no encontraba habilitación legal en el régimen sectorial de las infracciones y sanciones en materia de residuos, al no considerar un punto de conexión suficiente la consideración legal como residuos urbanos municipales de los residuos procedentes de la limpieza de las vías públicas (en ese momento recogido en el artículo 3b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos). Por esa razón, el TSJ del País Vasco anula la sanción impuesta al considerar que procede inaplicar la Ordenanza sancionadora, por contener tipificación de infracciones carentes de base legal asentada en una norma sectorial emanada del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Principio de legalidad 25 LRJSP

- *La potestad sancionadora se ejercerá cuando haya sido reconocida expresamente por una norma con rango de Ley por los órganos que la tengan expresamente atribuida*

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

PRINCIPIO DE TIPICIDAD

El **principio de tipicidad**, ligado con el de seguridad jurídica, se define por **García de Enterría y Tomás Ramón Fernández** como “la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa”. Se proclama en el **artículo 27 LRJSP**:

“1. Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones ni sanciones ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de interpretación analógica”.

También se ha analizado ya el papel que juegan la ley y los reglamentos y, en particular, las ordenanzas municipales a la hora de establecer tipos de infracciones y sanciones. Se incluye aquí, tan sólo a modo de recordatorio, un fragmento de una **sentencia del Tribunal Constitucional (STC 120/1996, de 8 de julio)**:

“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 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 art. 25.1 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” (FJ 6).

(...) La aplicación del principio de reserva de Ley encuentra, en todo caso, una importante excepción: los reglamentos preconstitucionales tipificadores de infracciones y sanciones’ (STC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7)” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3).

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

El principio de tipicidad exige al legislador la **descripción detallada** de todos los elementos del antijurídico o conducta ilícita, y a la Administración que aplica la norma, la absoluta adecuación entre el hecho realizado y el tipo descrito en la norma. Así mismo, impone la obligación de **motivar** en cada acto sancionador concreto **en qué norma** se ha efectuado dicha predeterminación.

Para poder determinar cuándo se produce violación del principio de tipicidad, la STC 56/1998, de 16 de marzo indica que:

“Este Tribunal ha establecido como criterios para efectuar el control de constitucionalidad el respeto al tenor literal de la norma aplicada, la utilización de criterios interpretativos lógicos y no extravagantes y el sustento de la interpretación en valores constitucionalmente aceptables”.

El Tribunal Constitucional (**STC 125/2001**, de 4 de junio) considera vedada tanto la **interpretación analógica** (aplicar la norma a un supuesto similar al previsto por ella) como su **aplicación extensiva** (adoptar el significado más amplio posible de los supuestos de hecho subsumibles en el texto literal) por ser contrarios a la seguridad jurídica.

En la **STSJ de Cantabria de 29 de mayo de 1997** se analiza en el FJ 5 el respeto al principio de tipicidad en relación con el caso de residuos enjuiciado:

*“Por lo que hace referencia a la vulneración del principio de tipicidad, es evidente que la misma no concurre, en cuanto que los hechos anteriormente relatados se subsumen en la infracción prevista en el art. 16 de la Ley 20/1986, de 14 mayo, de Residuos Tóxicos y Peligrosos, que sanciona el «abandono, vertido y depósito incontrolado de residuos tóxicos», siendo **la conducta típica** en el supuesto que nos ocupa la del **abandono, que implica lógicamente el depósito en un determinado lugar** -la nave de la recurrente de la que se desahució al inquilino- y el **desentendimiento** total de los sucesivos avatares de los residuos, que al parecer fueron cambiados de nave, hasta desembocar en su actual desaparición”.*

Así mismo, también es ilustrativo sobre el tema tratado el FJ 5 la **STSJ de Galicia 735/2003**, de 23 julio:

“(…) en la resolución de 23 de mayo de 2002 se deja perfectamente precisado que la tipificación y la sanción es únicamente por este último concepto, («el abandono, vertido o eliminación incontrolado de residuos peligrosos») de la Ley 10/1998. Lo cual está directamente conectado con lo dispuesto en el artículo 11.1 de esta última Ley 10/1998 que obliga al poseedor de residuos, mientras se encuentren en su poder, a mantenerlos en condiciones adecuadas de higiene y seguridad, mientras que el artículo 12.2 de la misma norma establece la prohibición de abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional. Dado que en el acta de inspección que sirve de origen a la denuncia se hace constar que en la parte trasera del establecimiento de Talleres Bagomar se encuentran amontonadas ruedas y latas de aceite con signos de

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

derrame de dicho aceite en la superficie el suelo, que se halla afectado por el contenido de aquél, al estar negro, resulta evidente la constatación del abandono, vertido o eliminación incontrolada de dicho residuo, por lo que existe **total correspondencia entre la norma que tipifica la infracción y la acción** que ha constituido el objeto del expediente, lo que da lugar a que debe desestimarse esta primera alegación, al existir la **predeterminación normativa de la conducta ilícita y de la sanción correspondiente, propias del principio de tipicidad**, y una perfecta adecuación de los hechos imputados, que, por ello, han resultado correctamente incardinados en la norma sancionadora”.

Principio de tipicidad
27 LRJSP

- Descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. Prohibición de la analogía.

4.2. Principios de responsabilidad y culpabilidad

La LRJSP indica en su **artículo 28** “Responsabilidad”:

“1. Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.

Por su parte, el **artículo 45 de la LRSC** “Sujetos responsables de las infracciones” determina:

“Podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas recogidas en este capítulo las personas físicas o jurídicas que los cometan, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles, penales y medioambientales”.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

La persona responsable es la que ha de soportar las consecuencias de la infracción. Toda responsabilidad derivada de la comisión de un ilícito ha de ser imputable a su autor, puesto que en nuestro ordenamiento rige el **principio de personalidad de las sanciones o de responsabilidad personal** por hechos propios. Es habitual que coincidan autor y responsable en una sola persona, pero también cabe la disociación en personas distintas. (STC219/1988; 146/1994).

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Para la LRSC, los residuos tendrán siempre un **responsable** del cumplimiento de las obligaciones que derivan de su producción y gestión (**artículo 42**). La exigencia de responsabilidad a quien no sea titular de la obligación conforme a la ley de residuos incumpliría el principio de personalidad, pues no le corresponde responder de su cumplimiento.

Es así como en la **STSJ de Madrid, núm. 182/1999** de 18 febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) se considera que en el caso de autos se vulneraban los principios de personalidad y culpabilidad al trasladarse la responsabilidad del conductor a su empresa sin justificación ni motivación:

“El art. 10 de la misma Ordenanza establece que «todo conductor de vehículo que vierta el contenido fuera de los lugares autorizados para tal fin, estará obligado a recargar el producto vertido y transportarlo a los lugares autorizados»; obligación que transmite subsidiariamente a la entidad o empresa de la que dependa el conductor.

De tales preceptos se infiere que la obligación de recargar y transportar el producto vertido en lugar prohibido y la sanción por tal conducta se imponen, en primer término, a la persona física que materialmente hubiera realizado el vertido: el conductor del vehículo correspondiente. Solo de forma subsidiaria -en ausencia, imposibilidad o desconocimiento del directamente obligado por tanto-, se configura la responsabilidad de la entidad o empresa por cuenta de la cual actuara dicho conductor.

*De lo expuesto resulta, que la **extensión de la responsabilidad** directa del conductor a la empresa que contrató sus servicios, realizada de forma genérica y sin acreditar la concurrencia de los supuestos que dan lugar al nacimiento de la responsabilidad subsidiaria supone **una vulneración de los principios de personalidad y de culpabilidad** que son aplicables también en el ámbito administrativo sancionador”.*

Principio de responsabilidad 28 LRJSP

- La comisión de un ilícito ha de ser imputable a su autor.

PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Así mismo, la conducta ha de poder ser reprochada o calificada de culpable. La **culpabilidad** es el **reproche** que se hace a una persona por haber podido actuar de modo distinto a como lo hizo, es expresión de no actuar conforme a Derecho (**STS 5-2-99, STS 27-5-99**).

De acuerdo con la **STS de 12 julio 2012** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), debe entenderse por **culpabilidad** el juicio personal de reprochabilidad dirigido al **autor** (por acción u omisión) de un hecho típico y antijurídico; ello implica y requiere:

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

- ▶ que el **autor** sea causa de la acción u omisión que supone la conducta ilícita --a título de autor, cómplice o encubridor--;
- ▶ que sea **imputable**, sin que concurran circunstancias que alteren su capacidad de obrar;
- ▶ y que sea **culpable**, esto es que haya actuado con conciencia y voluntariedad, bien a título intencional bien a título culposo.

La culpabilidad es un elemento esencial en el ilícito administrativo y opera además sobre las circunstancias agravantes (**STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª**, de 12 julio 2012):

“La apreciación de la culpabilidad en la conducta del sujeto infractor es una exigencia que surge directamente de los principios constitucionales de la seguridad jurídica y de legalidad en cuanto al ejercicio de potestades sancionadoras de cualquier naturaleza. El principio de culpabilidad constituye un elemento básico a la hora de calificar la conducta de una persona como sancionable, es decir, es un elemento esencial en todo ilícito administrativo, y es un principio que opera no solo a la hora de analizar la conducta determinante de la infracción, sino también sobre las circunstancias agravantes”.

En la **STSJ de Andalucía de 16/03/2001** FJ 2º se plantea el siguiente caso en el que no se cumplen los anteriores requisitos:

“El expediente sancionador se inició por acta de inspección que literalmente dice que “dejan el cubo de la basura en la calle fuera del horario previsto para ello en las ordenanzas municipales”. Conducta que en la propia acta parece estar referida a la comunidad de propietarios, pues la utilización del verbo implica la atribución de la acción a los únicos sujetos identificados en el acta, la comunidad de propietarios recurrente. No existe más prueba de la comisión del hecho que esta manifestación del actor. Y no existe en el procedimiento sancionador incoado al efecto otra prueba.

(...) el contenido del acta en este caso no permite predicar de la misma la presunción de certeza en el sentido de vincular la acción (dejar el cubo con basura en horario no permitido) con la autoría de la acción. Porque no existe en el acta descripción alguna de conducta por parte de un empleado de la comunidad que nos indique la responsabilidad de la misma en el hecho denunciado. Y las sanciones deben imponerse a la persona responsable de la conducta tipificada como infracción por la aplicación de los principios rectores del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador. Hay que partir de la equiparación, matizada, entre la potestad sancionadora de la Administración y el “ius puniendi” del Estado, que tiene antecedente mediato en la Sentencia del tribunal Supremo de 9 de febrero de 1972 cuando dijo “que (...) tanto el ilícito administrativo como el penal” seguía diciendo “ambos ilícitos exigen un comportamiento humano, positivo o negativo, una antijurisdiccionalidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción”.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Inadmisibilidad de la responsabilidad objetiva

A raíz de lo expuesto, para que pueda imponerse una sanción administrativa, la conducta ha de ser **típica y culpable**, siendo la **sentencia del Tribunal Constitucional 79/1990** de 14 de abril, la que fijó definitivamente ambos presupuestos, que han sido reiterados por el Tribunal Supremo en sentencias de 6-7-90 y 23-1-92. Así pues, **no cabe la responsabilidad objetiva** en el Derecho Administrativo sancionador.

El Tribunal Constitucional ha señalado que, si bien en el Derecho Penal el dolo es el protagonista, en el derecho Administrativo Sancionador lo es la **culpa o negligencia**. (STS de 5 de febrero de 1999, Sección Tercera):

“Cabe señalar que el TC en ST 18/1981, de 18 de junio, ha señalado que los principios inspiradores del orden penal son aplicables, con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador, hasta el punto de que el mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.

Pero hay que precisar -así lo hace la doctrina científica- que la culpabilidad exigible en las infracciones administrativas lo es en distintos términos que en el Derecho Penal, porque frente a lo limitado de los ilícitos penales, en el Derecho Administrativo sancionador, el repertorio de ilícitos es inagotable, y no puede sistematizarse la interpretación de dicho concepto, ni exigirse a la persona el conocimiento de todo lo ilícito. Si se hiciera así, el Derecho Administrativo sancionador no existiría. Al movernos en el campo del Derecho Administrativo sancionador, debemos tener en cuenta que las normas – el ordenamiento jurídico – protege los intereses públicos, que han de situarse frente a las situaciones objetivas en que quede reflejada la infracción administrativa, porque las circunstancias objetivas concurrentes son relevantes”.

Cabe poner de relieve que, frente a la redacción de la anterior **Ley 30/1992**, que hacía alusión a la responsabilidad *“aún a título de mera inobservancia,”* la nueva redacción del artículo 28 LRJSP exige expresamente la concurrencia de **“dolo o culpa,”** lo que refleja la consolidada jurisprudencia expuesta.

Respecto de la **responsabilidad de las personas jurídicas**, el reconocimiento de la capacidad infractora de las personas jurídicas en Derecho Administrativo no significa en absoluto que se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino simplemente que este principio se ha de aplicar de forma distinta que a las personas físicas, toda vez que la personalidad jurídica de aquellos es una ficción jurídica que hace de la falta de elemento volitivo en sentido estricto, pero no carecen de la capacidad de infringir las normas. (**STC 246/91**, de 19 de diciembre).

También hay que añadir a las anteriores la inclusión por la LRJSP de la responsabilidad de **grupos, uniones o entidades sin personalidad jurídica** y patrimonios independientes o autónomos, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar (ej. comunidad de propietarios).

Así mismo, las **leyes** pueden prever supuestos en que se tipifique como infracción el **incumplimiento de la obligación de prevenir** la comisión de infracciones por quienes estén

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

sujetos por relación de dependencia o vinculación (*culpa in vigilando*) o bien, que determinadas personas respondan del pago de las sanciones de las personas que de ellas dependan o a las que estén vinculadas (**Art. 28.4 LRJSP**). Hay que remarcar que se exige que la norma que tipifica estas infracciones tenga rango de ley que permitiría por ejemplo tipificar una infracción en la que se dirigiera la responsabilidad frente al padre por los hechos cometidos en cuanto al incumplimiento de la normativa de gestión de residuos por los menores a su cargo, o bien declarando responsable al menor, se girara el pago de la sanción al padre.

Causas de exclusión de la responsabilidad

Existen diversas causas que pueden llevar a excluir la responsabilidad y que podemos clasificar en las siguientes categorías:

► Caso fortuito y fuerza mayor

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) **Sentencia núm. 53/2000** de 1 diciembre, define qué ha de entenderse por caso fortuito y fuerza mayor en un supuesto de hechos de unos residuos biológicos contaminados mal almacenados a consecuencia de la avería de un camión en el proceso de su transporte, indicando:

*“No puede alegarse la existencia de fuerza mayor o caso fortuito excluyente de la responsabilidad sancionatoria, puesto que el **caso fortuito supone la producción de un resultado que no pudo preverse, y que previsto, no hubiese podido ser evitado.***

Y es claro que en una empresa que se dedica al transporte de este tipo de residuos tiene que tener prevista la posible avería del camión dedicado al transporte de los mismos, o tener la posibilidad de sustituir al camión averiado por otro de iguales características.

*No hay tampoco **fuerza mayor**, puesto que la producción del resultado, no se debe a **circunstancias extrañas** a la esfera de la empresa, puesto que constituye su actividad normal el uso del camión, y las averías de los vehículos de motor son supuestos normales en su uso”.*

► Causas de inimputabilidad

Entre las que se encuentran las alteraciones en la percepción y minoría de edad (14 años).

► Error o estado de necesidad

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 12 julio 2012 explica cómo opera la concurrencia de un error de hecho como eximente de la responsabilidad:

“Por ello, la culpabilidad debe ser apreciada, en principio, en las infracciones administrativas en función de la voluntariedad del sujeto infractor en la acción u omisión antijurídica. Y en tal sentido, el Tribunal Supremo ha establecido el criterio (SSTS, entre otras, de 28 de febrero de 1996 y 6 de julio de 1995 (RJ 1995, 5796) de estimar que “la voluntariedad de

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

*la infracción concurre cuando el contribuyente conoce la existencia del hecho imponible y lo oculta a la Administración tributaria, a diferencia de los supuestos en que lo declara, aunque sea incorrectamente, en razón a algunas deficiencias u obscuridades de la norma tributaria que justifican una divergencia de criterio jurídico razonable y razonada, en cuyo caso nos encontraríamos ante **el mero error, que no puede ser sancionable**".*

Cuestión distinta al error de hecho es el error sobre antijuridicidad, o error de derecho, para que no exista responsabilidad ha de ser probado por quien lo invoca y es necesario tener en cuenta la posibilidad de recibir asesoramiento para levantar dicho error. (**Sentencia 54/2015**, 02/03/2015 JCA núm. 31, de Madrid):

*"La recurrente afirma que no le es imputable actuación a título de dolo ni de culpa, al haber obrado en la creencia de estar actuando conforme a derecho, o que no tenía obligación de solicitar autorización municipal, debe señalarse que para que el error sobre la antijuridicidad de la acción u omisión constitutivas de la infracción administrativa pueda excluir toda responsabilidad, no basta con la creencia errónea de estar obrando lícitamente, sino que es preciso que dicho error sea también invencible, mientras que el grado de vencibilidad abre la posibilidad de disminuir la culpabilidad, a lo que ha de añadirse que, en todo caso, la conciencia de antijuridicidad de la conducta no exige el conocimiento concreto de la norma administrativa sancionadora, ni tampoco el conocimiento genérico de que el hecho ejecutado está castigado como infracción, es decir, no es necesario que el sujeto tenga plena seguridad de que actúa ilícitamente y de cuáles son los resultados de sus actos, sino que basta con que sepa, a un nivel intelectual elemental, que lo que hace u omite está prohibido por la ley, o con que le resulte indiferente que su conducta sea, o no, ilícita. Pero **para que el error de prohibición excluya o disminuya la responsabilidad no es suficiente con su mera alegación sino que ha de ser probado por quien lo invoca**, por lo que, para valorar la existencia de error en un caso concreto, es preciso tener en cuenta las circunstancias concurrentes en quien afirma haber obrado bajo un error de derecho, y también las posibilidades que pudo tener de recibir asesoramiento para conocer la trascendencia antijurídica de su conducta, debiendo repararse en el presente caso en el carácter de empresario de la recurrente".*

Principio de culpabilidad
28 LRJSP

- Sólo cabe exigir responsabilidad a título de dolo o culpa, no cabe responsabilidad objetiva.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

4.3. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad exige que haya un **equilibrio entre los medios utilizados y el fin perseguido**, es otra de las garantías de los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos.

El **artículo 29** de la LRJSP, “Principio de proporcionalidad,” establece:

“1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa”.

4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la sanción más grave cometida.

6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

Por su parte, la LRSC contiene una previsión específica en **el artículo 48** -“Graduación de las sanciones”-, que dispone:

“Las administraciones públicas deberán guardar la debida adecuación entre la sanción y el hecho constitutivo de la infracción, considerándose especialmente su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y del medio

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

ambiente o bienes protegidos por esta Ley, las circunstancias del responsable, su grado de intencionalidad, participación y beneficio obtenido, la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos”.

En la imposición de las sanciones deben ponderarse, por tanto, las **circunstancias concurrentes** para alcanzar la debida proporcionalidad, tanto para agravar como para atenuar la responsabilidad exigida por los hechos imputados. La enumeración legal de los criterios de graduación no es taxativa, cabe la apreciación de otras circunstancias, pero la propuesta debe estar siempre debidamente **motivada**.

La jurisprudencia es contundente, rebajando siempre al grado mínimo la sanción siempre que no exista motivación (STS 09/12/98; STS 14/11/2000). De otro modo se genera **indefensión** al denunciado, que no puede conocer las razones que han impulsado a la Administración a imponer una sanción más gravosa que la mínima prevista en la norma aplicable.

En la **STSJ de Cantabria**, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) **núm. 652/2012** de 10 septiembre, “

“(…) el ejercicio de la actividad por parte del demandante sin obtener la preceptiva autorización de gestor no se ve justificada (desde el punto de vista sancionador) por las alegaciones que realiza el demandante. Tales alegaciones son ajenas al preceptivo cumplimiento de tan esencial autorización, pues las mismas atañen el devenir del tráfico de la mercantil demandante, pero en nada eximen del cumplimiento de la normativa medioambiental. El responsable de la actividad es el demandante y es perfectamente conocedor de la necesidad de la preceptiva autorización.

*En definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, ya señaladas, no puede considerarse que la sanción impuesta por la Administración **dentro del tramo inferior de las previstas para las infracciones graves y con expresa motivación al efecto**, resulte contraria al principio de proporcionalidad”.*

Así, en la **STSJ de Galicia**, **núm. 922/2005** de 16 noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) se revisan las diversas circunstancias concurrentes para valorar si se ha respetado el principio de proporcionalidad:

*“(…) se critica la infracción del principio de proporcionalidad toda vez que la sanción económica, que ha sido puesta en el **importe máximo** que contempla la extensión superior, no ha sido correctamente individualizada, toda vez que, ni se ha causado daño o perjuicio; ni existe reiteración; ni tampoco intencionalidad, basándose para la imposición de la multa en tal cuantía en circunstancias no acreditadas que parten de apreciaciones subjetivas del órgano sancionador. Por otra parte, el beneficio económico no ha existido para la recurrente derivado de no haber gestionado trámites administrativos ni presentación de avals. En cuanto al volumen de facturación y de residuos, ni lo primero ha sido corroborado con los balances o documentación contable de la empresa y en*

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

cuanto a lo segundo de la prueba testifical de los agentes resulta que la medición para conocer la superficie del vertedero fue visual. De ahí la pretensión subsidiaria al archivo del expediente, consistente en la imposición de la sanción de multa en grado mínimo.

*Ante todo conviene matizar que **los criterios de graduación a tener en cuenta son los establecidos en el artículo 35.2 Ley 10/1998, de 21 de Residuos. Estos son los aplicables en cuanto específicos atendida la materia y no los establecidos, como regla general, en la Ley 30/1992.***

Entrando en detalle, en cuanto al volumen de facturación se tuvieron en cuenta las manifestaciones del gerente de la actora, dato que por su fuente ha de adquirir la más absoluta fiabilidad. Por el contrario en el escrito rector de la litis, la recurrente se limita a poner en duda tanto el volumen de la facturación como la de residuos sin aporta ninguna prueba en contra.

Por lo que se refiere a la circunstancia de no haberse causado daño o perjuicios, como criterio de individualización de la sanción, en el caso concreto no puede tenerse en cuenta como tal por la razón de ser un elemento objetivo del tipo de la infracción grave en la que se han subsumido los hechos y que ha sido finalmente castigado por lo que no puede, además, tenerse como criterio para graduar la multa a imponer.

*En otro orden de cuestiones, ha de tenerse en cuenta a los efectos que venimos analizando la actitud reticente y de ausencia de colaboración de la recurrente tanto ante los diversos requerimientos que le han sido efectuados para aportar la correspondiente documentación en orden a obtener la preceptiva autorización administrativa, el desarrollo de la actividad de gestión de residuos antes de contar con la aquella y la continuidad en el desarrollo de la misma no obstante las advertencias efectuadas por la autoridad competente que incluso justificaron la medida cautelar de clausura temporal del establecimiento, la no realización de las obras de acondicionamiento que determinaron su ejecución por vía forzosa, es decir, **el comportamiento de la recurrente se ha caracterizado por una constante desobediencia a las órdenes y requerimientos de la Administración competente y a una falta de colaboración con la misma, que, unidos a los factores antes indicados, justifica la imposición de la sanción en la extensión en que lo ha sido**”.*

Es necesario tener en cuenta que la **intencionalidad** no podrá ser tomada en cuenta como circunstancia agravante en tipos de infracción dolosos.

Reiteración

- Repetición de hechos que constituyen infracción.

Reincidencia

- Comisión en un año de más de una infracción de la misma naturaleza y declarado por resolución firme.

Fig. 7 Definición: reiteración, reincidencia.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Cabe advertir del frecuente error de confundir **reincidencia y reiteración**, que no son sinónimos, consistiendo la reiteración en la mera repetición de los hechos constitutivos de infracción, mientras que la reincidencia tiene que reunir los requisitos descritos en el **artículo 48 LRSC** transcrito (comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza y así declarado por resolución firme).

Por extensión de los contenidos del **artículo 66 del Código Penal**, si concurren varias circunstancias atenuantes o una muy cualificada – carácter que debe ser expresamente justificado- puede rebajarse la sanción por debajo del mínimo legal (**STSJ Castilla La Mancha 26/04/2001**).

Los tribunales pueden anular o modificar la cuantía de la sanción impuesta si estiman que la resolución sancionadora no ha sido ajustada al principio de proporcionalidad. Es el caso de la **Sentencia núm. 31/2013** de 22 febrero del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vitoria (Comunidad Autónoma del País Vasco) que considera que no se ha cumplido con este principio por no tener en cuenta la totalidad de las circunstancias concurrentes y no seguir los criterios de proporcionalidad reflejados en la Ley autonómica reguladora del potestad sancionadora:

“Regula el art. 7 de la Ley 2/98, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco la concurrencia de Circunstancias modificativas de la responsabilidad de la siguiente manera:

“1.- Se aplicarán las circunstancias establecidas en las normas sancionadoras sectoriales, sin perjuicio de la aplicación, con los condicionantes expresados en el art. 6º, de las circunstancias atenuantes previstas en el Código Penal.

2.- En todo caso, deberá tenerse en cuenta, con efecto atenuante, cualquier circunstancia que manifieste una menor culpabilidad en el responsable de la infracción, guarde o no analogía con las expresamente previstas en el Código Penal o en las normas administrativas que configuren el régimen sancionador aplicable. No obstante esto último, se deberá considerar, para determinar la existencia del efecto atenuante y su grado, la naturaleza o finalidad de la concreta infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate.

*Lo cual ha de ponerse en relación con el art. 150 de la Ordenanza Municipal de Limpieza, Recogida y Transporte de Residuos, según el cual las sanciones por las infracciones contenidas en dicha Ordenanza se graduarán teniendo en cuenta el riesgo o daño ocasionado, el beneficio obtenido y la intencionalidad, **siendo considerada circunstancia atenuante de la responsabilidad administrativa la adopción, con antelación a la incoación del expediente sancionador, de medidas correctoras que minimicen o resuelvan los efectos perjudiciales que sobre el entorno se hubieren derivado.** Por tanto, entiendo que la resolución sancionadora impugnada infringe los preceptos citados por no respetar el principio de proporcionalidad, ya que impone la sanción en su límite máximo, teniendo en cuenta únicamente el número de carteles colocados, **sin valorar el resto de circunstancias concurrentes en la infracción**, como es el que no se ha causado perjuicio alguno al Ayuntamiento, al haber retirado el propio sindicato los carteles y no dañar ni manchar el mobiliario urbano, por lo que procede estimar parcialmente el recurso interpuesto y **fijar la sanción** en su grado medio, que será 700 €”.*

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Principio de proporcionalidad
29 LRJSP

- *Equilibrio entre los medios utilizados y el fin perseguido*

4.4. Principio de *non bis in idem*

Se entiende por principio *non bis in idem* la **prohibición de no ser castigado dos veces por la misma cosa**, en su vertiente material, e incluso puede ser interpretado en su vertiente procedimental como el derecho a no ser sometido a un doble procedimiento punitivo por el mismo fundamento: **STC 188/2005**, de 7 de julio; **SSTC 2/2003**, de 16 de enero, FJ 5, y 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3: los derechos fundamentales reconocidos en el **art. 25.1 CE** «consisten **precisamente en no padecer una doble sanción y en no ser sometido a un doble procedimiento punitivo**, por los mismos hechos y con el mismo fundamento».

Así mismo, supone el principio de **supremacía del orden penal**: La Administración Pública debe paralizar el expediente sancionador, cualquiera sea la fase en que se encuentre si aprecia indicios de infracción penal. En ese caso, debe suspender la tramitación y remitir los hechos a la jurisdicción penal. Dictada sentencia penal absolutoria, la Administración queda vinculada por los hechos declarados probados.

Este principio no es enunciado expresamente como tal en nuestra Constitución pero, a juicio del Tribunal Constitucional, está recogido en su artículo 25.1, reconociéndose como derecho fundamental.

El legislador sí ha consagrado expresamente la garantía del *non bis in idem*, tanto en la normativa general de régimen jurídico administrativo, (artículo 31 LRJSP) como en numerosas leyes sectoriales, como es el caso de la LRSC, que en su artículo 52 “Concurrencia de sanciones” indica:

“1. 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.

2. Cuando el supuesto hecho infractor pudiera ser constitutivo de delito o falta, se dará traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal, **suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado resolución firme que ponga fin al procedimiento o tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal. De no haberse apreciado la existencia de delito o falta, el órgano administrativo competente continuará el expediente sancionador. Los hechos declarados probados en la resolución judicial firme vincularán al órgano administrativo.**”.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

En primer lugar, el principio rige en las relaciones entre **infracción administrativa y delito**. En el ámbito material que nos ocupa, el delito ecológico, en cuanto norma penal en blanco lleva implícito el principio non bis in ídem y hace inevitable la concurrencia de una infracción administrativa junto con el delito penal. El resultado es que la primera queda desplazada por el segundo (**STC 2/2003**).

Recordamos lo planteado en la unidad 1 en lo que se refiere a la cuestión de la determinación de cuándo se estará ante un delito o una infracción administrativa, lo que viene dado por la gravedad de las acciones y el principio de intervención mínima del Derecho Penal, al que se habrá de acudir sólo ante los ataques más intolerables.

También rige entre dos sanciones administrativas. Desde la **STC 2/1981**, de 30 de enero, que el principio *non bis in ídem* veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la **identidad del sujeto, hecho y fundamento** (STC 2/1981, FJ 4; reiterado entre otras muchas en las SSTC 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2).

A este respecto el **artículo 52 LRSC** indica que “cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones con arreglo a esta Ley, y a otras leyes que fueran de aplicación, se impondrá al sujeto infractor la sanción de mayor gravedad”.

Respecto de la identidad de **sujeto**, no hay inconveniente en sancionar por unos mismos hechos a la persona física por delito y a la persona jurídica por infracción administrativa, al no darse la identidad de sujetos, si bien ello se ha reducido desde el reconocimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

En determinadas infracciones como pueden ser los vertidos ilegales, nos podemos encontrar con la duda de si estamos o no ante los mismos **hechos** sancionables, en el caso de hechos permanentes:



“Como expresa la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (STS 23/06/87 Y 2/06/89) a propósito de las infracciones permanentes **no incurre en la prohibición del “non bis in ídem” la actuación sancionadora de la Administración que sanciona hechos permanentes** ya objeto de sanción mientras persista el hecho motivador, (...) es inherente a las infracciones permanentes- típico ejemplo de la cuales es la realización de **actividades sujetas a autorización o licencia sin contar con ella** o en contravención con lo autorizado- la posibilidad de seccionar temporalmente la unidad lógica de la comisión mediante el ejercicio de las potestades de vigilancia y control y en su caso, de las potestades sancionadoras mientras no cese la infracción; (...) de no admitirse sino la existencia de una sola infracción susceptible de sanción resultaría extraordinariamente beneficiado el infractor, no sólo porque agruparía en una sanción única su incumplimiento reiterado constantemente mediante la práctica contraria a Derecho, sino porque, en puridad de conceptos, sancionado una vez no podría serlo por las ulteriores consecuencias de la infracción misma cometida”. (...) si una vez iniciado un procedimiento sancionador, la infracción permanece, lo que procedería sería la incoación de un nuevo expediente, no la acumulación del hecho nuevo constatado al expediente en curso”.

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Es importante tener en cuenta que tampoco opera el *bis in idem* si, coincidiendo el sujeto y unos mismos hechos cabría aplicar varias infracciones administrativas (concurso ideal de infracciones) pero cada una de las figuras sancionatorias se dirige a la tutela de intereses diferentes, a la **protección de diferentes bienes jurídicos**.

Finalmente, la **LRJSP en su artículo 28.2**, aclara que existe compatibilidad entre las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento administrativo sancionador con la exigencia al infractor de reponer la situación alterada a su estado originario y la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el **órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora**.

Del mismo modo, la **Ley 26/2007**, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental que incorpora a un régimen administrativo de responsabilidad ambiental establece expresamente en su artículo 6 la **compatibilidad entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas** que proceda imponer por los mismos hechos.

Principio non bis in idem
28.2 LRJSP

- *Prohibición de ser castigado dos veces por la misma cosa. Cuando exista identidad de sujetos, hecho y fundamento jurídico.*

4.5. Principio de presunción de inocencia

El **artículo 24.2** de la Constitución Española consagra la presunción de inocencia en favor del acusado en el proceso penal. La presunción de inocencia es un derecho fundamental que tiene acceso al derecho de amparo.

Una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, viene declarando que el elenco de garantías enunciadas en los artículos 24 y 25 de la CE son trasladables al ámbito del procedimiento administrativo sancionador en la medida en que aquéllas resultan compatibles con la naturaleza de éste último, Cualquier acto administrativo que imponga una sanción con vulneración de las garantías y principios generales del derecho sancionatorio ha de estimarse **nulo de pleno derecho** por violentar el orden público de las libertades consagradas como valores constitucionales, entre lo que tiene especial trascendencia el de **presunción de inocencia** que ha de ser **enervado mediante prueba fehaciente, o indiciaria**, y lleve a una única consecuencia de culpabilidad, de acuerdo con los criterios generales de la lógica humana, doctrina ésta recogida por el TS en sentencias de 8-3-2000, 27-1-96, 14-7-98.

La presunción de inocencia puede ser destruida, por tanto, mediante la prueba de los hechos que se imputan al denunciado y se califican como infracción administrativa.

En la **STC** (Sala Primera) núm. 40/2008 de 10 marzo FJ2 se expone que el principio de la carga de la prueba corresponde a quien acusa y que nadie está obligado a probar su propia inocencia:

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

*“El derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que **la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia**, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio SSTC 76/1990, de 26 de abril , F. 8 b); y 169/1998, de 21 de julio , F. 2]. De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado, resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una probatio diabólica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo).”*

El **artículo 58.2** de la LPACAP incluye entre los derechos de los presuntos responsables en el procedimiento administrativo sancionador el de la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Son compatibles con la presunción de inocencia las medidas cautelares, acordadas en el procedimiento, o antes de su incoación, por el órgano competente con el fin de asegurar la efectividad de la resolución que, en su caso, recaiga. No obstante, si se consideran excesivas, tienen alcance punitivo en cuanto al exceso. El Tribunal Constitucional ha declarado que “es claro que el interesado o parte ha de conocer las razones decisivas para su posible impugnación y utilización de los recursos” (STC 232/92, de 14 de diciembre).

La **motivación** es, pues, el medio que posibilita el control jurisdiccional, de la actuación administrativa, pues,

*“Como quiera que los Jueces y Tribunales han de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican – art. 106.1 CE -, **la Administración viene obligada a motivar las resoluciones que dicte el ejercicio de sus facultades, con una base fáctica suficientemente acreditada** y aplicando la normativa jurídica adecuada al caso cuestionado, sin presuponer, a través de unos juicios de valor sin base fáctica alguna, unas conclusiones no suficientemente fundadas en los oportunos informes que preceptivamente ha de obtener de los órganos competentes para emitirlos, los cuales, a su vez, para que sean jurídicamente válidos a los efectos que aquí importan, han de fundarse en **razones de hecho y de derecho que los justifiquen**” (TS, S. 25 de enero de 1992).*

*“La motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración que a su vez **constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar**, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación productor de la anulabilidad del acto radica, en definitiva, en la producción de indefensión en el administrado” (STS 29 septiembre 1992).*

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Finalmente, y con relación a los efectos que conlleva la falta de motivación del acto administrativo, la falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de **anulabilidad o una mera irregularidad** no invalidante: el deslinde de ambos supuestos se ha de hacer indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administrativa y si por tanto se ha producido o no la indefensión del administrado. En esta línea hay una constante jurisprudencia – SS 14 de diciembre de 1986, 20 de Febrero de 1987, 1 de octubre de 1988, 3 de abril de 1990, etc. (STS S. 13 de febrero de 1992).

Es admisible la motivación “in allunde”, pues señala la jurisprudencia que es en exceso formalista despreciar la motivación por el hecho de que no conste en la resolución misma, siempre que conste en el expediente administrativo.

En la **STS Tribunal Supremo de 24 septiembre 2010** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) se considera que no se ha vulnerado la presunción de inocencia al considerar acreditados debidamente los hechos en el expediente a través de informes detallados y pruebas fotográficas:



“FJ 3ª Cuando la parte recurrente justifica la falta de culpabilidad y la lesión a la presunción de inocencia centra su alegato en lo que denomina “indeterminaciones contenidas en las actas”, para extraer de ahí la conclusión del correcto cumplimiento de las normas sobre almacenamiento de residuos y de una falta de prueba sobre el irregular depósito.

*(...) la sanción de multa impuesta por la Administración y confirmada por la Sala de instancia es la prevista, como muy grave, en el artículo 34.3.a) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que describe como tal «el ejercicio de una actividad descrita en la presente ley sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida; el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones, así como la actuación en forma contraria a lo establecido en esta ley, cuando la actividad no esté sujeta a autorización específica, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas». Y lo cierto es que la sentencia **no vulnera la presunción de inocencia ni el principio de culpabilidad cuando considera acreditado, a tenor de los detallados informes y las elocuentes fotografías que obran en el expediente administrativo, la falta de seguridad del almacenamiento o depósito de residuos, al encontrarse los residuos a la intemperie y sobre suelo no permeable. Obsérvese que en el derecho administrativo sancionador basta con la concurrencia de una “simple inobservancia”, ex artículo 130.1 de la Ley 30/1992, que resulta palmaria atendida la disposición de los residuos y el sistema de almacenamiento observado”.***

En relación a las **medidas provisionales**, la presunción de inocencia sólo puede ser menoscabada por las sanciones en sentido propio, nunca por las medidas cautelares, salvo si son tan desproporcionadas e irrazonables que esa desmesura les hace perder su carácter asegurador para transformarse en punitivas. En consecuencia, se da una normal compatibilidad de aquel derecho fundamental y de estas medidas, si guardan una proporción razonable con la finalidad que las legitima en relación con las circunstancias determinantes y, además, aparecen suficientemente razonadas en la correspondiente motivación (SSTC 105/1994; 108/1994; 24/1999; Auto TC 98/1986).

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

No obstante, a pesar del carácter instrumental y provisional de las medidas cautelares propias, en cuanto tiene una incidencia directa e inmediata en los derechos e intereses legítimos del afectado y pueden afectar al artículo 24 CE, determina que estos actos que imponen medidas provisionales deban tener acceso a los recursos y su correspondiente control judicial, es decir, las mismas garantías que los actos administrativos.

**Presunción de
inocencia**
58.2 LPACAP

- *La carga de la prueba corresponde a quien acusa. Nadie está obligado a probar su propia inocencia.*

4.6. Principios de prescripción de infracciones y sanciones y retroactividad

A. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

La prescripción consiste en la pérdida de un derecho o una situación jurídica, una vez transcurrido el plazo establecido en la ley sin haberlo ejercitado. La prescripción administrativa opera automáticamente, de modo que, una vez transcurrido el plazo en cuestión, se pierde irremediabilmente, sin que sea preciso que se invoque por el sujeto pasivo ni que sea declarado por la Administración.

Responde a un principio de seguridad jurídica, de modo que se garantiza que los ciudadanos no queden sometidos indefinidamente al ejercicio del poder sancionador de la Administración. La **STS** (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), **de 26 de noviembre de 1996**, destaca que la prescripción de las infracciones administrativas es cuestión de orden público, que ha de ser inexcusable conocimiento y obligada observancia de los Tribunales, que deberán **declararla de oficio**, sin necesidad de que se alegue por el sujeto pasivo, ya que como es bien sabido el Derecho administrativo sancionador se inspira en los mismos principios que el Derecho penal, y, por ello, la circunstancia de que la infracción perseguida no haya prescrito constituye una condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la Administración.

Las leyes de procedimiento administrativo (artículo 30 LRJSP) establecen una regulación de la prescripción que se aplica en defecto de las que puedan estar previstas en ley especial, en las que se establezcan las infracciones y sanciones específicas de la materia y que introduzcan una regulación propia. Es el caso de la LRSC, que en su **artículo 51** determina:

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

“Artículo 51. Prescripción de las infracciones y sanciones

1. Las infracciones leves prescribirán al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años.

2. El **plazo de prescripción de las infracciones** comenzará a contarse **desde el día en que la infracción se hubiera cometido**.

3. En los supuestos de **infracciones continuadas**, el plazo de prescripción comenzará a contar desde el momento de la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma. En el caso de que los hechos o actividades constitutivos de infracción fueran desconocidos por carecer de signos externos, dicho plazo se computará desde que estos se manifiesten.

4. **Interrumpirá la prescripción** la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

5. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones leves prescribirán al año, las impuestas por faltas graves a los tres años y las impuestas por faltas muy graves a los cinco años.

6. El **plazo de prescripción de las sanciones** comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

7. **Interrumpirá la prescripción** la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”.

Hay que remarcar que el término o la suspensión de la prescripción de la infracción con la firma de la resolución sancionadora por el órgano competente requiere como requisito de eficacia que esta resolución sea notificada al interesado (la iniciación “con conocimiento del interesado”).

**Prescripción de
infracciones y sanciones**
30 LRJSP

- Opera de oficio por el transcurso del plazo. Garantiza que los ciudadanos no queden sometidos indefinidamente al ejercicio del poder sancionador de la Administración.

B. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

El **principio de irretroactividad** es aplicable como en el Derecho Penal Derecho administrativo sancionador, por un lado como irretroactividad *in malam partem*, fundamentado en el principio de seguridad jurídica, de modo que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, de acuerdo con la legislación vigente en ese momento (**artículo 25.1 CE**).

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

4. Los principios de la potestad sancionadora

Así, el artículo 26. 1 de la LRJSP establece que *“serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.”*

Por otro lado, también se configura como retroactividad *in bonam partem*, de modo que *“si la norma posterior regula de una manera más favorable la infracción, bien haciéndola desaparecer, bien regulándola de modo menos severo, se entiende que la propia Ley opta por un ámbito en la protección de los bienes jurídicos más limitado y, por ello, la Administración perdería el interés legítimo por activar la potestad sancionadora” (STSJ Madrid de 13 de junio de 2000).*

El artículo 26.2 LRJSP dispone que las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo *“en cuanto favorezcan al presunto infractor, o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.”*

**Principio de
irretroactividad
26 LRJSP**

- *Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.*

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

5. Bibliografía

Bibliografía



NORMAS

BOE (1978). Constitución Española. BOE nº. 311, pg. 29313.

BOE (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº. 80, pg. 8945.

BOE (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº. 285 pg. 40300.

BOE (1993). Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. BOE nº. 189 pg. 24050.

BOE (1995) **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**. BOE nº. 281, pg. 33987.

BOE (1997) Ley 11/1997, 24 de abril de envases y residuos de envases. BOE nº. 99 pg. 13270.

BOE (1998) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado nº167, pg. 23516.

BOE (2001) Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Boletín Oficial del Estado nº. 25, pg. 3507.

BOE (2002) Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. Boletín Oficial del Estado nº. 3, pg. 185.

BOE (2003) Real Decreto 255/2003 que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos. Boletín Oficial del Estado nº. 54, pg. 8433.

BOE (2005) Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, regula la gestión de los neumáticos fuera de uso. BOE nº. 2 pg. 352.

BOE (2007) Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE nº. 255 pg. 43229.

BOE (2008) Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. BOE nº. 38 pg. 7724.

BOE (2008) Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. BOE nº. 37 pg. 7399.

BOE (2011). Ley 22/2011, de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados. Boletín Oficial del Estado, nº 181, pg. 85650.

BOE (2012). Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado nº. 305, pg. 86283.

BOE (2015) Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos. BOE nº. 45 pg. 14211

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

5. Bibliografía

BOE (2015) Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE nº. 83 pg. 29388.

BOE (2015) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236 pg. 89343.

BOE (2015) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236 pg. 89411.

LIBROS

Abogacía General del Estado. DGSJE. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Thomson. Aranzadi.

Alarcón, L. (2007). El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales, Thomson. Civitas.

Alarcón, L. (2008). La garantía *non bis in idem* y el procedimiento administrativo sancionador, Iustel.

Gallardo, M.J. (2008). Los principios de la Potestad sancionadora. Teoría y práctica. Iustel.

Gómez Tomillo, M. y otro. Derecho Administrativo Sancionador. Parte general. (2010). Thomson Reuters.

Huergo A. (2008) Las sanciones administrativas. Iustel

Rebollo, M. y otros (2010). Derecho administrativo sancionador. Lex Nova

Varios autores (2008-2009). Memento Práctico. Infracciones y Sanciones. Ediciones Francis Lefebvre.

Varios (Guía Técnica sobre la Gestión de Residuos Municipales). Cátedra Ecoembes Medio Ambiente, FEMP.

CITAS WEB

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Calidad y Evaluación Ambiental. Prevención y Gestión de Residuos. 2015 <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/>

Federación Española de Municipios y Provincias. Áreas Temáticas: Medio Ambiente. 2015. http://www.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detalle/_9CJy9Y2ZCoETgWRH4c6owjDMYR3UmQBoGK7BIJeLpSJik2DnS7SqrW9Gg9z8g05ekhxW04t1Id6u8wcptFG4iaWQcaweSAc

1. Infracciones	101
1.1. Tipificación	101
1.2. Prohibición de aplicación extensiva o analógica	103
1.3. Graduación	105
1.4. Prescripción	108
1.5 Tipos de infracciones en materia de residuos: normas definidoras de infracciones. Algunos ejemplos	110
1.5.1 Incumplimiento de obligaciones en relación con los residuos peligrosos	111
1.5.2 Incumplimiento de obligaciones relativas al sometimiento al régimen de autorización o comunicación previa	115
1.5.3 Incumplimiento de obligaciones relativas al deber de colaboración: obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control de las Administraciones Públicas	117
1.5.4 Irregularidades en el depósito de residuos	118
2. Las sanciones	121
2.1 Las sanciones. Graduación	121
2.2 Prescripción	127
2.3 Tipos de sanciones. Aplicación de sanciones distintas a la económica: la prestación social	129
2.4 Publicidad de las sanciones	131
3. Bibliografía	132

Infracciones y sanciones



Profesora: **Ángela Manzano**

INFRACCIONES Y SANCIONES

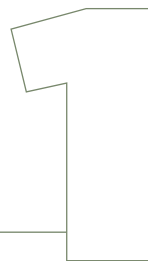
1. Infracciones

Las Entidades Locales, de conformidad con lo establecido en el **artículo 4.1 f)** de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) tienen reconocida la potestad sancionadora, pudiendo establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas.

En la materia que nos ocupa, la **Ley 22/2011**, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante **LRSC**), en su título III sistematiza las obligaciones de los productores u otros poseedores iniciales y gestores de residuos.

Dado que el objeto del presente curso es la disciplina ambiental, cabe plantearse qué sucederá ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas por los sujetos responsables.

El incumplimiento de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la normativa será sancionable cuando este tipificado legalmente como infracción administrativa (ver tema 3. Principio de tipicidad).



Infracciones

1.1. Tipificación

Tal y como se señala en la Unidad 3, el **artículo 25 de la CE** establece la reserva formal de ley para tipificar infracciones y atribuir sanciones.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD

- Descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa (García de Enterría y Tomás Ramón Fernández)

De acuerdo con esta concepción del principio de tipicidad, podemos definir la **infracción administrativa** como toda acción **típica, antijurídica y culpable**.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

El elemento básico de la infracción administrativa, el requisito previo de su existencia y punto de referencia obligado es la acción -u omisión-, de la que se predicen los atributos indicados de tipicidad, antijuricidad y culpabilidad. La finalidad de la tipificación de determinadas conductas como infracciones no es otra que la **protección de un bien jurídico** (Ej.: el medio ambiente y la salud de las personas en las infracciones en materia de residuos).

La tipificación de infracciones permite proteger los bienes jurídicos de modo distinto:

- **prohibiendo comportamientos** activos positivos, dolosos o culposos que el ordenamiento jurídico veta como, por ejemplo, en materia de residuos, el abandono, vertido o eliminación incontrolado.
- **estableciendo mandatos de acción:** la norma prescribe llevar a cabo un determinado comportamiento positivo de cuya inejecución se derivan consecuencias punitivas. Un amplísimo porcentaje de las infracciones consisten en la inejecución de una acción legalmente preceptuada. En materia de residuos son numerosas las obligaciones que se establecen, por ejemplo, en relación con los residuos peligrosos: no mezclar ni diluirlos con otro tipo de residuos; almacenar, envasar y etiquetarlos en el lugar de producción, obligaciones de informar a las autoridades competentes, etc.



Fig. 1 Elementos del concepto de infracción

A la vista de lo indicado, y teniendo en cuenta la relación de la acción con el bien jurídico que se protege podemos establecer distintas categorías de infracciones:

- **Infracciones de lesión:** requieren el menoscabo del bien jurídico protegido. Son muy frecuentes en materia de medio ambiente, ya que la acción en sí misma supone un daño o deterioro grave para el bien jurídico que se protege. Ej: la entrega, venta o cesión de residuos no peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en LRSC.
- **Infracciones de peligro concreto:** requieren que la acción desplegada implique un riesgo para el bien jurídico, pero al mismo tiempo para que la infracción se consume se exige un resultado que acredite que en la situación concreta se produjo una efectiva situación de peligro para el bien jurídico protegido. Así, la LRSC tipifica como infracción muy grave, entre otras, la mezcla de las diferentes categorías de residuos peligrosos entre sí o de estos con los que no tengan tal consideración, **siempre que como consecuencia de ello se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.**

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

- **Infracciones de peligro abstracto:** en su tipificación se prescinde el resultado de peligro. Si el peligro es un dato estadístico, se denominan de peligro abstracto puro. Un claro ejemplo son las infracciones que implican un riesgo para la salud. Así la LRSC, considera como infracción muy grave el abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos.
- **Infracciones acumulativas o por acumulación:** no es necesario una peligrosidad estadística de la acción u omisión llevada a cabo por el sujeto. Se caracteriza porque la generalización de tal tipo de acciones u omisiones, en sí mismas inocuas para el objeto de protección, si tendría capacidad para afectarlo.

Con lo expuesto, podemos concluir que la Administración cuando se enfrenta a la acción punitiva de castigar hechos que entiende que son merecedores de sanción, **imprescindiblemente tiene que tener cobertura en una norma que describa de forma clara la acción infractora**. No puede castigar hechos que previamente no estén descritos en la ley ni tampoco, como luego veremos, “estirar” el hecho tipificado para incluir en el mismo conductas que de forma clara no tengan encaje en el precepto; es lo que se conoce como prohibición de la aplicación analógica de la norma sancionadora.

Por tanto, denunciado un hecho por el funcionario que tenga atribuida la función de vigilancia, el instructor deberá cotejar el hecho con la infracción descrita en la norma y comprobar si tiene encaje en ella, si está realmente “tipificada”.

1.2. Prohibición de aplicación extensiva o analógica

El **artículo 27** LRJSP, en su apartado cuatro establece que las normas definidoras de infracciones y sanciones **no serán susceptibles de aplicación analógica**.

El principio de tipicidad exige al legislador la **descripción detallada** de todos los elementos del antijurídico o conducta ilícita, y a la Administración que aplica la norma la absoluta adecuación entre el hecho realizado y el tipo descrito en la norma

La **sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo**, de 2 de noviembre de. 2010, lo interpreta del modo siguiente:



“El artículo 25.1 de la Constitución Española impide imponer sanciones por conductas que en el momento de producirse no constituyeran infracción administrativa según la legislación entonces vigente. Y, conforme viene señalando el Tribunal Constitucional, esta garantía de predeterminación normativa de los ilícitos y de las sanciones, derivada del derecho fundamental a la legalidad sancionadora reconocido por el artículo 25.1 de la Constitución, tiene «como precipitado y complemento la de tipicidad, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora» (sentencias 120/1996, FJ 8º; 133/1999, FJ 2º).

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

El máximo intérprete de nuestra Constitución ha declarado que «en el momento aplicativo del ejercicio de las potestades sancionadoras por los poderes públicos, estos están sometidos al principio de tipicidad, como garantía material, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía in malam partem, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan», de manera que «se proscriben constitucionalmente aquellas otras incompatibles con el tenor literal de los preceptos aplicables o inadecuadas a los valores que con ellos se intenta tutelar» (sentencia 52/2003, FJ 5º).

También ha dicho el Tribunal Constitucional que el artículo 25 de la Constitución no tolera «la aplicación analógica in peius de las normas penales y exige su aplicación rigurosa, de manera que sólo se pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles», doctrina que «es sin duda aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, pues a ellas se refiere también expresamente» el mencionado precepto constitucional (sentencia 182/1990, FJ 3º; véanse también, sobre el particular, las sentencias 111/1993, FJ 7º; 75/2002, FJ 4º; y 229/2003, FJ 16º).

O como dice la **sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª**, de 13 de abril de 2002:

*“En contra del parecer del Abogado del Estado, el responsable del fichero es quien decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento automatizado y no quien le facilita el dato en virtud de un contrato celebrado con aquel, de modo que sólo el responsable del fichero está sujeto al régimen sancionador establecido en la aludida Ley Orgánica, **que no cabe extender a cualquier otra** persona, pues, de hacerlo, como la sentencia recurrida, se incurre en una aplicación extensiva o analógica del régimen sancionador, prohibida por el artículo 25.1 de la Constitución y 129.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con manifiesta conculcación de los principios de legalidad y tipicidad, y, por consiguiente, dicha sentencia recurrida debe ser anulada”.*

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

- Sujeto responsable: el que de forma expresa tenga atribuida la responsabilidad por la norma legal.

Dimensión subjetiva

- Interdicción de la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan.

Dimensión objetiva



Fig. 2 Dimensiones de la aplicación del principio de tipicidad.

1.3. Graduación

Debe alertarse de entrada que “graduación” de la infracción y “graduación” de la sanción son cuestiones diferentes, mientras la **graduación de la infracción** está relacionada con la **gravedad de la acción u omisión** del hecho en cuestión, la **graduación de la sanción**, íntimamente ligada al **principio de proporcionalidad**, hace mención no solo a la necesidad de que exista una correlación lógica y racional entre la gravedad de la infracción y la sanción prevista, sino que dentro de la sanción, cuando se prevé **distintos grados**, habrán de tenerse en consideración las circunstancias concurrentes para elegir dentro de esos grados el que ha de imponerse.

La infracción se gradúa en función de:

- El hecho infractor.

La sanción se gradúa en función de:

- La correlación lógica con la infracción.
- Las circunstancias concurrentes

Fig. 3. Resumen para la graduación de la infracción y la sanción

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

La graduación de la **infracción** sirve para estratificar, para calificar la infracción, en función, tal y como hemos señalado, de la gravedad del hecho. En función de esa gravedad suelen dividirse habitualmente entre **leves, graves y muy graves**. Mientras que en la graduación de las sanciones existe cierto margen de discrecionalidad para que el instructor del expediente determine la sanción que procede en función de las circunstancias (reincidencia, intencionalidad, etc.), en el caso de las infracciones ese margen es prácticamente inexistente pues por aplicación del principio de tipicidad, la actividad u omisión ilícita, resulta ya previamente, encuadrada, no solo en un tipo de infracción sino en la categoría de leve, grave o muy grave (u otras que establezca la norma sectorial correspondiente).



Fig. 4. Calificación de las infracciones y criterios de graduación de las sanciones.

El **artículo 27 de la LRJSP**, establece con carácter general:

“1. (...)”

*Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en **leves, graves y muy graves**.”*

En materia de residuos, la **LRSC** siguiendo el criterio anteriormente señalado señala en su **artículo 46** lo siguiente:

“1. Las acciones u omisiones que contravengan esta Ley tendrán el carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas como desarrollo de la misma. Estas infracciones se clasifican en **muy graves, graves y leves**.”

En relación con las **sanciones** el **artículo 29.3 de la LRJSP** al regular el contenido del principio de proporcionalidad de las sanciones enumera los criterios de carácter general que se han de considerar especialmente en la graduación de la sanción:

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida **idoneidad** y **necesidad** de la sanción a imponer y su **adecuación a la gravedad del hecho** constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes **criterios**:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

Dado que los criterios de graduación previstos en la LRJSP no constituyen un *numerus clausus*, la **LRSC**, en su **artículo 48**, establece unos criterios específicos en razón de la materia:

Cuando una norma contempla distintos criterios de graduación, no tienen que ponderarse todos y cada uno de ellos, sino que su valoración dependerá de las circunstancias del caso.

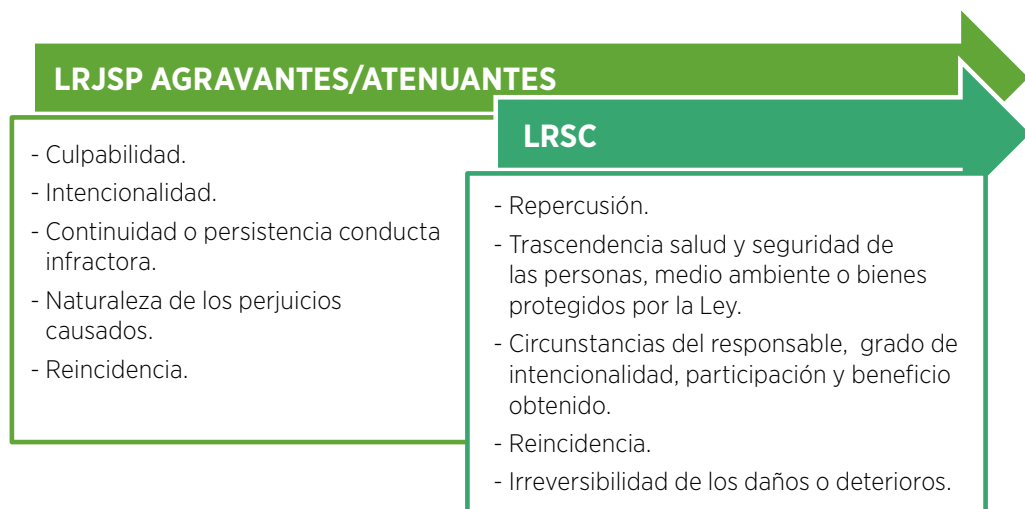


Fig. 5 Criterios de graduación de las sanciones según la LRJSP y la LRSC, ésta última específicos en materia de residuos y suelos contaminados.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

1.4. Prescripción

Al igual que en el tema de la graduación, también en el de la prescripción debe diferenciarse entre prescripción de la infracción y prescripción de la sanción. Tal y como veíamos en la Unidad 3, el tiempo transcurrido juega un papel determinante de cara a extinguir bien la responsabilidad por el ilícito cometido (en la infracción) bien por la inactividad de la Administración para hacer cumplir la sanción impuesta (en el caso de la sanción).

En materia de residuos, **el artículo 51** de la **LRSC** regula los plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones.

Este es el caso de la **LRSC**, que en su **artículo 51** determina:

“Artículo 51. Prescripción de las infracciones y sanciones

1. Las infracciones leves prescribirán al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años.
2. El **plazo de prescripción de las infracciones** comenzará a contarse **desde el día en que la infracción se hubiera cometido**.
3. En los supuestos de **infracciones continuadas**, el plazo de prescripción comenzará a contar desde el momento de la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma. En el caso de que los hechos o actividades constitutivos de infracción fueran desconocidos por carecer de signos externos, dicho plazo se computará desde que estos se manifiesten.
4. **Interrumpirá la prescripción** la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.
5. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones leves prescribirán al año, las impuestas por faltas graves a los tres años y las impuestas por faltas muy graves a los cinco años.
6. El **plazo de prescripción de las sanciones** comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.
7. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”.

En materia de residuos ha de llamarse la atención en cuanto a la **problemática del inicio del plazo para computar el plazo de prescripción de la infracción**, pues mientras que para aquellos **supuestos de hechos**, digamos de **“tracto único”**, que se consuman en el momento de producirse la actividad (imaginemos el caso de un vecino que deposita la basura fuera de horario y es denunciado en el momento por el agente municipal) el plazo de prescripción

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En aquellos supuestos de **“tracto continuado”**, en los que el hecho perdura durante un determinado tiempo el inicio del cómputo del plazo no comenzará el día que se inicia el hecho, la actividad infractora, sino el día en que tiene lugar el último hecho o acción que conforma la infracción. Sirva como ejemplo lo señalado en la **Sentencia núm 658/2004**, de 17 de septiembre:



*TERCERO.- En primer lugar se alega la **prescripción de la infracción** en base a que el artículo 132.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, establece que las infracciones leves prescribirán a los seis meses, de modo que al realizarse en el caso presente el 21 de noviembre de 2001 las diligencias instruidas por la Guardia Civil, en las que consta la existencia del depósito de restos de madera, habiendo tenido la Administración conocimiento de los hechos el 17 de diciembre de 2001, cuando el 21 de junio de 2002 se dictó el acuerdo de iniciación habría transcurrido aquel plazo.*

*Dicha alegación no puede ser acogida, en primer lugar porque se trata de una **infracción continuada**, de manera que **el día inicial para el cómputo del plazo prescriptivo no tiene la fecha exacta que pretende la actora**, en segundo lugar porque lo decisivo es que el acuerdo de iniciación estuvo motivado por la posible comisión de una infracción grave, por lo que el plazo prescriptivo a tener en cuenta habría de ser el de dos años del artículo 132.1 de la Ley 30/1992, pues sólo tras las oportunas investigaciones se degradó la calificación a leve, y en tercer lugar porque esta alegación es novedosa en esta vía jurisdiccional, ya que no se esgrimió previamente ante la Administración.*

Debe tenerse en cuenta que el plazo de prescripción se interrumpe si la Administración durante el plazo de prescripción establecido realiza la actividad necesaria para perseguir y castigar la infracción, tal cual es el inicio del expediente sancionador.

Transcurrido el plazo de prescripción sin que la Administración haya desplegado actividad alguna, o aun existiendo actividad, si ésta no ha sido **notificada al interesado**, la infracción habrá prescrito y aquella habrá perdido la acción para perseguir la infracción. El artículo 51.4 de la LRSC establece que “interrumpirá la prescripción la iniciación, **con conocimiento del interesado**, del procedimiento sancionador”. No es suficiente, por tanto, que la Administración haya adoptado el acuerdo si este no ha llegado a conocimiento del infractor, es necesario, además que lo haya notificado en ese plazo.

A su vez, el plazo de prescripción se reanuda si, iniciado el expediente sancionador, este permanece **paralizado durante más de un mes** por causa no imputable al presunto responsable (artículo 51.4 *in fine*).

No habrá prescripción si iniciado el expediente dentro del plazo legal el expediente concluye una vez transcurrido dicho plazo pero antes de concluir el plazo de caducidad del expediente.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

PLAZOS PRESCRIPCIÓN INFRACCIONES LRSC		
LEVES: 1 AÑO	GRAVES: 3 AÑOS	MUY GRAVES: 5 AÑOS

Fig. 6. Plazos de prescripción de las infracciones en la LRSC (artículo 51)

1.5. Tipos de infracciones en materia de residuos: normas definidoras de infracciones. Algunos ejemplos

En materia de residuos, la norma con rango de Ley estatal que da cobertura formal a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas es la LRSC. Así mismo, en el bloque de normas con rango de ley que conforman el **marco de legalidad** estarán todas las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas en la materia (citadas testimonialmente en Ud.1 epígrafe 2)

Las competencias relativas a la potestad disciplinaria, de inspección y **sanción** se encuentran distribuidas entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales y se relacionan en el **artículo 12** de la **LRSC** "Competencias administrativas," tal y como se muestra a continuación:

2 La Administración General del Estado deberá ejercer la potestad de vigilancia e inspección, y la **potestad sancionadora** en el ámbito de sus competencias,

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas; la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos; (...), así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y sanción derivada; el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la **potestad sancionadora** en el ámbito de sus competencias; cualquier otra competencia en materia de residuos no incluida en los apartados 1, 2, 3 y 5 de este artículo.

5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la **potestad sancionadora** en el ámbito de sus competencias.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

Respecto de su antecedente la ley 10/1998, el régimen sancionador contenido en la LRSC tipifica con mayor precisión las infracciones. Así mismo, la LRSC amplía la potestad sancionadora de los titulares de los entes locales, y a través de la aprobación de la **Ley 11/2012**, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, se introdujo una modificación que aporta mayor seguridad jurídica al artículo 49. 3 de la LRSC, de modo que se concreta que las **competencias de los entes locales en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados** de los residuos están referidas a los **tipos de residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales**.

La **Disposición transitoria segunda** de la **LRSC** establece que las Entidades Locales aprobarán las **ordenanzas** previstas en el artículo 12. 5 de esta Ley en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley. En ausencia de la aprobación de tales ordenanzas, se aplicarán las normas dictadas por las Comunidades Autónomas.

En síntesis, las ordenanzas municipales podrán tipificar infracciones y establecer sanciones según lo que se determine en las **leyes sectoriales**, en este caso las leyes en materia de gestión de residuos, tanto estatal, LRSC, como las Leyes autonómicas.

Así mismo, de acuerdo con los **artículos 139, 140 y 141** de la **LBRL**, en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial o que no se haya contemplado en esta, pueden **tipificar infracciones y establecer sanciones pecuniarias siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local** y de los servicios y el patrimonio municipal. Los preceptos citados de la LBRL establecen criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones.

1.5.1. Incumplimiento de obligaciones en relación con los residuos peligrosos

Veámos en el epígrafe 1.2 que la tipificación de infracciones puede proteger un bien jurídico determinado de distintos modos, pudiendo ser mediante el establecimiento de mandatos de acción de cuyo incumplimiento se derivan consecuencias punitivas.

Son numerosas las **obligaciones** que el texto de la **LRSC** establece, por ejemplo, en relación con los productores u otros poseedores de **residuos peligrosos**:

- ▶ Informar inmediatamente a la administración ambiental competente en caso de desaparición, pérdida o escape ([art. 17.4 c])
- ▶ Separarlos por tipos de materiales (art. 17.5).
- ▶ Elaborar y remitir a la Comunidad Autónoma un estudio de minimización (art. 17.6)
- ▶ Suscribir una garantía financiera que cubra las responsabilidades (art. 17.7)
- ▶ No mezclar ni diluirlos con otro tipo de residuos (art. 18.2)
- ▶ Almacenar, envasar y etiquetarlos en el lugar de producción Art. 18.3).

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

- Cumplir con requisitos recogidos en el procedimiento reglamentariamente establecido (art. 17.6).

En relación con esta última obligación, cabe recordar que el régimen de infracciones establecido en el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986 básica de residuos tóxicos y peligrosos, ha sido derogado por el **Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado.**

El incumplimiento de las obligaciones en relación con este tipo de residuos queda encuadrado en la categoría de infracciones **muy graves**.

Ello es perfectamente comprensible si atendemos a la definición de **residuo peligroso** que nos ofrece el **artículo 3 e)** de la **LRSC**: es aquel residuo que presenta una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo III, y aquél que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como los recipientes y envases que lo hayan contenido. El anexo III de la ley enumera y define, entre otras, las siguientes características de los residuos que permiten calificarlos como peligrosos: explosivo, oxidante, fácilmente inflamable, irritante, nocivo, tóxico, corrosivo, infeccioso, etc

Consecuentemente, las infracciones muy graves tipificadas en el **artículo 46** de la **LRSC** referentes a los residuos peligrosos son las siguientes:

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

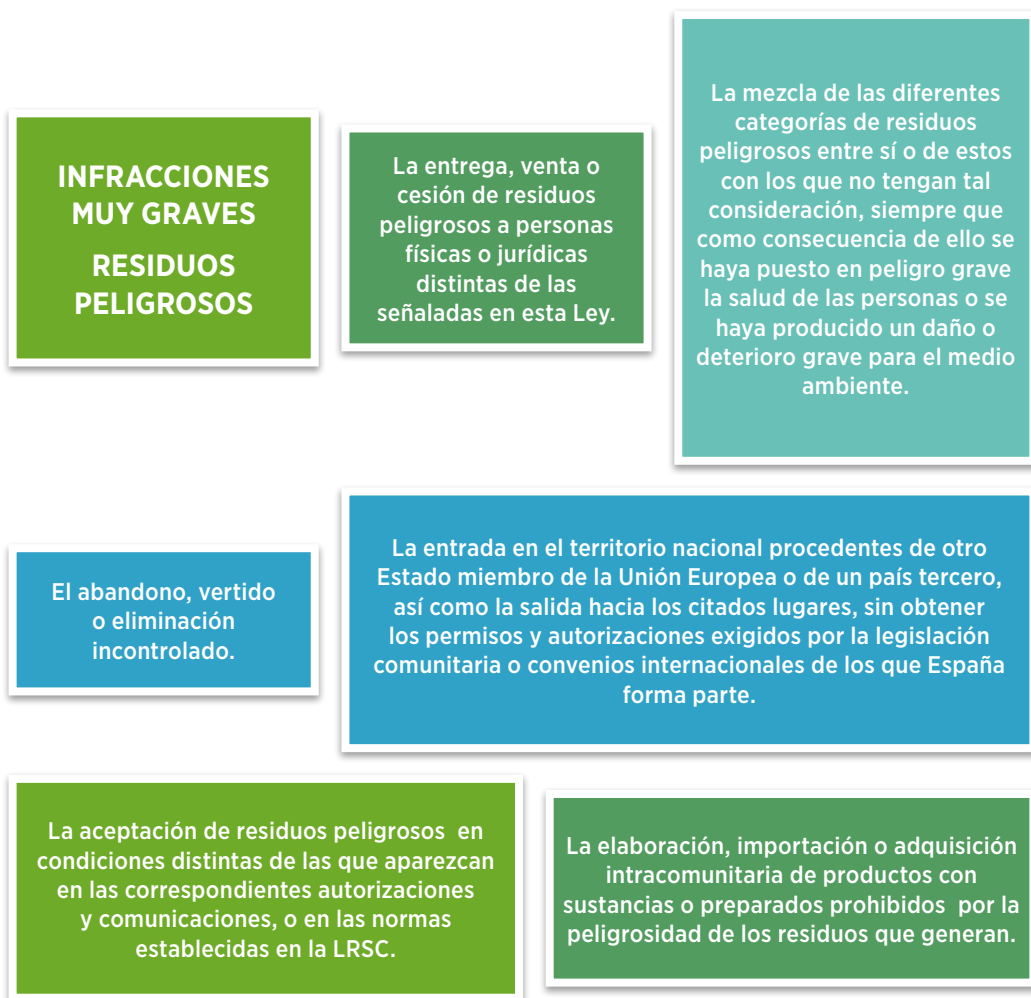


Fig. 7 Infracciones muy graves tipificadas en la LRSC (artículo 46).

En parecidos términos se tipifican las infracciones referentes a los residuos peligrosos en la normativa autonómica: **artículo 71** de la **Ley 57/2003, de 20 de marzo de Residuos de la Comunidad de Madrid** y **artículo 61** de la **Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia**.

Finalmente, cabe señalar que las Entidades Locales podrán, a través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de **residuos peligrosos domésticos** o de residuos cuyas características dificulten su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados. Consecuentemente, el incumplimiento de dicha obligación podrá estar tipificado como infracción en la ordenanza que se trate.

Como ejemplo de relato fáctico de hechos constitutivos de la infracción consistente en la **mezcla de residuos** peligrosos, cabe citar la Sentencia **núm. 141/2004 de 25 febrero del Tribunal Superior de Justicia de Galicia**, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª):

“En todo caso, con las actas e informes de la Inspección ambiental se han acreditado con claridad tanto el almacenamiento indiscriminado y mezclado, y sin previa segregación, de residuos peligrosos, como aceites usados, taladrinas, bidones vacíos de hidrocarburos, transformadores con PCBS (piralenos), baterías usadas, hilas mezcladas con hidrocarburos y otro útiles de limpieza, con residuos industriales inertes, como restos de ladrillos, chatarra de diferente tipo, restos de plástico, trozos de madera, pallets no aprovechables, restos de carbón de coque, y residuos asimilables a urbanos, como papeles de oficina y restos de plástico de embalaje, como el incumplimiento por parte de la empresa, dedicada a la fabricación de productos de arcilla cocida (ladrillo hueco y perforado) y que no está dada de alta como pequeño productor de residuos peligrosos ante la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, de la obligación de entrega de los residuos a gestor autorizado.”

Finalmente, cabe hacer referencia a las infracciones muy graves tipificadas en las letras c) y d) del artículo 46 de la LRSC. La letra c) hace referencia al abandono, vertido o eliminación incontrolados de **residuos peligrosos** y la letra d) al abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier **otro tipo de residuos**, pero requiere que se haya “puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente”.

En relación con dichas conductas y su correcta subsunción en los hechos denunciados, así como la graduación de la sanción que corresponda imponer en su caso, puede servirnos como criterio interpretativo lo señalado en la Sentencia **núm. 735/2003 de 23 julio del Tribunal Superior de Justicia de Galicia**, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)

“Dado que en el acta de inspección que sirve de origen a la denuncia se hace constar que en la parte trasera del establecimiento de Talleres Bagomar se encuentran amontonadas ruedas y latas de aceite con signos de derrame de dicho aceite en la superficie el suelo, que se halla afectado por el contenido de aquél, al estar negro, resulta **evidente la constatación del abandono, vertido o eliminación incontrolada de dicho residuo**, por lo que existe total correspondencia entre la norma que tipifica la infracción y la acción que ha constituido el objeto del expediente, lo que da lugar a que debe desestimarse esta primera alegación, al existir la predeterminación normativa de la conducta ilícita y de la sanción correspondiente, propias del principio de tipicidad, y una perfecta adecuación de los hechos imputados, que, por ello, han resultado correctamente incardinados en la norma sancionadora.

(...)

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

*Desde el momento en que ni siquiera ha tratado e desvirtuarse la veracidad de lo recogido en el acta de inspección (que se confirma con la visión de las fotografías acompañadas, ha de considerarse acreditada la existencia de las ruedas y latas de aceite amontonadas con signos evidentes de derrame sobre la superficie del suelo como **realidad fáctica del abandono o eliminación incontrolada de dicho residuo.***

*Tampoco puede acogerse el quinto de los motivos en que el recurso se funda, pues **el daño o deterioro para el medio ambiente o el peligro para la salud de las personas son presupuestos para la existencia de una infracción diferente** a la calificada en este caso, en concreto la del apartado c) del artículo 34.2 (**referido a residuos no peligrosos**) o la muy grave del artículo 34.3.b), que no son las aquí aplicadas. Por otra parte, precisamente por el importe mínimo con que se sanciona no es esencial la determinación de la cuantía del **daño medioambiental, que se presume existente en el abandono, vertido o eliminación incontrolados de un producto peligroso** como el aceite usado, pues **aquella concreción podría exigirse para la graduación de la sanción pero no cuando aquella sanción es la mínima.***

1.5.2. Incumplimiento de obligaciones relativas al sometimiento al régimen de autorización o comunicación previa

La LRSC establece con carácter general, en su **artículo 27**, que las actividades de producción y gestión de residuos, así como las instalaciones en que vayan a desarrollarse, quedan sometidas al régimen de autorización y comunicación previa. Consecuentemente, el ejercicio de estas actividades sin la preceptiva autorización o comunicación es constitutivo de infracción **muy grave** siempre que haya supuesto **peligro grave o daño para la salud de las personas, daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos**. Cabe recordar, en relación con este **elemento valorativo** del tipo infractor, que la LRSC tiene por objeto regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la **salud humana y el medio ambiente** asociados a su generación y gestión. Salud humana y medio ambiente son, por tanto, los bienes jurídicos protegidos. No basta, por tanto, la contravención de la norma administrativa para que se considere que se ha cometido una infracción muy grave, sin que se requiere algo más como elemento de tipicidad: la gravedad del daño, peligro o deterioro.

Tal y como la LRSC señala en su exposición de motivos, con la nueva regulación de la materia se han suprimido determinadas autorizaciones administrativas y se han sustituido por comunicaciones previas al inicio de las actividades, por lo que, consecuentemente, la ley refuerza las potestades de las administraciones públicas para la inspección, la vigilancia y el control de las actividades relacionadas con los residuos y los suelos contaminados.

Las **infracciones muy graves** en relación con el régimen de autorizaciones SIEMPRE que haya supuesto peligro grave o daño para la salud de las personas, daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos, tipificadas en el **art. 46.2** son las siguientes.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

El ejercicio de una actividad descrita en la ley **sin la preceptiva comunicación o autorización**, o con ella **caducada o suspendida**.

El incumplimiento de las **obligaciones** impuestas en las **autorizaciones** o de la información incorporada en la **comunicación**.

La actuación de forma contraria a lo establecido en la LRSC.

Fig. 8 Infracciones muy graves tipificadas en la LRSC (artículo 46.2).

En parecidos términos se tipifican las infracciones referentes a los residuos peligros en la normativa autonómica **artículo 74 del Texto Refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña**, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, artículo 137.4 del Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el **Reglamento de Residuos de Andalucía**.

En cambio, las conductas relacionadas cuando **NO** supongan un peligro grave o un daño a la salud de las personas o no se ha producido en daño o deterioro para el medio ambiente, están tipificadas como **infracciones graves** en el artículo 46.3 letras a), b) y c).

Cabrá dilucidar pues, en esto supuestos concretos la frontera entre el ilícito administrativo que tipifica una conducta infractora en función de un daño o deterioro grave del medio ambiente, y el ilícito penal que catiga la producción de un daño sustancial de carácter ambiental.

Sobre la definición de **daño** tendrá que acudir que puedan servir de pauta interpretativa de su significado. a las establecidas en la normativa de responsabilidad medioambiental, pero sobre el carácter de grave y/o sustancial de esa daño ambiental no hay referentes legislativos.

En cualquier caso, dado que se trata de un elemento del tipo cuya concurrencia debe determinarse en la concreta prueba, cabe destacar que la inevitable valoración de la prueba la que ha de tener en cuenta que dos elementos esenciales integran el concepto de peligro: probabilidad y carácter negativo de un eventual resultado.

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en su **artículo 2** nos ofrece la siguientes definiciones:

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

Daño medioambiental: daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo.

Daños: el cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente

1.5.3. Incumplimiento de obligaciones relativas al deber de colaboración: obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control de las Administraciones Públicas

El **artículo 44.2** de la **LRSC** establece la **obligación** de los titulares de las entidades y empresas que lleven a cabo operaciones de tratamiento de residuos con carácter profesional, los agentes y negociantes y los establecimientos y empresas que produzcan residuos estarán obligados a **prestar toda la colaboración a las autoridades competentes**, incluida la puesta a disposición del archivo cronológico a que se refiere el artículo 40, debidamente actualizado, a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras, recogida de información, comprobación de la documentación y cualquier otra operación para el cumplimiento de su misión.

El tipo de la infracción viene constituido por aquella actuación del administrado tendente a evitar de modo indubitado que los agentes que actúan por cuenta de la Administración puedan llevar a cabo esas labores de inspección, vigilancia y control necesarias para comprobar si aquel cumple con las obligaciones que le incumben. Su comisión admite conductas muy diversas, como impedir el acceso a las instalaciones o a una parte de ellas o a determinados recintos, la negativa a realizar las indicaciones de los agentes y/o a facilitar la información solicitada, la ocultación de datos, ofrecer resistencia activa o pasiva al examen de los documentos de llevanza y conservación obligatoria según la ley, etc. Para que exista obstrucción, es necesario que el inspector se haya identificado previamente y que esté haciendo uso legítimo de sus facultades.

En el caso de la **LRSC** el incumplimiento de esta obligación es calificado como infracción grave y el tipo infractor está descrito en el artículo 46.3 i) de la LRSC.

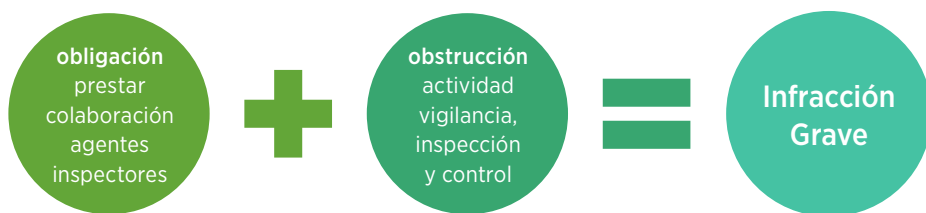


Fig. 9 Criterios de obligación y obstrucción que definen la infracción grave de obstac según la LRSC.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

En el mismo sentido, se recoge esta infracción en la normativa autonómica. Véase por ejemplo el **art. 72 k)** de la **Ley 57/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid**.

En cambio, debemos señalar que la conducta consistente en el *mero retraso* en el suministro de la documentación que haya que proporcionar a la administración de acuerdo con lo establecido por la normativa aplicable, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o que deba, en su caso, acompañar a la comunicación, es constitutiva de **infracción leve** de acuerdo con lo establecido en el **art. 46.4 a)** de la LRSC.

1.5.4. Irregularidades en el depósito de residuos

El **artículo 25.2 b)** de la **LBRL** atribuye a los Ayuntamientos competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de **gestión de los residuos sólidos urbanos** estableciendo, asimismo, en su artículo 26. 1.a) y b) la obligación de prestar los servicios de limpieza viaria y de recogida (en todos los municipios) y tratamiento de residuos (municipios con población superior a 25.000 habitantes).

Dado que, a su vez, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 4.1 f)** de la citada **LBRL**, tienen reconocida la potestad sancionadora, pudiendo establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, según se determine en las leyes sectoriales (en este caso, LRSC). Así mismo, de acuerdo con los artículos **139, 140 y 141** de la **LBRL, en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal**, cabe hacer referencia en este epígrafe a las infracciones tipificadas por las Ordenanzas locales relativas a los residuos urbanos o municipales generados y depositados en el municipio. Llegados a este punto cabe recordar, que las competencias de los entes locales en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos están referidas a los tipos de residuos cuya recogida y gestión les corresponde.

Podemos citar las siguientes infracciones relacionadas con el depósito de residuos extraídas tanto en la Ordenanza Marco de recogida de residuos elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias y las tipificadas en la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos de la Ciudad de Madrid de 27 de febrero de 2009.

Se considerarán **infracciones leves** las siguientes conductas:

- a) Depositar los residuos de pequeña entidad fuera de los elementos del mobiliario destinados a tal fin.
- b) Arrojar o verter residuos que ensucien los espacios públicos, dar de comer a animales o realizar otras de las conductas prohibidas en el artículo 14 de la Ordenanza.
- c) Manipular, rebuscar o extraer residuos depositados en recipientes instalados en la vía pública, de conformidad con el artículo 14.j.
- d) Abandonar o verter en los espacios públicos residuos derivados del consumo privado, de conformidad con el artículo 33.8.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

- e) Depositar los residuos sin separarlos por fracciones o en contenedores o puntos de recogida distintos a los identificados para cada fracción de residuos o contraviniendo lo dispuesto en la presente Ordenanza.
- f) Incumplir los horarios de depósito y entrega de residuos.

Se consideran **infracciones graves**:

- a) Abandonar muebles, enseres, electrodomésticos y trastos viejos, bolsas, envases o similares, de conformidad con el artículo 14.k; o depositarlos en los recipientes destinados a los residuos domésticos para que sean retirados por los camiones recolectores de la recogida domiciliaria
- b) Depositar directamente en los espacios públicos cualquier clase de escombros o residuos procedentes de obras de construcción, remodelación o demolición, de acuerdo con el artículo 14.l.
- d) Almacenar material de construcción, arena, ladrillos, cemento o similares en la vía pública fuera de los límites de la valla protectora de las obras sin usar los contenedores para su acopio, conforme establecen los artículos 14.m y 18.2.
- c) Incumplir la obligación de recogida y limpieza inmediata de las deyecciones de perros u otros animales y demás obligaciones en relación con animales domésticos, de conformidad con el artículo 21.
- d) Entregar los residuos urbanos a gestor no autorizado, de conformidad con el artículo 27.a.
- e) Manipular o extraer los residuos propiedad pública de sus correspondientes recipientes normalizados, de conformidad con el artículo 33.6.
- f) Abandonar, depositar, verter o eliminar de forma incontrolada residuos en los espacios públicos, de conformidad con el artículo 33.8.
- g) Efectuar acopio o vertido de RCD en lugar no autorizado, de conformidad con los artículos 42 y 43.
- h) Abandonar en las vías y espacios públicos vehículos declarados residuo urbano, de conformidad con el artículo 49.3.
- i) Abandonar cadáveres de animales o su inhumación o incineración, de conformidad con el artículo 51.1.

Se consideran **infracciones muy graves**:

- a) Efectuar acopio o vertido de RCD en lugar no autorizado, de conformidad con los artículos 42 y 43, siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o el medio ambiente.
- b) Abandonar cadáveres de animales o su inhumación o incineración, de conformidad con el artículo 51.1. siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o el medio ambiente.

INFRACCIONES Y SANCIONES

1. Infracciones

- c) El abandono o vertido incontrolado de cualquier tipo de residuos municipales cuando se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

Sobre la posibilidad de la tipificación como infracción, en relación con la materia que nos ocupa, de la **conducta consistente en el reparto publicitario indiscriminado en la vía pública**, cabe considerar lo señalado en la **Sentencia núm. 586/2004 de 20 abril, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid**, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª):

*Y en el mismo sentido de lo anteriormente expuesto, ha de reconocerse la procedencia de la resolución sancionadora, objeto del recurso, en tanto en cuanto admitía la responsabilidad de la entidad sancionada, con arreglo a lo dispuesto en el art. 132.2 de la Ordenanza en la medida en que establece una responsabilidad de las personas físicas o jurídicas que gestionan la publicidad a través de los folletos referidos en la denuncia. Dicha responsabilidad, si no verdaderamente objetiva, se justifica en el **deber de garante que asumen quienes desarrollan la publicidad a través de folletos, de evitar que por el hecho de quedar desprendidos y sin control en la vía pública lleguen a ensuciar y deteriorar la imagen de la ciudad y su público ornato**. Deber de garante que tiene su origen en la previsión contemplada en el art. 33 de la Ley 10/98 cuando expresa que «**los residuos tendrán siempre un titular responsable, cualidad que corresponderá al productor o poseedor o gestor de los mismos**». Lo que resulta lógico, so pena de que a falta de **responsabilidad del promotor de dicha actividad de publicidad puede quedar afectado el medio ambiente urbano ante una conducta indiscriminada de reparto publicitario sin control alguno, siendo así que quien se favorece de tal actuar debe asumir o pagar las consecuencias del mismo**.*



Fig. 10 Requisitos de la habilitación legal que realiza el Tít. XI LBRL a favor de las ordenanzas locales para tipificar infracciones y establecer sanciones.

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

Las sanciones



2.1. Las sanciones. Graduación

La sanción puede definirse de acuerdo con **García de Enterría** como “*un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal*”. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, o en la imposición de una obligación de pago de una multa, entre otros. Son actos administrativos restrictivos de derechos, ya que son limitativas de la libertad individual. Así lo expresó la STC 42/87, de 9 de abril.

La regulación de las sanciones ligadas a las infracciones administrativas la encontramos en el **artículo 27** de la **LRJSP** que proclama el **principio de tipicidad**:



“1. Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

*2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse **sanciones** que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.*

*3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o **sanciones** establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones ni sanciones ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.*

*4. Las normas definidoras de infracciones y **sanciones** no serán susceptibles de interpretación analógica”.*

Es decir, se requiere que de forma ineludible con carácter previo a la comisión del hecho infractor exista una ley que haya establecido que tal hecho es constitutivo de una infracción administrativa así como la sanción que le corresponde. Como dice la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 7ª, de **16 mayo de 2001**:

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

*“Tan sólo podría sostenerse la base legal de la tipificación de la infracción apreciada en el caso de autos en el art. 65 LTCSV, en el que se dispone que «tendrán la consideración de infracciones leves las cometidas contra las normas contenidas en esta Ley que no se califiquen expresamente como graves o muy graves en los números siguientes». Pero, **para que la imposición de sanciones con base en este precepto supere el juicio de constitucionalidad, es necesario que la concreta sanción que en cada caso se quiera imponer se base en el incumplimiento de un deber establecido --con las necesarias condiciones de claridad y certidumbre-- en la propia Ley, no bastando a tal efecto que su reglamento de ejecución cumpla dichos requisitos de precisión y delimitación del deber jurídico, si los preceptos reglamentarios no tienen un respaldo legal sobre el que sustentar la infracción y su correspondiente sanción.***

La exigencia legal de que exista la previa correlación normativa entre infracción y sanción, se completa con la exigencia de que en esa correlación haya la debida **proporcionalidad**. Esa necesidad de proporcionalidad viene a suponer a la par que un requerimiento de congruencia al órgano de la Administración competente, **un límite a su discrecionalidad a la hora de escoger entre las distintas sanciones o grados de cada una de ellas.**

La proporcionalidad debe atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, así lo leemos, entre otras, en la **sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 27 de octubre de 2004:**

*“la discrecionalidad que se otorga a la administración en la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada, ponderando en todo caso las **circunstancias concurrentes**, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias objetivas del hecho”.*

El principio de proporcionalidad, se encuentra regulado en el **artículo 29 de la LRJSP** que establece lo siguiente:

“1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

*3. En la determinación normativa de régimen sancionador, así como en la **imposición de sanciones** por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida **idoneidad y necesidad** de la sanción a imponer y su **adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción**. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:*

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa”.

4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la sanción más grave cometida.

6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

Estas regulaciones de carácter general se ven complementadas por las **normas procedimentales específicas** para la imposición de sanciones que se contienen en cada una de las leyes sectoriales de los distintos ámbitos o esferas de la Administración. Así, la LRSC contiene una previsión específica en **el artículo 48 “Graduación de las sanciones”**, que dispone:

“Las administraciones públicas deberán guardar la debida adecuación entre la sanción y el hecho constitutivo de la infracción, considerándose especialmente su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la salud y seguridad de las personas y del medio ambiente o bienes protegidos por esta Ley, las circunstancias del responsable, su grado de intencionalidad, participación y beneficio obtenido, la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos”.

Este principio, cuya formulación inicial es sencilla, plantea en la práctica una amplia problemática, que se genera principalmente por la necesidad de establecer criterios en cuanto a la concreción que ha de alcanzar la determinación de las sanciones a aplicar.

A su vez, el órgano competente para imponer la sanción a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, ha de motivar y justificar cual es el razonamiento que le lleva a elegir una determinada sanción y su grado. Es el principio de proporcionalidad el que permite revisar esta facultad discrecional de la Administración para elegir la **sanción oportuna** (STS 30 de noviembre de 2004). Ello implica necesariamente que la motivación de las resoluciones sancionadoras incluya una explicación detallada de los criterios seguidos para su determinación y ponderación.

Partiendo del apartado tercero del **artículo 29** de la **LRJSP** podemos afirmar que el principio de proporcionalidad (véase T.3) concurre en dos momentos del régimen sancionador: en su determinación normativa y en la imposición de las sanciones. En la determinación normativa de

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

las sanciones resultan plenamente de aplicación los mandatos contenidos en los dos primeros apartados del artículo 29 de la LRJSP:

“1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Un aspecto fundamental del principio de proporcionalidad es la **prohibición de sanciones privativas de libertad (art. 25.3 CE)**. La determinación normativa de las sanciones debe tener en cuenta que la proporcionalidad implica **idoneidad** para conseguir los fines perseguidos y **necesidad** en cuanto que dichos fines no puedan alcanzarse con medidas menos gravosas.

No obstante, el **critério de ausencia de beneficio** también ha de considerarse a la hora de determinar la sanción a imponer, ya que el transcurso del tiempo entre la regulación normativa de una sanción y su concreta aplicación a un infractor puede provocar que en el momento actual una sanción pecuniaria resulte más beneficiosa que el cumplimiento de la norma infringida. Por tanto, deberá tenerse en cuenta la evolución del coste de las actividades constitutivas de infracción para determinar la sanción concreta a imponer sin sobrepasar en ningún caso la cuantía máxima fijada para cada sanción.

La proporcionalidad no solo comporta sanción económica sino “**sanción adecuada**” pudiendo ser de cualquier otro tipo o naturaleza (suspensión de permisos y licencias, prohibición de realizar alguna actividad, etc). No obstante, la sanción económica es la más utilizada en todo régimen sancionador, según González Pérez y González Navarro, la razón es que la multa “posibilita una graduación matemática entre el daño causado y su reparación”.

La legislación en materia sancionadora establece dentro de la calificación de gravedad de la infracción unos **grados máximos y mínimos en el castigo**. La facultad discrecional reconocida a la Administración para elegir la sanción oportuna o, dentro de una sanción, su grado, extensión o duración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes en relación con las circunstancias objetivas del hecho.

Respecto de su antecedente, la Ley 10/1998, el **régimen sancionador** contenido en la LRSC revisa la cuantía de las sanciones, atendiendo a la gravedad de las conductas. Así mismo, la disposición final 3ª habilita al Gobierno de la Nación para “d) *Actualizar la cuantía de las multas establecidas en el artículo 47.*”

El **artículo 47** de la LRSC establece que las infracciones tipificadas en el artículo 46 darán lugar a la imposición de todas o alguna de las siguientes sanciones:

a) *En el caso de infracciones **muy graves**:*

*1ª Multa desde 45.001 euros hasta 1.750.000 euros, excepto si se trata de **residuos peligrosos**, en cuyo caso la multa podrá ser desde 300.001 euros hasta 1.750.000 euros.*

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

2º Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta ley por un periodo de tiempo no inferior a un año ni superior a diez.

3º En los supuestos de las infracciones de las letras a), b), e), f) i) y k) del artículo 46.2, clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos, por un plazo máximo de 5 años, salvaguardándose en estos casos los derechos de los trabajadores de acuerdo con lo previsto en la legislación laboral.

4º En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), f), g), i) y k) del art. 46.2, revocación de autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a diez.

*b) En el caso de infracciones **graves**:*

1º Multa desde 901 euros hasta 45.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa será desde 9.001 euros hasta 300.000 euros.

2º Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta Ley por un periodo de tiempo inferior a un año. 3º En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), g), i), j), k) y l) del artículo 46.3, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo de hasta un año.

*c) Las infracciones **leves** se sancionarán con una multa de hasta 900 euros. Si se trata de residuos peligrosos esta será hasta 9.000 euros.*



Fig. 11 Resumen del régimen sancionador establecido en la LRSC (artículo 47).

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

Cabe señalar como novedad que establece la **LRJSP** en su **artículo 29.3** (principio de proporcionalidad): posibilita la **imposición de la sanción en su grado inferior** cuando se justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes.



Fig. 12 Criterio de graduación de las sanciones: requisitos.

El **artículo 85** de la **LPACAP** introduce como novedad para las sanciones pecuniarias para aquellos supuestos en que el infractor **reconozca su responsabilidad o realice el pago voluntario** en cualquier momento anterior a la resolución, se aplicará **una reducción** de al menos **el 20%** sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. El porcentaje de reducción podrá ser incrementado reglamentariamente.

También se establece que para que la reducción tenga su efectividad está condicionada al **desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción**.

Las citadas reducciones deben estar determinadas en la iniciación del procedimiento sancionador.

La novedad que también establece es que el pago voluntario implicará la terminación del procedimiento **salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción**.

Finalmente, cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 47.2** de la **LRSC**, en los supuestos de las infracciones reguladas en los apartados 46.2.l (*“la elaboración, la puesta en el mercado o la utilización de productos o envases en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto, incumpliendo las obligaciones derivadas de la ley (...) cuando como consecuencia de ello se perturbe gravemente la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores*) y 46.3.m (idénticos hechos que los anteriores pero siempre que no se *perturbe gravemente la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores*), el órgano que ejerza la

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

potestad sancionadora podrá acordar también, como **sanción accesoria**, el **decomiso de las mercancías**, en cuyo caso determinará su destino final.

Para concluir, cabe señalar que la **LRSC** habilita la posibilidad de que la Administración pueda, por razones de interés público, la **publicación de las sanciones impuestas** por infracciones graves o muy graves. A este respecto **el artículo 56** dispone:

“Los órganos que ejerzan la potestad sancionadora podrán acordar, cuando estimen que existen razones de interés público y a través del procedimiento que reglamentariamente determinen, la publicación, en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos, de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que dichas sanciones hubieran adquirido el carácter de firmes”.

2.2. Prescripción

Veámos en la Unidad 3 que en **el artículo 30 de la LRJSP** se regula la prescripción de las sanciones. Los plazos de este precepto tienen carácter general y serán de aplicación solo en el caso de que la normativa sectorial de que se trate no establezca otros plazos distintos pues, de hacerlo prevalecerán los de la norma especial.

Es el caso de la LRSC, que en su **artículo 51** determina:

“Artículo 51. Prescripción de las infracciones y sanciones

5. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones leves prescribirán al año, las impuestas por faltas graves a los tres años y las impuestas por faltas muy graves a los cinco años.

*6. El **plazo de prescripción de las sanciones** comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.*

*7. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, **del procedimiento de ejecución**, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”.*

La prescripción de la sanción alude a la inactividad de la Administración durante el plazo fijado legalmente para hacer efectiva la sanción impuesta en la resolución que puso fin al procedimiento sancionador.

Para poder entender que se ha iniciado el transcurso de estos plazos es preciso que la **sanción sea firme**, es decir que no cabe la interposición de recurso en vía administrativa contra la resolución que la impone. Agotada la vía administrativa el acto es firme y, por tanto, ejecutable aunque susceptible de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 51.6** de la **LRSC**:

*“el **plazo de prescripción de las sanciones** comenzará a contarse desde aquel que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla”.*

El plazo de prescripción de las sanciones quedará interrumpido por la iniciación, con conocimiento del interesado, **del procedimiento de ejecución**, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor (Art. 51.7 LRSC).

Constituía *doctrina legal* del Tribunal Supremo [Sentencia de 22 de septiembre de 2008 (recurso en interés de la ley núm. 69/2005)] que la falta de resolución administrativa de un recurso de alzada en materia sancionadora en el plazo establecido de tres meses no conlleva que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción, pues la resolución de este recurso no supone en sí ejercicio de la potestad sancionadora. El efecto jurídico de la falta de resolución expresa es el silencio administrativo, no la caducidad ni la prescripción.

El propio Tribunal Supremo era consciente de que esta doctrina conllevaba una “consecuencia indeseable”, como es la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora pendiente de un recurso administrativo de la que no puede predicarse la prescripción, por lo que no descartó que la cuestión pudiera ser objeto de un nuevo examen. La LRJSP ha venido a zanjar definitivamente la cuestión, disponiendo que *“en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”* (**artículo 30.3 párrafo tercero**).

PLAZOS PRESCRIPCIÓN SANCIONES LRSC		
LEVE: 1 AÑO	GRAVE: 3 AÑOS	MUY GRAVE: 5 AÑOS

Fig. 13 Plazos de prescripción de las sanciones en la LRSC (artículo 46).

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

2.3. Tipos de sanciones. Aplicación de sanciones distintas a la económica: la prestación social

Tal y como hemos señalado en epígrafes anteriores, son distintos los tipos de sanciones que prevé el legislador con la limitación de que **en ningún caso podrán implicar directa o indirectamente privación de libertad**, pudiendo **tener las sanciones naturaleza pecuniaria o no**, es decir, pueden consistir en el pago de una cantidad económica (en cuyo caso deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas) o en **una obligación de hacer o de no hacer**.

Con la sustitución de la sanción económica por trabajos en beneficio de la comunidad se sirve a una finalidad educativa y social que pretende generar en el sancionado una mayor implicación en el cumplimiento de la norma y, a la vez, reponer a la comunidad, con su esfuerzo personal, los daños o perjuicios que pudiera haber ocasionado con su conducta infractora, además de aminorar las consecuencias gravosas que le pueda suponer el pago de una multa pecuniaria. La Administración incorpora así el mismo objetivo perseguido por el Código Penal con la ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad reguladas en el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio.

El artículo 52.3 de la Ley 22/ 2006, de 4 de julio de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid establece la posibilidad de dicha sustitución que se realizará a través de resolución motivada del órgano que resuelva el procedimiento sancionador.

Los trabajos en beneficio de la comunidad pueden consistir en la asistencia obligatoria a cursos de formación, a sesiones individualizadas o cualquier otra medida alternativa que tenga la finalidad de sensibilizar al infractor sobre cuáles son las normas de conducta en el espacio urbano o reparar el daño moral de las víctimas. En este marco jurídico la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos de Madrid prevé la sustitución en el artículo 89.5. A su vez, con fecha de 27 de mayo de 2016 ha aprobado el protocolo de medidas alternativas a las sanciones económicas previstas en la Ordenanza de Limpieza

La sustitución se caracteriza por su voluntariedad: no podrán imponerse sin consentimiento del infractor, de hecho, ha de ser solicitada; y por su carácter personal: ha de realizarse por el mismo sujeto responsable de la infracción. La resolución que se dicte fijará el número de jornadas en que se realizará la sustitución y se advertirá sobre las consecuencias de la no presentación en la fecha y hora determinada así como la no finalización de las jornadas.

Se buscará preferentemente relacionar la naturaleza de la actividad en que consista esta medida con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos cometidos por el infractor.

En relación con esta medida, deben evitarse dos posible tipos de confusiones:

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

1ª) En ocasiones las distintas legislaciones sectoriales establecen que el infractor además de satisfacer la sanción económica viene **obligado a reparar el daño causado**. Esta obligación **no reviste carácter sancionador**.

En ocasiones el hecho infractor produce no solo el ilícito administrativo sino que conlleva una alteración física de la situación anterior a la comisión de la infracción o un daño al medioambiente. En tales situaciones el infractor queda obligado a reponer la situación física al estado anterior a la infracción y/o a reparar el daño al medioambiente.

De hecho, el **artículo 28.2** de la **LRJSP** dispone que:

*“Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la **exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada** por el mismo **a su estado originario**, así como con la **indemnización por los daños y perjuicios causados**, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101* de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*

** Apremio sobre el patrimonio*

En concreto, en materia de residuos, dice el **artículo 54** de la **LRSC** que:

*“1. Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará **obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario**, así como a la **indemnización de los daños y perjuicios causados**, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine.*

2. En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental. La metodología de reparación prevista en esta Ley 26/2007, de 23 de octubre, podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su Disposición adicional novena”.

Sobre la indemnización de los daños y perjuicios, el **artículo 90.4** de la **LPACAP** establece que cuando la cuantía no hubiera quedado determinada en el expediente, *“se fijará mediante un **procedimiento complementario**, cuya **resolución será inmediatamente ejecutiva**. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni esta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.”*

2ª) No obstante lo señalado, la disciplina ambiental no se agota con la imposición de una determinada sanción, sino que con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, el **artículo 30** de la **LRSC** habilita a la autoridad competente para que adopte alguna de las siguientes **medidas de restablecimiento de la legalidad medioambiental**:

INFRACCIONES Y SANCIONES

2. Las sanciones

“a) El cierre del establecimiento o la paralización de la actividad cuando éstos no cuenten con las autorizaciones, declaraciones o registro correspondientes.

b) La suspensión temporal de la actividad cuando no se ajuste a lo declarado o a las condiciones impuestas por la citada autoridad, siempre que de ello se derive un riesgo grave para el medio ambiente o la salud pública, durante el período necesario para que se subsanen los defectos que pudieran existir.

Estos actos **no tendrán la consideración de sanción** a pesar de su similitud. De hecho, se dictarán y tramitarán conforme a lo dispuesto en la normativa autonómica para los **procedimientos para el restablecimiento de la legalidad ambiental**, o en su caso, para los procedimientos que regulen la concesión de autorización, declaración o registro que deba concederse.

2.4. Publicidad de las sanciones

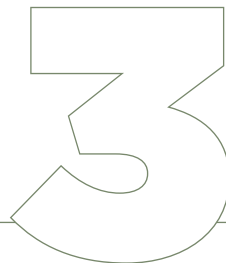
La **LRSC** habilita la posibilidad de que la Administración pueda, por razones de interés público, la publicación de las sanciones impuestas por infracciones graves o muy graves. A este respecto el **artículo 56** de la citada Ley dispone que:

“Los órganos que ejerzan la potestad sancionadora podrán acordar, cuando estimen que existen razones de interés público y a través del procedimiento que reglamentariamente determinen, la publicación, en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos, de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que dichas sanciones hubieran adquirido el carácter de firmes”.

INFRACCIONES Y SANCIONES

3. Bibliografía

Bibliografía



NORMAS

BOE (1978). Constitución Española. BOE nº. 311, pg. 29313.

BOE (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº. 80, pg. 8945.

BOE (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº. 285 pg. 40300.

BOE (1998). Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. BOE Nº 96. Pg. 13372

BOE (1998) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado nº167, pg. 23516.

BOE (2003) Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid. BOE nº 128

BOE (2006) Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. BOE nº 159.

BOE (2007) Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE nº. 255 pg. 43229.

BOE (2008) Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de Residuos de Galicia. BOE nº 294.

BOE (2009) Texto Refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio. BOE nº 262.

BOE (2011) Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas. BOE nº 145

BOE (2011). Ley 22/2011, de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados. BOE, nº 181, pg. 85650.

BOE (2012). Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. BOJA nº 81.

BOE (2012). Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado nº. 305, pg. 86283

BOE (2015) Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE nº. 83 pg. 29388.

BOE (2015) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236 pg. 89343.

BOE (2015) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público Estatal. BOE nº 236 pg. 89411.

INFRACCIONES Y SANCIONES

3. Bibliografía

SENTENCIAS CITADAS

Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia 207/1990, de 17 de diciembre. Rec. Amparo 990/1988.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 11 de marzo 2013, Rec. 6065/2009. Ponente: Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 2 de noviembre de 2010, Rec. 6276/2006. Ponente: Huelín Martínez de Velasco, Joaquín.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 13 de abril de 2002. Ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 15 de febrero de 2013, Rec. 3378/2008. Ponente: Oro-Pulido López, Mariano de.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 16 de mayo de 2001, Rec. 8631/1996. Ponente: Trillo Torres, Ramón.

Tribunal Supremo, Sala Quinta, de lo Militar, Sentencia de 14 de febrero de 2001, Rec. 2/37/2000. Ponente: Calderón Cerezo, Ángel.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sentencia de 27 de octubre de 2004, Rec. nº 82/2003.

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia núm. 141/2004 de 25 febrero.

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia núm. 735/2003 de 23 julio.

LIBROS

Meseguer Yebra, Joaquín. "El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador". Editorial Bosch Online.

Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Íñigo. "Drecho Administrativo Sancionador: Parte General". 2ª Ed. Ed. Aranzadi, SA.

Los procedimientos de disciplina en materia de residuos.

El procedimiento sancionador

1.	Normativa aplicable y competencias	135
2.	El procedimiento sancionador	137
2.1.	Tramitación del procedimiento	139
2.1.1.	Información o actuaciones previas	140
2.1.2.	Iniciación. Modos de inicio	142
2.1.3.	Instrucción	147
2.1.4.	Terminación	159
2.2.	Tramitación simplificada del procedimiento	164
2.3.	Especial referencia a las notificaciones	165
3.	Tramitación de procedimientos no sancionadores	168
4.	Esquemas de tramitación	171
5.	Bibliografía	172

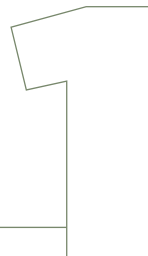


Profesora: **Susana Rodríguez**

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. Normativa aplicable y competencias

Normativa aplicable y competencias



Para iniciar este tema debemos partir de conocer qué es el procedimiento administrativo y cuál es su finalidad. Esta cuestión se resuelve en la exposición de motivos de la **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que lo define como el conjunto ordenado de **trámites y actuaciones formalmente realizadas** según el cauce legalmente previsto **para dictar un acto o expresar la voluntad de la Administración**.

La regulación legal del procedimiento administrativo es una exigencia constitucional. El **artículo 105 c)** de la **Constitución Española** (en adelante, CE) establece que *“la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia del interesado”*.

En definitiva lo expresado supone que para que el órgano administrativo competente dicte una resolución en la que se imponga una sanción, se establezca la obligación de restituir la situación a la situación original o se reconozca una indemnización, esta resolución deberá haberse producido siguiendo los trámites y actuaciones que se establecen en la ley como el procedimiento administrativo de aplicación.

De acuerdo con la distribución constitucional de competencias recogida en el **artículo 149.1.18 CE**, **corresponde al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común**, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Este procedimiento administrativo común es el que se contiene en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP)**, que deroga la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta nueva ley presenta un importante cambio en la manera en que se ha regulado el procedimiento administrativo común. Mientras que la **Ley 30/1992** contenía disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo, la LPACAP regula de un modo notablemente más extenso la materia, sistematizando toda la regulación del procedimiento administrativo, incluyendo cuestiones antes recogidas en normas reglamentarias, que ahora tendrán rango de ley.

No obstante, como indica la LPACAP en su exposición de motivos, con esta nueva regulación *“no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer competencias por razón de la materia o para concretar ciertos extremos, sino que su carácter común resulta de*

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. Normativa aplicable y competencias

*su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que **la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su procedimiento sustantivo**, siempre que respeten las reglas que, por ser competencia del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico”.*

Ahora bien, las normas de procedimiento que puedan dictarse están constreñidas al marco de lo que establece el **artículo 1. 2 de la LPACAP**, un precepto crucial que por un lado restringe enormemente la posibilidad de incluir trámites adicionales o distintos a los regulados en esta ley, siempre justificadamente, y por otro acota los aspectos tasados en los que los reglamentos pueden establecer las especialidades del procedimiento, al disponer que:

- ▶ Sólo mediante **ley**, de manera **motivada** y cuando resulte **eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento**, podrán incluirse **trámites adicionales o distintos** a los contemplados en esta ley.
- ▶ **Reglamentariamente** se podrán establecer **especialidades del procedimiento** en aquello que se refiera a los **siguientes aspectos**:
 - ▶ **Órganos** competentes;
 - ▶ **Plazos** propios del concreto procedimiento **por razón de la materia**;
 - ▶ **Formas de iniciación y terminación**;
 - ▶ **Publicación**;
 - ▶ **Informes** a recabar.

Según la disposición adicional primera de la LPACAP, esta previsión **no afecta** a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las **leyes especiales vigentes**, (es el caso de los que se puedan contener en la **Ley 22/2011**, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, en adelante, LRSC, o en las leyes autonómicas de residuos), que mantendrán sus efectos y se aplicarán con preferencia a los de las normas de procedimiento común de la LPACAP.

Otra novedad de la LPACAP es la sistemática utilizada, puesto que al hilo de la regulación del procedimiento administrativo general, se introducen normas que contienen las especialidades del procedimiento sancionador, persiguiendo el objetivo de simplificar los procedimientos administrativos. Así mismo, se profundiza en la agilización de los procedimientos con un pleno **funcionamiento electrónico**.

Es en este procedimiento administrativo sancionador, como **especialidad del procedimiento administrativo general**, en el que nos vamos a centrar en esta unidad, queriendo hacer hincapié en la idea de que este procedimiento se aplicará sólo para la imposición de sanciones.

Respecto de los actos que no tienen tal naturaleza, se aplicarán las normas del procedimiento administrativo general; en el epígrafe 3 de este tema se analizan algunas cuestiones específicas de la tramitación de otras resoluciones sin carácter sancionador.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador



La nueva sistemática de la regulación legal ha introducido dos ejes en la regulación del régimen administrativo sancionador contenido hasta ahora en la **Ley 30/1992**.

- Las normas del **procedimiento sancionador** se recogen como **especialidades del procedimiento administrativo común** en el título IV de la LPACAP, en concreto en los artículos arts 63, 64, 77.4, 85, 89, 90, 96.5 y 98.1 b.

La ley recoge preceptos que hasta ahora tenían rango reglamentario, sustituyendo y derogando el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Así mismo, se incorporan a la legislación muchas de las cuestiones que habían venido siendo resueltas por la jurisprudencia.

- Los **principios generales de la potestad sancionadora** se regulan ahora en otra sede legal, la Ley 40/2015, de 2 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

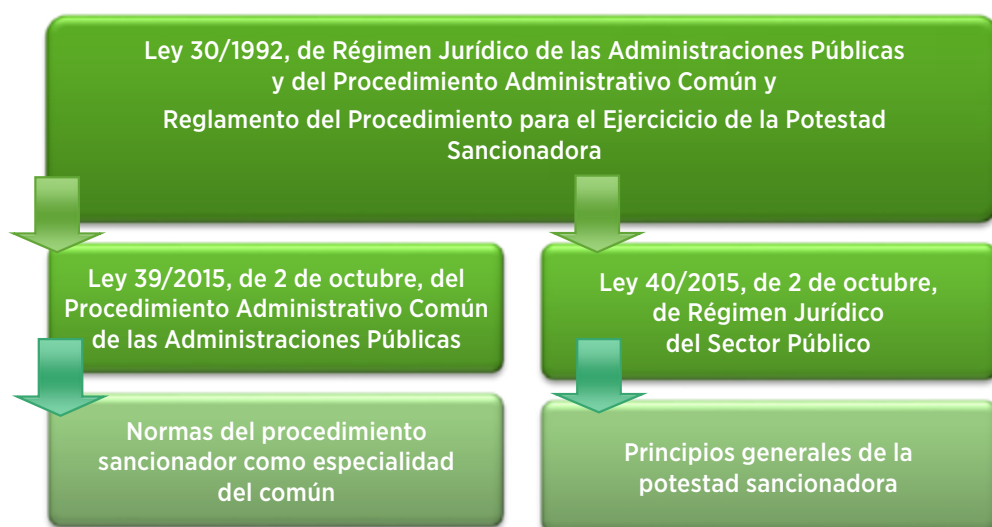


Fig. 1 Separación de sedes legales en la regulación del régimen jurídico sancionador

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

En la Constitución no se contiene ninguna previsión en particular sobre la exigencia de un procedimiento para la imposición de sanciones. Sin embargo, el Tribunal Constitucional (TC), desde sus primeras sentencias, (**STC 18/1981**, de 8 de junio), viene declarando que el elenco de **garantías** enunciadas en los artículos 24 y 25 de la CE (derecho a la tutela judicial, principios de legalidad y tipicidad) como propias **del proceso penal, son trasladables al ámbito del procedimiento administrativo sancionador**, en la medida en que resultan compatibles con la naturaleza de este último y no pueden ser obviados por la Administración.

Así, la LRJSP, en su **artículo 25** establece expresamente que el ejercicio de la potestad sancionadora se ejercerá:

- con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y
- de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril (Ley de Bases del Régimen Local).

Así mismo, el **artículo 63. 2 de la LPACAP** reitera que ***“en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.”***

Los procedimientos sancionadores han de garantizar al presunto responsable los siguientes derechos (art. 53 LPACAP):

- ▶ A ser notificados de:
 - ▶ los hechos que se le imputen;
 - ▶ las infracciones que tales hechos puedan constituir;
 - ▶ las sanciones que, en su caso, se les puedan imponer;
 - ▶ la identidad del instructor,
 - ▶ la autoridad competente para imponer la sanción y
 - ▶ la norma que atribuya la competencia;
- ▶ a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

En definitiva, cualquier acto administrativo que imponga una sanción con vulneración de las precitadas garantías y principios generales del derecho sancionatorio, ha de estimarse **nulo de pleno derecho**.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador



Fig. 2 Procedimiento administrativo como garantía para el ciudadano.

Por su parte, la LRSC en su **artículo 50** dispone que las sanciones se impondrán por resolución motivada de la autoridad competente, previa instrucción del correspondiente expediente, y de acuerdo con los principios de la potestad y del procedimiento sancionador previstos en el título IX de la LRJ-PAC¹, y sus normas de desarrollo. En la propia LRSC regula, junto a los tipos de infracción y las clases de sanciones a imponer, los criterios de graduación, la prescripción de infracciones y sanciones y la concurrencia de sanciones.

2.1. Tramitación del procedimiento

En el procedimiento se distinguen tres fases: inicio, instrucción y resolución. También podemos hablar de una fase previa (actuaciones previas) y de otra posterior de ejecución.

Otro de los principios del Derecho penal que se incorpora al Derecho administrativo sancionador es el principio de **separación entre la fase instructora y la sancionadora** (art. 63.1 LPACAP). Se trata de una importación del principio de una manera atenuada, delimitándose la exigencia de la dualidad de órganos a que sean **personas distintas (unidades administrativas) quienes instruyan y resuelvan los procedimientos** sancionadores como garantía de objetividad. Así se reconoce en el artículo 71. 3 de la LPACAP cuando se habla de las “*personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función*”.

¹ La disposición final 4ª de la LPACAP indica que las referencias hechas a la Ley 30/1992 se entenderán realizadas a la LPACAP o a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

2.1.1. Información o actuaciones previas

La apertura de una fase de información o actuaciones previas es algo **facultativo** para el órgano competente. Su objetivo es conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

El artículo 55 de la LPACAP especifica que, en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible:

- ▶ Los **hechos** susceptibles de motivar la incoación del procedimiento;
- ▶ La **identificación de la persona** o personas que pudieran resultar responsables y
- ▶ Las **circunstancias relevantes** que concurran en unos y otros.

Estas actuaciones previas, según la propia ley, se habrán de realizar por los **órganos** que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e **inspección** en la materia y, en su defecto, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Resultan fundamentales para que el expediente se inicie correctamente con todos los elementos esenciales que hagan el expediente viable (informes complementarios de los agentes denunciadores para precisar los hechos, correcciones de errores materiales, averiguación de domicilios de notificaciones, antecedentes que gradúen la responsabilidad), de modo que se eviten las posibles omisiones e imprecisiones que produzcan posteriores defectos en la tramitación del expediente que puedan abocar a resultados fallidos, en la determinación de los hechos, la identificación del responsable, su notificación o dilaciones en su tramitación que conduzcan a la caducidad.

La STSJ de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 182/1999, de 18 febrero, sirve de ejemplo donde se estima un recurso por defectos de identificación del denunciado, a cuya subsanación y averiguación debían haberse dirigido las actuaciones previas:

*“En la denuncia formulada por un agente de la policía municipal únicamente se hace constar el nombre de la empresa propietaria del contenedor, sin mención alguna al conductor del vehículo que realizó el vertido ni a los datos o matrícula del vehículo, procediendo seguidamente y **sin más trámites ni averiguaciones** la Administración a incoar procedimiento sancionador a la empresa propietaria del contenedor, con olvido absoluto de lo dispuesto en el art. 10 de la Ordenanza ya mencionada y confundiendo en los argumentos dados para desestimar el recurso de alzada interpuesto los conceptos de la responsabilidad subsidiaria y solidaria.*

Por lo demás de la simple denuncia, no constando ratificación alguna ni aclaración alguna en el expediente administrativo por parte del agente que la efectuó, la Sala ignora y no puede tener por acreditado que el motivo de la omisión de los datos del conductor o del camión que realizó el vertido, fuera por ausencia, imposibilidad de identificarlo, o desconocimiento del mismo, y no por una interpretación errónea del agente que se conformó con consignar el nombre de la empresa propietaria del contenedor”.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Al ser **previas al inicio** del procedimiento, estas actuaciones no dan lugar al comienzo del cómputo de los plazos de caducidad, aunque tampoco interrumpen los plazos de prescripción de la infracción.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en esta fase se pueden hacer requerimientos de averiguación a un posible responsable del hecho infractor, pues aún no está protegido por el derecho a no declararse culpable, que sí lo amparará una vez se inicie el procedimiento administrativo. De no atenderse este requerimiento, el requerido podría incurrir en infracción de falta de colaboración con la actuación inspectora, cuando tal infracción esté tipificada en la norma aplicable.

El **resultado** de estas actuaciones será:

- ▶ el **archivo** de la denuncia, con su comunicación si resulta procedente, si:
 - ▶ la infracción se encuentra prescrita,
 - ▶ no se aprecian indicios de infracción o
 - ▶ faltan elementos esenciales para determinar los hechos o la responsabilidad,
- ▶ el **inicio** del expediente sancionador con todos los elementos necesarios.

Actuaciones previas

☐

☒

Facultativas

☒

Órganos de inspección

☒

No computan plazos caducidad

☒

No interrumpe prescripción

☒

Averiguar hechos, responsables

Fig. 3 Características propias de las actuaciones previas

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

2.1.2. Iniciación. Modos de inicio

Los procedimientos se iniciarán **siempre de oficio** por **acuerdo del órgano competente** (artículo 63.1 LPACAP) a través de uno de los siguientes cauces o **modos de inicio** (art. 58 y ss LPACAP):

- Por **propia iniciativa** del órgano competente para iniciar, al conocer directa o indirectamente los hechos o circunstancias.
- Como consecuencia de **orden superior**, emitida por el órgano superior jerárquico del órgano competente para el inicio.
- A **petición razonada de otros órganos** sin competencia para iniciar el procedimiento que hayan tenido conocimiento de los hechos, bien ocasionalmente, o bien por tener atribuidas **funciones de inspección, averiguación o investigación**. Esta petición no vincula al órgano que ha de iniciar el procedimiento, si bien deben comunicarse al órgano que la formuló los motivos por los que, en su caso, no procede el inicio. Estamos ante el caso más frecuente, en el que el procedimiento se inicia a raíz de un acta de inspección o boletín de denuncia de la policía local.

En los casos de inicio como consecuencia de orden superior o petición razonada de otros órganos, la Ley 39/2015 en sus artículos 60 y 61, indica que la orden o petición respectivamente, deberá expresar en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

- Por **denuncia**, que debe expresar la identidad de la persona o personas que las presentan, el relato de los hechos que puedan constituir infracción, la fecha y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

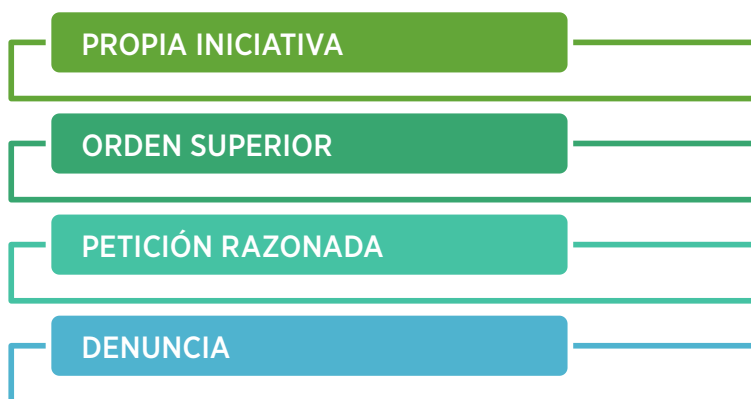


Fig. 4 Modos de inicio del procedimiento sancionador

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Se debe comunicar al denunciante si se inicia o no el procedimiento **cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean** (art 64.1, en este caso habrá que estar a lo que determinen las leyes u ordenanzas de residuos aplicables, ya que estamos ante uno de los supuestos previstos en el artículo 1. 2 de la LPACAP) y cuando en la denuncia se invoque un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas (por ejemplo, si el depósito incontrolado de residuos ha producido daños a una zona verde municipal)...

Como importante novedad, la LPACAP dispone que el órgano competente para resolver deberá **eximir al denunciante** que haya participado con otros en la comisión de la infracción del **pago** de la multa o de la sanción no pecuniaria siempre y cuando:

- ▶ sea el primero en **aportar elementos de prueba** que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción;
- ▶ en el momento de aportarlos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la prueba;
- ▶ se repare el perjuicio causado;
- ▶ cese en la participación de la infracción;
- ▶ no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

Asimismo, deberá **reducir el importe del pago** de la multa o la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las tres primeras condiciones anteriores, el denunciante:

- ▶ facilite **elementos de prueba que aporten un valor añadido** significativo respecto de aquellos de los que se disponga.



La presentación de una denuncia no confiere por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento (art. 62.5 LPACAP). Esta cuestión es importante porque al denunciante, al no ser parte en el procedimiento, no se le dará plazo de alegaciones ni tendrá la legitimación para interponer recursos frente a la resolución que ponga fin al procedimiento. “STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 30 octubre 1991, FJ Séptimo “el denunciante lo es en sentido técnico y propio, careciendo en el procedimiento sancionador de la condición de interesado, condición esta que ostenta el imputado, la denuncia carece de “virtualidad para poner en marcha el procedimiento sancionador”,(...) “al no tener la condición de interesado, sino la de mero testigo cualificado”, el denunciante no tiene derecho al procedimiento, por lo que mal puede impugnar la decisión de archivar las actuaciones» (...) Recordemos, asimismo, la doctrina jurisprudencial -ejemplo la Sentencia de la antigua Sala Cuarta 23-VI-1987 (RJ 1987\6524) de este Tribunal Supremo- de que el denunciante es impulsor del procedimiento administrativo pero no parte interesada, y aquí su carencia de legitimación activa para interponer recursos administrativos.”

Será **competente para iniciar** el procedimiento administrativo el órgano que determinen las normas reguladoras del procedimiento (art. 63 LPACAP). Ha de ser siempre un órgano administrativo el que ejerza la potestad administrativa (como propia o por delegación) y recordemos que tiene que ser un órgano distinto a aquel al que se atribuya la instrucción del expediente sancionador.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

En la materia que nos ocupa, el **artículo 49.3 de la LRSC** indica que en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las Entidades Locales, de acuerdo con el **artículo 12.5**, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas locales, la potestad sancionadora corresponderá a los **titulares de las Entidades Locales**, quienes con frecuencia delegarán esta potestad en órganos inferiores.

Cuando se trate de una **infracción continuada** (entendiéndose por esta la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, ej. el abandono o vertido incontrolado de cualquier tipo de residuos municipales que no consista en una acción puntual), no se podrá iniciar un nuevo procedimiento administrativo en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo, es decir cuando ya no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa (art. 90.3 LPACAP)

El **contenido** del acuerdo de inicio debe incluir, al menos (**Art. 64.2 LPACAP**):

- Identificación de la persona o personas presuntamente **responsables**.

La persona a la que se imputa la comisión de los hechos puede ser física o jurídica. Debe ser **claramente identificada** con el documento de identificación que le corresponda. Si durante el procedimiento se diera la circunstancia de que no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien estos presuntos infractores no resultaran responsables de los hechos, habrá que resolver la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, en su caso.

Advertida la posibilidad de otro presunto responsable, sería necesario iniciar un nuevo procedimiento frente a él, siempre que no haya prescrito la infracción.

- **Hechos que motivan la incoación del procedimiento.** Deben ser claros, concretos y concisos. Deben consignarse todos los datos del acta o boletín de denuncia, fecha, hora número o del documento que dé lugar al inicio del expediente. Si hay hechos constitutivos de múltiples infracciones que se tramitan acumuladamente, deben enumerarse en apartados separados.
- **Posible calificación jurídica** de cada uno de los hechos, citando la infracción y su graduación, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción. Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un **Pliego de cargos**, que deberá ser notificado a los interesados.(**art. 64.3 LPACAP**).
- **Sanciones propuestas** para cada una de las infracciones o para la mayor de ellas en aplicación del artículo 52. 3 LRSC “Concurrencia de sanciones”, si un solo hecho constituyera dos o más infracciones.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

- Designación de **instructor y secretario** y su régimen de recusación.

La omisión de la designación del instructor en el expediente es causa de nulidad pues genera indefensión, dado que ha de poder permitirse su recusación si concurren causas que afecten a su obligada objetividad. La recusación suspende los plazos de tramitación.

- **Órgano competente** para dictar la resolución y norma que le atribuye la competencia.
- Posibilidad de **reconocimiento voluntario** de la responsabilidad, así como, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, la posibilidad de poder abonar la sanción con la **reducción** de al menos el 20%, porcentaje que puede ser ampliado reglamentariamente, condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción (art. 85 LPACAP). Así mismo, el artículo 85 señala que en la notificación del acuerdo de inicio deberá informarse de esta reducción y de la que procede por el “pronto pago” de la sanción, que podrá hacerse en cualquier momento anterior a la resolución, también en las mismas circunstancias que la anterior (no incluirá los procedimientos en que se proponga una sanción de clausura, por ejemplo).
- **Medidas provisionales**, confirmación, modificación o levantamiento de aquellas que con carácter urgente hayan podido adoptarse con anterioridad al inicio del procedimiento (**art. 56.2 LPACAP**), o bien aquellas que puedan adoptarse en virtud de lo previsto en el artículo 56.1 LPACAP, y su motivación.
- Información de los **derechos que asisten al presunto responsable**, así como del **plazo** desde que reciba la notificación del acuerdo de inicio con que cuenta para ejercitarlos. Los citados derechos son:
 - formular **alegaciones y aportar documentos** u otros elementos de juicio que serán tenidos en cuenta en la propuesta de resolución;
 - **a la audiencia** en el procedimiento,
 - la indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste **podrá ser considerado propuesta de resolución** cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (calificación de los hechos en un tipo infractor y propuesta de sanción).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

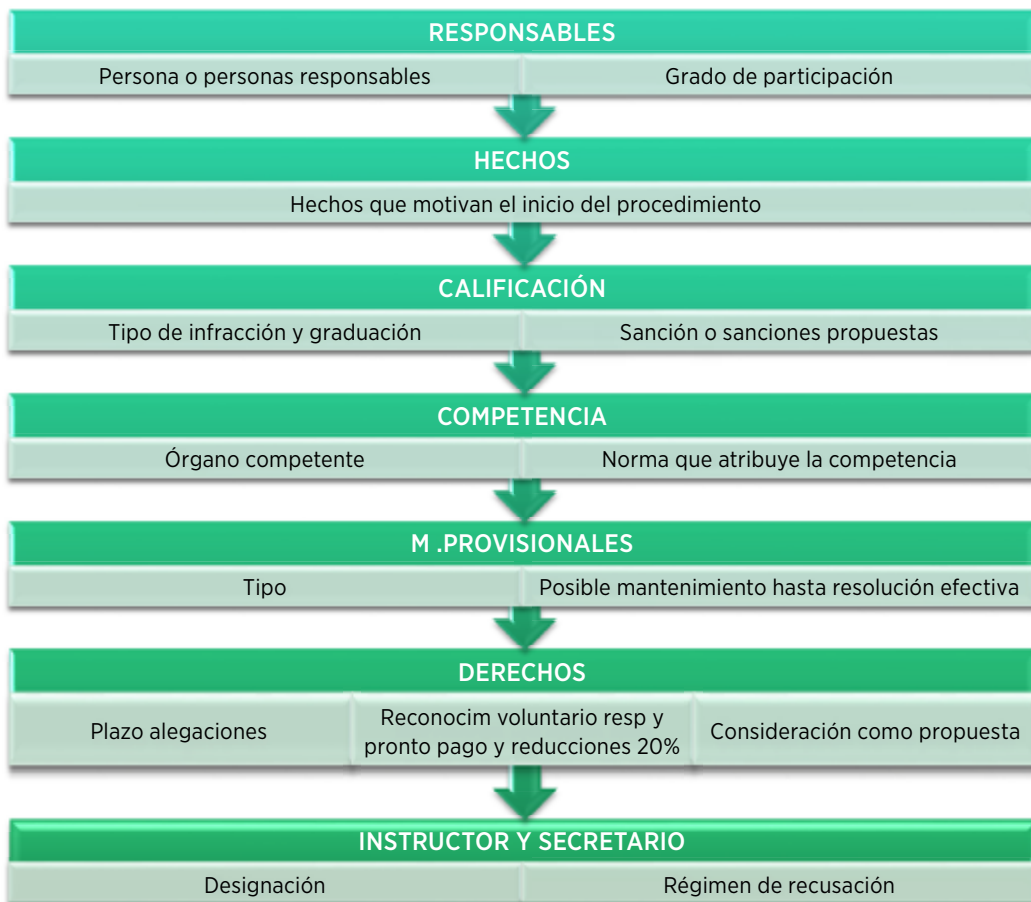


Fig. 5 Contenido del acuerdo de inicio

Sobre la descripción de los hechos y la posibilidad de que su falta de concreción pueda ser causa de nulidad, se trae a colación la siguiente **STSJ de Cantabria de 8 junio 1999**, (Sala de lo Contencioso-Administrativo):



“SEGUNDO.- Se invocan por la parte recurrente la concurrencia de vicios tanto de forma como de fondo, determinantes de la nulidad de la resolución sancionadora de referencia, debiendo comenzarse por el análisis de las presuntas infracciones procedimentales, manifestadas en dos aspectos: a) la falta de concreción y claridad en la descripción de los hechos que se contiene en el acuerdo de incoación del expediente sancionador, lo que a juicio del recurrente ha sido generador de indefensión, al desconocerse las circunstancias de hecho en que la Administración fundamentaba aquel y los cargos que se imputaban al interesado; (...).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

TERCERO.- En lo tocante a la primera de las cuestiones planteadas, no podemos olvidar lo dispuesto en el art. 13.1 b) del Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, el cual indica como una de las menciones que debe contener el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador «los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción».

Las exigencias reglamentariamente expuestas se cumplen sin duda en el expediente de autos, ya que el acuerdo de incoación, de fecha 18 de abril de 1997, menciona con toda claridad los hechos que se imputan al recurrente, a la sazón «el abandono, vertido o depósito incontrolado de residuos tóxicos y peligrosos», consistentes en aceites usados, indicando igualmente los preceptos del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos Tóxicos y Peligrosos, en el que se incardinan dichos hechos y la posible sanción que pudiera corresponder, sin perjuicio, como indica el art. 13.1 b) de «lo que resulte de la instrucción», a raíz de la cual se imputó como nuevo cargo al recurrente «la producción de residuos tóxicos sin autorización», que venía, sin embargo, contemplado en la denuncia realizada por el SEPRONA».

El acuerdo de iniciación se **comunicará al instructor** del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se **notificará a los interesados**, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado, en el plazo de 10 días desde su firma.

La firma del acuerdo de inicio interrumpe el **plazo de prescripción**, que comenzó a contar en la fecha en que se cometió la infracción, si bien la ley exige que se produzca el conocimiento del interesado. Ahora bien, el plazo de prescripción se reiniciará si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. (art. 30 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

El acuerdo de iniciación es un **acto de trámite**, por lo que frente a él no caben recursos administrativos.

2.1.3. Instrucción

Los actos de instrucción son aquellos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Estos actos se realizarán **de oficio y a través de medios electrónicos**, respetando los principios de **transparencia y publicidad**, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos (art. 75.1 LPACAP)

El **instructor**, cuyo nombramiento se realiza en el acuerdo de iniciación, es el responsable directo de la tramitación del expediente, custodiándolo bajo su responsabilidad hasta el momento de la elevación de la propuesta de resolución al órgano competente para resolver, y es responsable en especial del cumplimiento de los plazos establecidos" (art. 71. 3 LPACAP).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

A. ALEGACIONES Y APORTACIÓN DE DOCUMENTOS

En la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador se informa al interesado del derecho a formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio que serán tenidos en cuenta en la propuesta de resolución, así como del **plazo para efectuarlos**.

De acuerdo con el **artículo 76 LPACAP**, *“los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.”*

La LPACAP, que regula minuciosamente todo el procedimiento no dice nada, sin embargo, de cuál sea el plazo que debe notificarse al interesado para la presentación de documentación y alegaciones.

Hay que recordar que el citado **artículo 2 de la LPACAP** indica que corresponde a las **normas reglamentarias** (entre la que se encuentran las ordenanzas locales) establecer las especialidades del procedimiento en relación, entre otras, con los **plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia**. Luego habrán de ser estas normas las que fijen los plazos omitidos en la LPACAP.

En su defecto, y puesto que en todo caso ese plazo ha de ser determinado y es de obligada comunicación a los interesados en el acuerdo de inicio, habrá que acudir a lo previsto en el artículo 73.1, que indica que *“los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto”*.

A efectos del **cómputo de plazos**, debe tenerse en cuenta que la LPACAP introduce nuevas reglas. No se consideran días hábiles los sábados, los festivos ni los domingos (**art. 30**). Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

Las alegaciones consistentes en poner de manifiesto los defectos de tramitación que puedan ser subsanados antes de la resolución podrán ser efectuadas en todo momento (**art. 76 LPACAP**).

Si el denunciado en sus alegaciones hiciera **reconocimiento de su responsabilidad**, se dictará resolución sancionadora sin más trámite. Recordamos que este reconocimiento da derecho a una reducción de la sanción propuesta de, al menos el 20%, sin perjuicio del que pueda proceder por pronto pago, siempre que se desista o renuncie a las sanciones o recursos en vía administrativa (art. 85 LPACAP).

B. PRUEBA

Recordamos aquí lo expuesto en la unidad didáctica 3 respecto de la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, de acuerdo con el **artículo 24.2 de la CE** que explícitamente señala que *“todos tienen derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa”*. El derecho a la presunción de inocencia prohíbe sancionar sin pruebas.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Así lo expone la **STC nº 3/1999** de Tribunal Constitucional, Sala 1ª, 26 de Enero de 1999, que indica que:



*“En este sentido, hemos afirmado la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga (SSTC 18/1981, 2/1987, 229/1993 y 56/1998), la vigencia del **derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa** (SSTC 12/1995, 212/1995, 120/1996, 127/1996 y 83/1997)”.*

De ello se deriva que vulnera el art. 24.2 CE:

- ▶ La denegación inmotivada de una determinada prueba (STC 39/1997).
- ▶ La prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (STC 127/1996).
- ▶ El no ser informado de la acusación, con la consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados (SSTC 31/1986, 29/1989, 145/1993, 297/1993, 195/1995 y 120/1996).

Cuándo corresponde abrir un periodo de prueba se determina en el artículo 77. 2 LPACAP. La decisión corresponde al instructor, de oficio, o a petición de los interesados:



1. Cuando **la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija**, el instructor acordará la apertura de un periodo de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.
2. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, **a petición de los interesados**, podrá decidir la apertura de un periodo extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días

Se pueden proponer **todos los medios de prueba admisibles en Derecho**. Su valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

No existe un derecho absoluto a la práctica de la prueba y a la admisión de todos los medios de prueba propuestos, sin embargo el instructor sólo puede **denegar motivadamente** aquellas pruebas que estime manifiestamente improcedentes o innecesarias. Así, por ejemplo, si cabe considerar conforme a derecho sin que dé lugar a indefensión, el que la Administración deniegue una solicitud de prueba formulada en términos generales, sin ninguna concreción.



La **STS 6/11/1998** reconoce que “el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes no configura un derecho absoluto e incondicionado a que se practiquen todas las pruebas interesadas, correspondiendo, en este caso, al instructor del expediente administrativo enjuiciar la pertinencia de las que se soliciten”.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Por otra parte, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien (**art.77.4 LPACAP**)

En la **práctica de las pruebas** debe garantizarse la presencia y participación activa del interesado, para ello se debe comunicar a estos con antelación suficiente el inicio de las actuaciones para la realización de las pruebas admitidas, facilitando todos los datos de la práctica de la prueba y advirtiéndole de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan (**art. 78. LPACAP**). En los casos en que se practiquen pruebas a petición del interesado y generen gastos que no deba soportar la Administración, se liquidarán a este, pudiendo solicitarle su anticipo.

Respecto de la aplicación del principio de la **carga de la prueba**, se ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (STS Sala CA 27/11/1985; 09/06/1986; 29 de enero y 19 febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998).

La **Sentencia del Tribunal Supremo de 10 diciembre de 2002** señala:

“Por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier actuación punitiva, es al órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad”.

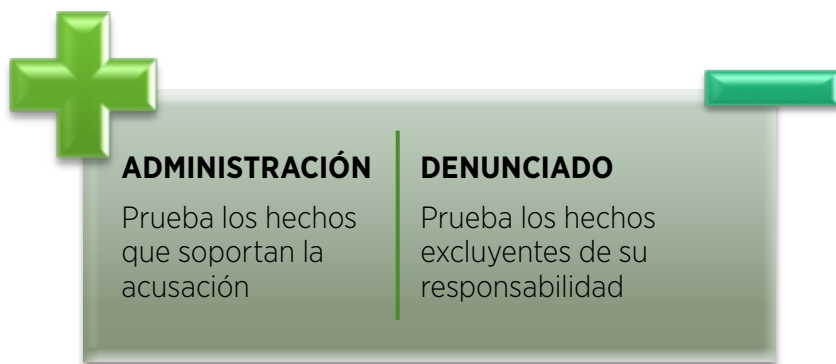


Fig. 6 Carga de la prueba.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Tipos de prueba que se pueden practicar:

PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA: ACTAS DE INFRACCIÓN

Ya hemos tratado en el tema 2 lo relativo a las actas de inspección y a la actividad de inspección, que lleva inexorablemente a abordar la presunción de veracidad de las citadas actas. En este epígrafe, aún a riesgo de caer en reiteración se vuelve a tratar este aspecto desde el punto de vista de la prueba, dada la importancia esencial que tiene la cuestión en la tramitación de los procedimientos sancionadores.

Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario (**art. 77.5 LPACAP**).

El Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de esta **presunción de veracidad** de las actas de inspección. Así mismo, entre otras muchas las **STS de /03/1979, 15 /12/1981, 27 /06/1985 y 7 /11/1987**: *“si la denuncia es formulada por un **agente de la autoridad** especialmente encargado del servicio, la **presunción de legalidad y veracidad** que acompaña a todo el obrar de los órganos administrativos, incluso de los agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse, tanto en la vía administrativa como en la contencioso-administrativa, ya que constituye garantía de una acción administrativa eficaz”*

STS de 18 de enero y 18 de marzo de 1991 y 1 de octubre de 1996: *“la presunción de veracidad atribuida a las actas de los agentes de la autoridad se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse a los agentes actuantes (...). **Presunción de certeza** perfectamente **compatible** con el derecho fundamental a la **presunción de inocencia** -artículo 24 CE-, ya que dicha acta tiene el carácter de prueba de cargo pero se deja abierta la posibilidad de practicar **prueba en contrario**.*

STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 13 Sep. 2012, Rec. 6141/2010: (en tema 5)

“La Sala discrepa de los alegatos de al recurrente, pues los hechos que resultan del Informe del SEPRONA de la Guardia Civil son claros y concluyentes. Las actas de inspección y el reportaje fotográfico demuestran que están llevándose a cabo operaciones de desguace, y tratamiento de vehículos sin autorización para ello y sin contar con los requisitos que el RD 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. Y es que no debe olvidarse que las actas administrativas gozan de la presunción de veracidad ex lege de acuerdo con el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece que “los hechos constatados por funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes tendrán valor probatorio. Esta **presunción de veracidad de las actas administrativas convierte a las mismas en una prueba documental privilegiada**, en tanto que se otorga legalmente el contenido de tales documentos la **virtualidad de fundamentar**

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

por sí sola la resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por el presunto responsable, desplazándose de esta manera la carga de la prueba. Y no podemos concluir que de la prueba documental aportada al proceso, ni la práctica en sede judicial con el testigo que compareció el día de la vista, se haya desvirtuado cuanto resulta del Acta y reportaje fotográfico que lo acompaña.

Quando el presunto responsable niega los hechos, la jurisprudencia ha declarado que existe el deber de los funcionarios inspectores de **ratificarse** en su denuncia para que tenga valor probatorio. La sanción debe anularse si la denuncia no ratificada es la única prueba de cargo:

“Es prueba bastante para desvirtuar la presunción de inocencia la denuncia de los agentes debidamente ratificada” (STSJ de Galicia de 21 de abril de 2004).

“La ratificación de la denuncia que convierte a ésta en una indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar el principio constitucional de presunción de inocencia, únicamente es necesaria en los supuestos en que los hechos hayan sido formalmente negados por el denunciado, ya que, en caso contrario, no entra en juego su existencia. Cuando han sido negados, es preciso el complemento de la ratificación” (STSJ Cantabria 5 de octubre 2001).

La ratificación debe realizarla el agente/inspector que presencié los hechos y formuló la denuncia. Es irrelevante que la efectúe uno sólo o todos los agentes actuantes.

“Podría ser aceptable, en cambio, que una denuncia fuera ratificada por no todos, sino algunos de los intervinientes. Lo que no cabe es una ratificación -que no sería tal- de persona distinta de los agentes presenciantes de los hechos (STSJ de Cantabria de 2 de marzo de 1999).

En la **STSJ de Madrid, de 17 diciembre 1998** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) se pone de relieve que la presunción de veracidad del acta de la policía municipal debidamente ratificada no se desvirtúa por meras afirmaciones del denunciado sin aportar prueba para levantar tal presunción:

“En el caso presente obra **la denuncia de un agente de la autoridad (policía municipal) ratificada posteriormente**, en la que consta que la recurrente tenía a las 18.00 horas del día 15 de noviembre de 1994, un contenedor frente al núm. ... de la calle Sánchez Barcaiztegui de Madrid careciendo de los dispositivos adecuados para mantenerlo cubierto. Tal hecho no ha sido desvirtuado por la recurrente, que no ha probado que el contenedor tuviera los dispositivos adecuados que permitieran mantenerlo cubierto, debiendo de significarse que la mera existencia de ganchos para sujetar una lona no se estima dispositivo de cierre suficiente para cumplir la finalidad de la norma, toda vez que el gancho sólo sería en su caso parte del dispositivo, pero en sí mismo insuficiente, si no se acredita además la existencia de forma conjunta y simultánea de otro dispositivo que permita el cierre del contenedor con o sin los ganchos (...).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

No es admisible tampoco la argumentación del recurrente en el sentido de que dada la hora de denuncia de la infracción, las 18.00 horas, dado que los operarios de la obra estaban trabajando y por lo tanto llenando de escombros, el contenedor no podía estar cubierto. Y entiende que por lo tanto los dispositivos de cierre, la tantas veces citada lona, han de colocarse por quien utiliza el contenedor una vez finalizada la jornada laboral. Tal interpretación no puede ser compartida, el contenedor ha de estar cubierto cuando no se utiliza, esto es cuando en el mismo no se depositan escombros. Si la finalidad de la norma es impedir que personas extrañas depositen basuras domiciliarias, o trastos inútiles, esta actividad puede realizarse en el horario laboral o fuera de él, por lo que no tiene trascendencia la hora en que se observa la comisión de los hechos pues no se ha acreditado que en el momento de la denuncia los trabajadores estuvieran realizando esta labor de depósito de escombros. Por el contrario el agente de la policía municipal que realizó la denuncia afirma en la ratificación de la misma que la anomalía se observó durante dicha tarde, y que se intentó que el contenedor fuera retirado o cubierto, a lo que se hizo caso omiso, es decir que no se estaban depositando escombros y no se disponía de los elementos para mantener cerrado el contenedor, pues el agente dice que realizó gestiones con los operarios para cubrir el contenedor sin conseguirlo”.

La falta de ratificación en el procedimiento sancionador no es subsanable en el posterior juicio oral del Contencioso administrativo, según la **STS de 16 julio 2008** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) y la STribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 172/2009 de 4 Sep. 2009:

*Ha declarado el Tribunal Supremo que **la falta de prueba en el procedimiento administrativo sancionador**, en relación con los hechos sancionables, no puede ser suplida en sede jurisdiccional al revisar la legalidad de la resolución sancionatoria, sin que a ello se oponga el carácter de plena jurisdicción que ostenta la Contencioso-Administrativa, ya que quien ejercitó su potestad sancionatoria fue la Administración recurrente, que tenía el deber de haber demostrado cumplidamente los hechos imputados al denunciado, lo que en este caso no hizo, al haberlos éste negado y **no haber convocado al funcionario denunciante para que los precisase** (TS 16 de julio de 2008). En el presente caso, la Administración **no ha demostrado cumplidamente que se trataba de residuos peligrosos** y por ello ha de prevalecer la verdad interina de inculpabilidad en que la presunción de inocencia consiste”.*

En resumen, los **requisitos** para que opere la presunción de veracidad son:

- ▶ Que el acta sea válidamente levantada con todos los requisitos legales.
- ▶ El actuante ha de ser funcionario público reconocido como agente de la autoridad.
- ▶ Solo alcanza a los hechos comprobados directamente por el funcionario.
- ▶ La presunción puede ser desvirtuada por prueba en contrario.
- ▶ Ante la negativa de los hechos por el denunciado, la jurisprudencia exige la ratificación del agente interviniente en el levantamiento del acta.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

DICTAMEN PERICIAL

Cuando se trate de obtener la declaración de nulidad de una disposición o un acto administrativo para cuya valoración sean necesarios conocimientos técnicos, artísticos o científicos (ej. valores tóxicos de las emisiones de incendio en un vertedero ilegal y nivel de afección a la población), será necesario acudir al informe o dictamen de personas cualificadas en la materia que informen al juez sobre los puntos concretos litigiosos. Para ello estos peritos deberán reunir las condiciones de titulación oficial correspondiente a la disciplina objeto de la materia que se cuestione.

PRUEBA DE INFORMES

El artículo 77. 6 de la LPACAP señala que *“Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter **preceptivo**”*.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes y deben ser emitidos a través de medios electrónicos. Debe fundamentarse la conveniencia de reclamar el informe, el precepto que los exija y deberá **concretarse** el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

El plazo para emitirlos es de diez días, aunque no es un plazo rígido, pues cabe que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

Tratándose de informes solicitados a efectos de prueba, se podrá **suspender** el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22, que es el tiempo que medie entre la petición del informe y su recepción, siempre que ambos extremos sean comunicados al interesado y por un plazo máximo de 3 meses.

PRUEBA POR MEDIOS TÉCNICOS

El material probatorio sólo podrá destruir la presunción de inocencia cuando se haya **aportado con las debidas garantías** (STS 17/05/1990). Esto es especialmente aplicable tanto al levantamiento del acta como a este tipo de prueba.

Para la validez de las pruebas obtenidas mediante instrumentos fotográficos o de medición debe tenerse en cuenta que deben aportarse fehacientemente los datos esenciales de identificación de los hechos, circunstancias, fecha, hora, etc., en que han sido tomados. De otro modo, como señala el Juzgado Contencioso-administrativo núm. 28, de Madrid, en **sentencia núm. 360/2014, de 17/12/2014**:

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

“En primer lugar, no puede considerarse que el informe técnico de 19 de febrero de 2012 reúna los requisitos de un acta de inspección, toda vez que en el mismo (...) no sólo no se indica de manera expresa el técnico municipal que levanta el citado acta o formula la denuncia –lo que impide conocer si cumple los requisitos del art. 137.3 de la LRJ-PAC-, sino que no se recoge ningún otro dato más relativo a los hechos que son objeto de denuncia, ya que lo único que se refiere en el mencionado informe es que “se acompaña al presente informe fotografía obtenida el 18 de febrero de 2013 relativa a la instalación de publicidad en la fachada de un edificio, sin que el funcionario que firma el informe se identifique como autor de la denuncia o de la supuesta acta de inspección”.

(...) dejando al margen la cuestión referida a si puede atribuirse presunción de veracidad a las denuncias formuladas en el ámbito que nos ocupa –no se cita precepto que atribuya carácter de autoridad al técnico o que atribuya esa presunción a las actas por él levantadas (...) en todo caso, como ha señalado la jurisprudencia de la sala tercera del Tribunal Supremo, así sentencia de la sección Quinta de 25 de enero de 2005 (recurso de casación nº 91/2002), tal presunción de veracidad solo alcanza a los hechos directamente constatados por el funcionario público, por lo que no apareciendo identificado tal funcionario nada obsta a la anterior conclusión que el citado Jefe de Unidad se ratificara en el anterior informe, que como y se ha dicho no gozaría de presunción de veracidad.

La atribución de la infracción a la mercantil demandante deriva exclusivamente de la fotografía que obra al folio 5 del expediente administrativo. Pues bien, examinada la fotografía, como igualmente señala la mercantil demandante no existe en ella la más mínima posibilidad de identificar el lugar en que fue tomada –cuestión importante tanto respecto de la propia comisión de la infracción como de su tipificación-, por cuanto lo único que consta es una anotación hecha a mano con el nombre de la vía y el número, a diferencia de la impresión mecánica de fecha y hora, y sin que el enfoque de la fotografía permita identificar el lugar en que se tomó”.

La **STC núm. 40/2008** de 10 marzo (Sala Primera) considera compatibles y complementarios los datos aportados por el agente de la autoridad, comprobados directamente y dotados de presunción de veracidad con los obtenidos automáticamente por instrumentos de medición homologados:

“En el presente caso, considera el demandante de amparo que no cabe tener por probados el lugar y la fecha en que el cinemómetro detectó el exceso de velocidad, puesto que tales datos no fueron impresos mecánicamente por el cinemómetro sobre la fotografía tomada sino que fueron manuscritos sobre ella por el agente denunciante. Así pues, lo que el recurrente reprocha no es un funcionamiento defectuoso del concreto aparato cinemómetro utilizado sino que la Administración haya tenido por probados datos –en este caso el lugar y fecha de la infracción– que no se coligen directamente del aparato medidor de la velocidad.

Ciertamente, aparecen manuscritos en la fotografía tanto la fecha como el número de antena y el punto kilométrico de la autovía en que fue tomada, tratándose de datos incorporados manualmente por el agente denunciante. Pero desde la perspectiva constitucional no resulta lesivo del derecho fundamental invocado que el órgano sancionador de la Administración considere probados el lugar y la fecha en que se comete una infracción mediante la

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

manifestación escrita de sus agentes, habida cuenta de que la función propia de los aparatos cinemómetros es la de comprobar la velocidad del vehículo en un punto determinado; mientras que el resto de los datos que conforman la infracción —como el lugar, la fecha o el sentido de la marcha del vehículo— pueden ser acreditados con sujeción a las normas generales sobre la actividad probatoria. En consecuencia, debe concluirse que no se ha producido la denunciada vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Las actas de inspección, los atestados policiales y, en general las denuncias formuladas por agentes, de la autoridad suelen documentar la comisión de hechos ilícitos y, por ello, sancionables en un procedimiento ulterior”.

PRUEBA INDICIARIA

La prueba indiciaria debe partir de unos hechos básicos plenamente probados, a los que se denominan indicios. Entre estos hechos básicos y aquel que se trata de acreditar debe existir un **enlace directo y preciso**, según las reglas del criterio humano. “*Los indicios han de ser plurales y de naturaleza inequívocamente acusatoria*” (STS de 31 de marzo de 1998, Sala 2ª).

La utilización de un sistema indirecto de prueba o por indicios es, generalmente, la única posibilidad cuando se trata de valorar y acreditar **comportamientos fraudulentos**, en los que el componente subjetivo o intelectual es elemento definitivo para apreciar la existencia de infracción.



“Es admisible la prueba indiciaria, también denominada indirecta o de presunciones, siempre que no se base en meras conjeturas o juicios de valor, como suficiente para destruir la presunción de inocencia” (TS 25-5-00; TSJ Andalucía 22-5-00).

La prueba por indicios no puede basarse en meras conjeturas ni juicios de valor como algo suficiente para destruir la presunción de inocencia. Un ejemplo sobre la fragilidad de la prueba por indicios en la materia que nos ocupa lo encontramos en la **STSJ de Cataluña, núm. 168/1998** de 27 febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), teniendo en cuenta que deben probarse no sólo los hechos acaecidos, sino su imputación al autor inculcado en el procedimiento:



“1) La mayor fuerza de convicción recae en las dos fotocopias acompañadas con el informe que encabeza el expediente administrativo. No obstante, sólo se llega a alcanzar que se trata de dos trozos de papel relativos a la parte actora, cuya ubicación no se acredita debidamente, ni siquiera como formando parte de cajas o embalajes debidamente concretados. Es más, si se dirige la atención al conjunto de elementos que aparecen en las fotocopias de las fotografías que se indican solo cabe añadir que su imputación a la entidad actora dista mucho de haberse revelado con suficiencia.

Efectivamente desde tal perspectiva, sólo cabe concluir en la insuficiencia de la prueba practicada en orden a la debida acreditación de un vertido como el que se pretende.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

2) Pero es que si se profundiza en el caso desde la vertiente de la autoría, una vez se ha puesto de manifiesto por la entidad actora que se sirve de una recogida de residuos industriales, debe constatar que la actuación administrativa seguida no llega a poner de manifiesto más que el objeto del vertido que estima existente pero no la actuación de los sujetos que referibles a la parte actora lo llevan a cabo. Ciertamente podrá seguirse una acreditación indirecta o por indicios, como debe ser conocido, pero en ese ámbito subjetivo igualmente es suficiente indicar la manifiesta fragilidad y precariedad de la prueba que se trata de sostener y sin que los informes obrantes en el expediente den mayor fuerza de convicción”.

PRUEBA TESTIFICAL

Los testigos son terceras personas que no son parte en el procedimiento. Según el diccionario de la Real Academia Española, testigo es **la persona que presencia o adquiere directo y verdadero conocimiento de algo**. Debe cumplir el requisito de la imparcialidad para constituir un medio de prueba válido.

Sin embargo, habitualmente, **carece de los requisitos de imparcialidad y objetividad** que resultan imprescindibles para acreditar la comisión de una infracción, al estar privado el instructor de los medios de sanción de que disponen los tribunales frente a quienes diesen falso testimonio, frente a los informes y testimonios de agentes y empleados públicos. STS 25/05/1979, “un medio probatorio sumamente endeble (...) **el menos fiable dentro de los disponibles**”.

“En relación con la testifical practicada en el acto de la vista, ha de ser valorada muy prudentemente, al ser el testigo amigo del actor y también denunciado por los mismos hechos, lo que necesariamente afecta a los requisitos de imparcialidad y objetividad. Frente a las manifestaciones del testigo debe prevalecer la denuncia del agente, que goza de presunción de veracidad, y además, por su objetividad e imparcialidad, no teniendo ninguna relación previa con el recurrente, por lo que ningún motivo puede tener para faltar a la verdad en sus manifestaciones”. **Sentencia 483/2013**, de 5 de diciembre del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 34 de Madrid.

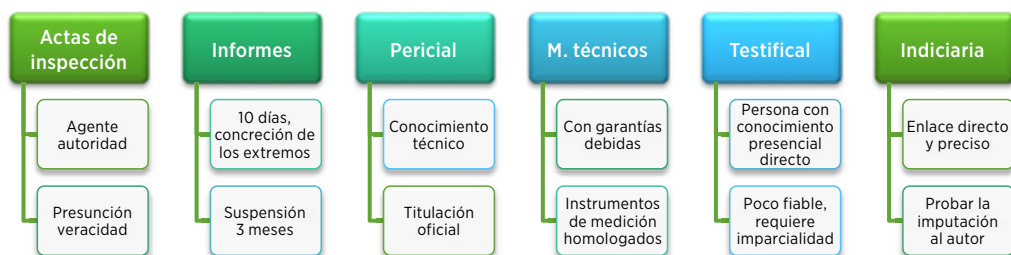


Fig. 7 Medios de prueba.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

C. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Una vez concluida, en su caso, la instrucción, el instructor formulará propuesta de resolución, de forma motivada, con el siguiente contenido (**art. 89.3 LPACAP**):

- ▶ Hechos, especificándose los que se consideren probados, y su calificación jurídica, determinándose la infracción;
- ▶ Persona o personas responsables;
- ▶ Propuesta de sanción;
- ▶ Valoración de las pruebas practicadas;
- ▶ Medidas provisionales que se hubieran adoptado.



Fig. 8 Contenido de la propuesta de resolución.

Si se diera el caso, propondrá declarar la inexistencia de infracción o responsabilidad, aunque en este supuesto no es obligatorio formalizar la propuesta de resolución, sino que directamente se puede resolver el procedimiento con archivo de las actuaciones cuando se produzcan tales circunstancias, así como cuando la infracción haya prescrito (**art. 89.1 LPACAP**):

La propuesta de resolución se ha de **notificar** al interesado, indicando la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos que se estimen pertinentes. Respecto de este plazo, nada se dice en la LPACAP. Nos remitimos a lo expresado en el epígrafe 2.1.3. a) de este tema, en relación con las alegaciones a inicio.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Respecto a la falta de notificación de la propuesta de resolución, no será causa de nulidad si no produce indefensión, tal y como se pone de manifiesto en la ya citada **STSJ de Cantabria, de 8 junio 1999** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única)

“FJ SÉPTIMO.-“Las consecuencias de la falta de notificación de la propuesta de resolución no pueden ser, sin embargo, las pretendidas por el sancionado, ya que la falta de conocimiento de la propuesta de resolución no ha sido generadora de indefensión, único supuesto en el que las irregularidades procedimentales acarean la nulidad del procedimiento, ya que ha tenido perfecto conocimiento a lo largo de la tramitación del expediente administrativo de las infracciones que le eran imputadas, así como de la normativa legal aplicable, máxime cuando los hechos y fundamentos jurídicos obrantes en la propuesta de resolución son idénticos a los que constan en la definitiva resolución sancionadora, correctamente notificada y contra la que ha podido articular, tanto en vía administrativa como en el seno del presente proceso, cuantos medios de defensa ha estimado convenientes, colmándose, con ello, las exigencias del derecho de audiencia y defensa, indisolublemente ligados a la presunción de inocencia”.

La propuesta de resolución se trata de un **acto de trámite**, por lo que no cabe recurso autónomo frente a esta. Ha de **elevarse al órgano competente** para que este dicte la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 88. 7 LPACAP).

2.1.4. Terminación

El procedimiento finaliza con el dictado de una resolución, como forma normal de terminación. Otro modo de terminación del procedimiento sancionador, como procedimiento tramitado de oficio, es la declaración de caducidad.

Así mismo, el artículo 85 incluye una forma específica de terminación de los procedimientos sancionadores. Como ya hemos indicado con anterioridad, cuando la sanción a imponer tenga exclusivamente carácter pecuniario y se haya producido el pago voluntario antes de la resolución (20% de reducción) o el infractor haya reconocido su responsabilidad, el procedimiento terminará con la imposición de la sanción reducida en el porcentaje indicado que además es acumulable, (este porcentaje podrá aumentarse reglamentariamente, es decir, cabe que las ordenanzas determinen uno mayor) y con el archivo de las actuaciones.

En estos casos no cabrá recurso de alzada o de reposición, según proceda pues se ha renunciado a los recursos administrativos, pero sí cabrá interponer recurso contencioso-administrativo, por lo cual ello deberá ser así notificado.

1. RESOLUCIÓN

Tras la propuesta de resolución, el siguiente paso en el procedimiento es la resolución (**arts 87 a. 90 LPACAP**).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

El art. 87 de la LPACAP incuye el trámite de las **actuaciones complementarias** indispensables para resolver el procedimiento. No se entra en el contenido de estas actuaciones, sólo se dice que no tienen este carácter los informes que preceden a la resolución final. Este trámite se adopta por acuerdo motivado el órgano competente para resolver que será notificado a los interesados. El plazo no puede ser superior a 15 días, y deja en suspenso el plazo para resolver el procedimiento. Tras la finalización de estas actuaciones debe darse un plazo de 7 días a los interesados para formular alegaciones.

La **resolución** debe incluir los siguientes elementos:

- ▶ **Declaración de hechos probados y valoración de las pruebas** practicadas. No pueden aceptarse hechos distintos a los determinados en el curso del procedimiento.
- ▶ Determinación de la persona o personas **responsables**.
- ▶ **Calificación jurídica** de los hechos determinados como **infracción** e imposición de **sanciones**.
- ▶ Identificación del **órgano sancionador y norma que le atribuye la competencia** y si lo es por delegación.
- ▶ **Disposiciones cautelares**, en su caso, para garantizar la eficacia de la resolución en tanto esta no sea ejecutiva. Pueden consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que se hubiesen adoptado (Art. 90.3 LPACAP).
- ▶ **Pie de notificación** con indicación de los recursos, plazo y órgano ante quien procedan interponerse.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador



Fig. 9 Contenido de la resolución.

La propuesta de resolución que redactó el instructor vincula ahora al órgano competente para resolver en relación con los hechos ya determinados en el curso del procedimiento, pero no respecto de su valoración jurídica. No obstante, si en la resolución se agrava la sanción, deberá concederse nueva audiencia al presunto responsable por un nuevo plazo de 15 días (art. 90. 2 LPACAP). No así si la resolución reduce la sanción respecto de la planteada en la propuesta de resolución.

La resolución debe ser siempre **motivada** y decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados, siendo congruente con sus peticiones. La aceptación de informes o dictámenes se pueden incorporar al texto de la resolución, de modo que sirvan de motivación.

La **STC 161/2003**, de 15 de septiembre, así lo expone:



“Cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora debe ser «la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación [la impuesta por los arts. 54.1 a) y 138.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común], identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Sólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona, sin que esté excluido,

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

como acaba de exponerse, que una norma de rango reglamentario desarrolle o concrete el precepto o los preceptos legales a cuya identificación directa o razonablemente sencilla el sancionado tiene un derecho que se deriva del art. 25 CE» (F.J 3)».

La resolución, que se habrá de dictar electrónicamente (**art. 88 LPACAP**) pondrá fin al procedimiento y este puede terminar con los siguientes resultados (**art. 89 LPACAP**):

- ▶ Imposición de **sanción**. Además puede haber otras resoluciones relativas a la reparación o a la indemnización. El procedimiento puede terminar cuando el interesado proceda al pago voluntario de la sanción en un momento anterior a la resolución.
- ▶ Declaración de inexistencia de hechos o su falta de acreditación; inexistencia de responsabilidad o de infracción, o declaración de prescripción de la infracción. En estos casos procederá el **archivo de las actuaciones**.
- ▶ Declaración de **caducidad del procedimiento**, sin perjuicio del reinicio de un nuevo procedimiento si la infracción no ha prescrito.

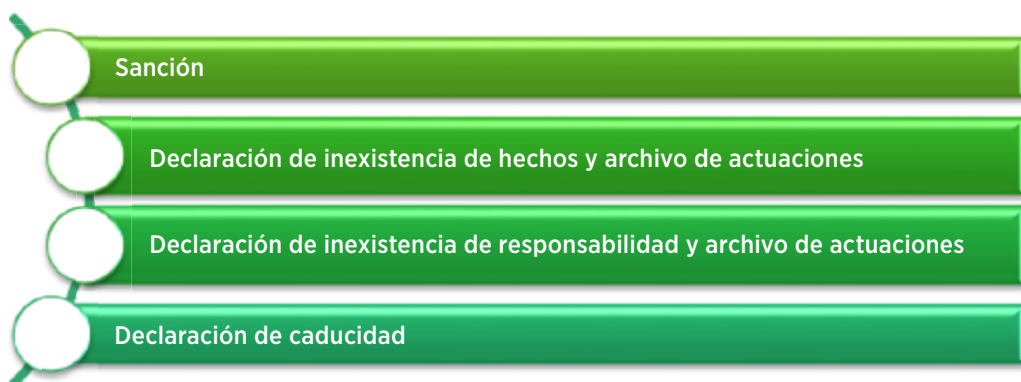


Fig. 10 Tipos de resolución.

2. LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD

Indicábamos en el apartado 2.1.2 de la presente unidad didáctica que los procedimientos sancionadores se inician **de oficio**. Respecto de los **efectos del transcurso del plazo máximo del plazo establecido para resolver y notificar**, rige, por tanto, la **caducidad**, según lo dispuesto en el artículo 25 LPACAP:

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

b). En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”.

El plazo máximo para dictar resolución sancionadora y notificarla (plazo de caducidad) no viene establecido en la LPACAP, (salvo para la tramitación simplificada), sino que este plazo será:

- ▶ El plazo establecido en la ley sectorial aplicable, es decir, en nuestro caso en las leyes de residuos o relativas al medioambiente, del Estado o Comunidades Autónomas si lo preveían (D. A. Primera LPACAP).
- ▶ El plazo propio del procedimiento por razón de la materia que se establezca reglamentariamente (art. 1.2 LPACAP), esto es en las normas reglamentarias dictadas por el Estado, Comunidades Autónomas o las ordenanzas de las corporaciones locales en cuyo caso **no podrán exceder de 6 meses**, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.
- ▶ En defecto de determinación de tal plazo: **3 meses**.
- ▶ En la tramitación simplificada del procedimiento: 30 días.

En la materia de residuos, el artículo 50 de la LRSC se remite a la regulación de la LRJ-PAC² y sus normas de desarrollo (LPACAP).

La **fecha de inicio** del cómputo del plazo de caducidad (dies a quo) es la fecha de la firma del acuerdo de inicio por el órgano competente, salvo en la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, que comienza a contarse desde el siguiente día al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento.

La **fecha final** del cómputo (dies ad quem) es la de la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento válidamente efectuada (STS 12 de abril de 2000 y 12 de noviembre de 2001).

En este sentido, para las notificaciones efectuadas en papel, la STS de 3 de diciembre de 2013, de la Sala 3ª, determina que el *dies ad quem* lo marcará la fecha del segundo intento de notificación realizado con todos los requisitos que exige la ley (ver epígrafe 2.3), de modo que si la notificación personal ha resultado infructuosa y es preciso publicar el edicto en el boletín, este último trámite ya queda fuera del plazo de caducidad.

² La disposición final 4ª de la LPACAP indica que las referencias hechas a la Ley 30/1992 se entenderán realizadas a la LPACAP o a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

El plazo de caducidad puede interrumpirse en los supuestos de **suspensión** establecidos en el art. 22 LPACAP, entre otros:

- Por causa imputable al interesado, por ejemplo si solicita la recusación.
- Para solicitar informe preceptivo (prueba), hasta 3 meses, con comunicación a los interesados.
- Cuando deban solicitarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para su incorporación al expediente.
- Cuando se requiera un previo pronunciamiento de un órgano jurisdiccional, con comunicación a los interesados.
- Para la realización de actuaciones complementarias.

La caducidad debe declararse de oficio. Los efectos que produce la caducidad son:

- El procedimiento sancionador se extingue, pudiendo reiniciarse si la infracción no ha prescrito (**STS 12 de junio de 2003**, Sala 3ª, sec. 5ª). Las pruebas practicadas en el procedimiento caducado pueden llevarse al nuevo procedimiento, pero no los demás trámites (**STS 24 de febrero de 2004** Sala 3ª. Sec.5ª).
- Los procedimientos caducados no interrumpen la prescripción de la infracción.
- Si se dictó Resolución sancionadora en un procedimiento que excedió del plazo legal para resolver esta se anulará (**STS 28 de junio de 2004**. Sala 3. Sec. 3ª).

2.2. Tramitación simplificada del procedimiento

Junto a la tramitación ordinaria del procedimiento, el artículo 96 LPACAP regula la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.

Esta tramitación es aplicable a los **procedimientos generales** cuando sea aconsejable por razones de interés público o por la falta de complejidad del procedimiento. Se puede acordar a solicitud de los interesados o de oficio, en cuyo caso deberá notificarse a aquéllos y, si existe oposición de estos, la Administración deberá seguir la tramitación del procedimiento de manera ordinaria.

En el caso de los **procedimientos sancionadores**, la tramitación simplificada se podrá aplicar opcionalmente en los casos en que el órgano competente para iniciar considere que la infracción puede calificarse de **leve**. Aquí no cabe la oposición expresa del interesado.

En cualquier momento del procedimiento anterior a la resolución, el órgano competente para tramitar puede acordar seguir la tramitación ordinaria, no está obligado a proseguir con la simplificada.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

La duración total del procedimiento es de **treinta días** desde la notificación del acuerdo de tramitación simplificada, por lo que el gran inconveniente para tramitar a través del procedimiento simplificado es enfrentarse a su rápida caducidad.

Para tramitar un procedimiento de modo simplificado es preciso que no se exija la realización de ningún otro trámite que los reflejados en el art. 96. 6 LPACAP.

2.3. Especial referencia a las notificaciones

Tanto la resolución, como anteriormente el acuerdo de inicio y la propuesta de resolución, deben ser notificados al interesado por el órgano que los dicte. La Ley da un plazo de 10 días para practicar las notificaciones (art. 40 LPACAP).

El Tribunal Supremo en su **sentencia de 16 de julio de 2002**, recurso de casación 6794/1997, F 3º en cuanto a los **requisitos de las notificaciones administrativas** recuerda que:



“1º La finalidad básica de toda notificación va enderezada a lograr que el contenido del acto llegue realmente a conocimiento de su destinatario, en cuanto a su integridad sustancial y formal y los posibles defectos de la notificación no afectan a la validez del acto, como ha declarado la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 8 de julio de 1983, 19 de octubre de 1989, 14 de octubre de 1992).

2º La notificación debe hacerse a todos los interesados, sin que sea necesario realizarla directamente al destinatario, ya que puede ser receptora cualquiera de las personas que la ley establece y ello no supone mengua de las garantías del administrado (sentencias de esta sala de 19 de diciembre de 1989, 7 de julio de 1990, 22 de septiembre y 17 de febrero de 1997 y 11 y 25 de febrero de 1998).

*3º La notificación ha de **contener el texto íntegro del acto, la determinación de si es o no definitiva en vía administrativa y los recursos que procedan, órgano ante el que hubieren de interponerse y plazo para interponerlos** y el notificado no está obligado a su cumplimiento sino desde el día siguiente al de la notificación (sentencias de 28 de enero de 1990, 27 de febrero de 1990, 7 de febrero de 1994, 17 de febrero de 1997 y 21 de marzo de 1998).*

*La **notificación por edictos** es un mecanismo formal que no garantiza el efectivo conocimiento por el interesado del acto o resolución que le afecta, por lo que sólo cabe aceptar su empleo como último recurso, cuando han resultado fallidos los dos intentos previos de notificación en el domicilio del interesado y cuando aquellas notificaciones se han practicado legalmente”.*

La LPACAP incorpora importantes novedades respecto de la **práctica de las notificaciones**, pues a partir de su entrada en vigor, se practicarán **preferentemente por medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía (art. 41. 1 LPACAP). Estas notificaciones se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración, la dirección habilitada única o mediante ambos sistemas.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

Así mismo, respecto de los no obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, las notificaciones practicadas en papel deberán ponerse a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración y estos pueden decidir en cualquier momento que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Las notificaciones practicadas por vía electrónica, se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido y **rechazada** (se da por efectuado el trámite y sigue el procedimiento) cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración sin que se acceda a su contenido (art. 43 LPACAP).

No obstante, podrán practicarse por medios no electrónicos:

- Las realizadas por comparecencia espontánea del interesado.
- Las entregadas por empleado público en funciones de notificador para asegurar la eficacia de la actuación administrativa.

En la práctica de las **notificaciones en papel**, de acuerdo con el artículo 42 LPACAP, se realizará un doble intento de notificación en el intervalo de los tres días (hábiles) siguientes y en una hora distinta. En el caso de que el primer intento se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando entre ambos al menos un margen de diferencia de 3 horas. De otro modo, la notificación no se considerará válidamente efectuada mediante la publicación por medio de edictos.

La Administración debe presentar la mayor diligencia en localizar el **domicilio a efectos de notificaciones**. El TC entiende que se vulnera el derecho de defensa cuando se publica una sanción en el tablón de edictos si se conoce o se tiene la posibilidad de conocer un domicilio real del denunciado. A los efectos de la iniciación de los expedientes tramitados de oficio, las Administraciones Públicas podrán recabar mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el padrón municipal.

En el caso de interesados desconocidos, que no se pueda practicar la notificación o si, intentada esta no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de **anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado** (art. 44 y DA 3ª LPACAP), sin perjuicio de otras formas de notificación complementarias que puedan establecer las Administraciones Públicas

Como ya se ha indicado anteriormente, no todos los defectos de notificación suponen la **nulidad** del acto, pero sí aquellos que pueden conllevar **indefensión**.

La **STC 185/2003**, de 27 de octubre, FJ4, expresa que *“para que pueda estimarse una indefensión con relevancia constitucional, que sitúe al interesado al margen de toda posibilidad de alegar y defender en el proceso sus derechos, no basta con una vulneración meramente formal, sino que es necesario que de esa infracción formal se derive un efecto material de indefensión, con real menoscabo del derecho de defensa y con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado”*.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2. El procedimiento sancionador

El incumplimiento del plazo sólo supondrá una irregularidad administrativa no invalidante.

Respecto de la notificación por *edictos o anuncios*, la jurisprudencia no admite su validez más que en los casos en que el doble intento de notificación se haya realizado siguiendo todos los requisitos exigidos legalmente y restrictivamente, los interesados en el procedimiento sean "desconocidos" o "se ignore su domicilio" (*STSJ de Cantabria, de 8 junio 1999* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección única).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3. Tramitación de procedimientos no sancionadores

Tramitación de procedimientos no sancionadores

3

En la unidad 1 analizábamos la diferente naturaleza de las sanciones respecto de otros actos administrativos de carácter no sancionador. Cuando el acto que se haya de dictar no sea una sanción, no se aplicarán las especialidades del procedimiento sancionador recogidas en las leyes (ej la necesidad de propuesta de resolución o la ejecutividad del acto administrativo). No obstante y sin perjuicio de estas salvedades, la LPACAP contempla en sus artículos la posibilidad de tramitar acumuladamente los procedimientos para la imposición de sanciones y la determinación de la reposición de la situación alterada o la determinación de los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción (arts. 85. 2 y 90.4 LPACAP).

En cualquier caso, el sistema de fuentes aplicable está también determinado en la disposición adicional primera y el artículo 1.2 de la LPACAP, debiendo estarse por tanto en primer lugar a las normas de procedimiento que contengan las leyes especiales vigentes, aplicando a continuación las disposiciones del procedimiento administrativo común recogidas en la LPACAP.

La LPACAP en su artículo 86 contempla la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdos, pactos, convenios o contratos siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción. El alcance, efectos y régimen jurídico serán los previstos en la disposición que los regule.



Fig. 11 Procedimientos no sancionadores.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3. Tramitación de procedimientos no sancionadores

A. RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD AMBIENTAL

En el **artículo 30 de la LRSC** -“*Restablecimiento de la legalidad ambiental*”-, se prevé que la autoridad competente podrá ordenar el cierre del establecimiento o la paralización de la actividad cuando estos no cuenten con las autorizaciones, declaraciones o registro correspondientes, o bien la suspensión temporal de la actividad cuando no se ajuste a lo declarado o a las condiciones impuestas por la citada autoridad. Estas medidas se dictarán y tramitarán conforme a lo dispuesto en la **normativa autonómica** para los procedimientos para el **restablecimiento de la legalidad ambiental**, o en su caso, para los procedimientos que regulen la **concesión de la autorización, declaración o registro** que deba concederse.

Junto a esta previsión legal, cabría que, mediante procedimientos de restablecimiento de la legalidad, se pudiera ordenar medidas correctoras a las actividades que no cumplan con lo dispuesto en la normativa de residuos.

**B. REPOSICIÓN DE LA SITUACIÓN ALTERADA.
INDEMNIZACIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS**

La LRSC contiene una previsión expresa a la reparación del daño en el **artículo 54**, sin perjuicio de la sanción que se pueda imponer. Esta aclaración deja fuera de toda duda su carácter alternativo o la posibilidad de que pueda plantearse la existencia de bis in idem (**ver epígrafe 4 Ud. 3)**:

“Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine”.

Específicamente, en los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la **Ley 26/2007**, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. La metodología de reparación prevista en esta Ley 26/2007 podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su disposición adicional novena.

El art. 28.2 de la LRJSP indica expresamente que la responsabilidad derivada de la comisión de una infracción administrativa es compatible con la reposición de la situación alterada a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada **por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora**.

Hay que recordar que la reparación del perjuicio causado por una conducta infractora persiste aun cuando se exima al denunciante del cumplimiento de la sanción por aportar elementos de prueba necesarios (art. 62. 4 LPACAP).

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3. Tramitación de procedimientos no sancionadores

En el artículo 90. 4 de la LPACAP, se contempla la necesidad de tramitar un **procedimiento complementario**, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva, para determinar la reparación de daños y perjuicios y la cuantía de la indemnización cuando estas no se hayan determinado en el expediente sancionador. Este procedimiento puede ser susceptible de terminación convencional, sin que implique el reconocimiento voluntario de la responsabilidad del infractor.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

4. Esquemas de tramitación

Esquemas de tramitación

A continuación se muestran los esquemas de la tramitación de ambos procedimientos.

TRAMITACIÓN ORDINARIA Y SIMPLIFICADA PROCEDIMIENTO SANCIONADOR



Fig. 12 Esquema de la tramitación ordinaria del procedimiento sancionador.



Fig. 13 Esquema de la tramitación simplificada del procedimiento sancionador.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

5. Bibliografía

Bibliografía



NORMAS

BOE (1978). Constitución Española. BOE nº. 311, pg. 29313.

BOE (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº. 80, pg. 8945.

BOE (1995) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE nº. 281, pg. 33987.

BOE (1997) Ley 11/1997, 24 de abril de envases y residuos de envases. BOE nº. 99 pg. 13270.

BOE (1998) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado nº167, pg. 23516.

BOE (2001) Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Boletín Oficial del Estado nº. 25, pg. 3507.

BOE (2002) Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. Boletín Oficial del Estado nº. 3, pg. 185.

BOE (2003) Real Decreto 255/2003 que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos. Boletín Oficial del Estado nº. 54, pg. 8433.

BOE (2005) Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, regula la gestión de los neumáticos fuera de uso. BOE nº. 2 pg. 352.

BOE (2007) Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE nº. 255 pg. 43229.

BOE (2008) Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. BOE nº. 38 pg. 7724.

BOE (2008) Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. BOE nº. 37 pg. 7399.

BOE (2011). Ley 22/2011, de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados. Boletín Oficial del Estado, nº 181, pg. 85650.

BOE (2012). Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Boletín Oficial del Estado nº. 305, pg. 86283

BOE (2015) Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos. BOE nº. 45 pg. 14211

BOE (2015) Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE nº. 83 pg. 29388.

LOS PROCEDIMIENTOS DE DISCIPLINA EN MATERIA DE RESIDUOS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

5. Bibliografía

BOE (2015) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236 pg. 89343.

BOE (2015) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público I. BOE nº 236 pg. 89411.

LIBROS

Abogacía General del Estado. DGSJE. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Thomson. Aranzadi.

Alarcón, L. (2007). El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales, Thomson. Civitas.

Alarcón, L. (2008). La garantía *non bis in idem* y el procedimiento administrativo sancionador, Iustel.

Gallardo, M.J. (2008). Los principios de la Potestad sancionadora. Teoría y práctica. Iustel.

Gómez Tomillo, M. y otro. Derecho Administrativo Sancionador. Parte general. (2010). Thomson Reuters.

Huergo A. (2008) Las sanciones administrativas. Iustel

Rebollo, M. y otros (2010). Derecho administrativo sancionador. Lex Nova

Varios autores (2008-2009). Memento Práctico. Infracciones y Sanciones. Ediciones Francis Lefebvre.

Varios (Guía Técnica sobre la Gestión de Residuos Municipales). Cátedra Ecoembes Medio Ambiente, FEMP.

CITAS WEB

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Calidad y Evaluación Ambiental. Prevención y Gestión de Residuos. 2015 <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/>

Federación Española de Municipios y Provincias. Áreas Temáticas: Medio Ambiente. 2015. http://www.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Comision_Detalle/_9CJy9Y2ZCoETqWRH4c6owiDMYR3UmqBoGK7BIJeLpSJik2DnS7SqrW9Gg9z8g05ekhxW04tl1d6u8wcptFG4iaWQcaweSAc

1. Recursos administrativos	176
1.1. Recursos administrativos	176
1.2. Recurso potestativo de reposición	177
1.3. Recurso de alzada	182
1.4. Recurso extraordinario de revisión	183
2. Recurso Contencioso-administrativo	186
2.1. Ámbito del recurso	187
2.2. Actos contra los que se puede presentar recurso contencioso-administrativo. Actividad administrativa impugnables	187
2.3. Plazo de presentación de recurso/interposición del recurso	190
3. La ejecutividad de los actos administrativos	193
3.1. La ejecutividad de los actos administrativos y la suspensión en vía administrativa	193
3.2. La suspensión en vía contencioso-administrativa	200
4. La ejecución de los actos en materia ambiental, en especial en materia sancionadora. Ejecución voluntaria y ejecución forzosa	203
5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación	207
5.1. Rectificación de error material	207
5.2. Revisión de oficio	208
5.3. Revocación	209
6. Casos prácticos	210
7. Bibliografía	214

Recursos. Ejecutividad del acto administrativo



Profesora: **Ángela Manzano**

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El expediente sancionador y/o de disciplina en materia medioambiental (entre ellos de residuos sólidos) termina con la resolución administrativa que resuelve bien con la imposición de la sanción y/o medida de disciplina o bien con la declaración de ausencia de infracción y culpabilidad de la persona contra la que se ha seguido el procedimiento, amén de las otras forma de terminación como pueden ser la terminación convencional o la declaración de prescripción de la infracción o caducidad por haberse excedido el plazo establecido para la tramitación del procedimiento.

Dictada la resolución que en cada caso haya sido procedente y en el supuesto de que el interesado considere que su contenido no es conforme a Derecho, caben dos opciones, bien presentar en vía administrativa el recurso de reposición o bien acudir directamente a los Tribunales ordinarios de justicia e interponer el oportuno recurso contencioso-administrativo. Lo anterior se refiere a las Administraciones Locales. Si se tratase de la Administración autonómica o central podrá ser, previamente, preciso interponer recurso de alzada de existir superior jerárquico del órgano que resolvió.

La regulación de los recursos administrativos la encontramos en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del** Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante **LPACAP**). La regulación del recurso contencioso-administrativo está contenida en la **Ley 29/1998**, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante **LJCA**).

Recursos administrativos

- Regulados por la **Ley 39/2015**

Recurso Contencioso-administrativo

- Regulados por la **Ley 29/1998**

Fig. 1 *Leyes que regulan los recursos contra los actos administrativos.*

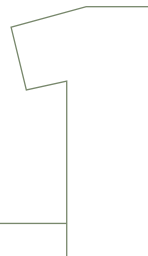
En el estudio de esta Unidad nos centraremos en los aspectos formales de los recursos en vía administrativa y en el tema de la ejecutividad del acto administrativo y, en su caso, en su suspensión. Sobre el tema de la ejecutividad y la posible suspensión del acto administrativo centraremos la mayor parte del trabajo puesto que, se considera, tiene una mayor transcendencia práctica para los técnicos no juristas.

Respecto del recurso contencioso-administrativo trataremos los aspectos formales ya que el aspecto puramente procesal ante los tribunales es ajeno al objeto del presente curso. También, cabe detenerse en la eventual suspensión de la ejecutividad del acto en vía contencioso-administrativa por decisión judicial.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

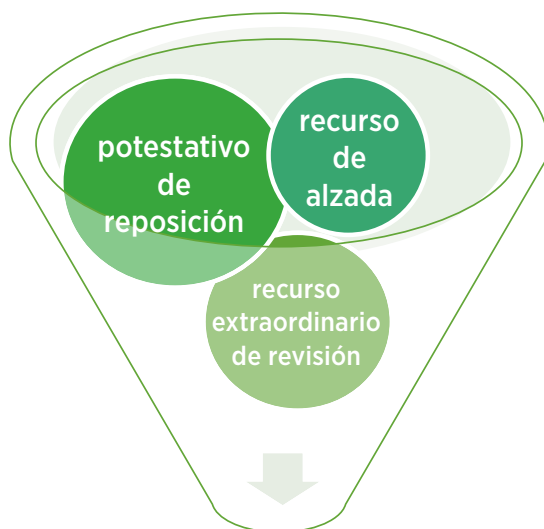
1. Recursos administrativos

Recursos administrativos



1.1. Recursos administrativos

El recurso en vía administrativa se concibe como una garantía del ciudadano mediante el que se solicita a la administración que ha dictado el acto que se recurre, la revisión o revocación de dicho acto por no considerarse ajustado a Derecho. Dicha facultad se materializa a través de los siguientes tipos de recursos: unos de carácter ordinario, *el recurso de alzada y el potestativo de reposición*, y otro, de carácter extraordinario, *el recurso de revisión*, cuya singularidad radica en que solo puede sustentarse en unos motivos tasados tal y como veremos a continuación.



**Recursos
administrativos**

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

1.2. Recurso potestativo de reposición

El artículo 123 de la LPACAP establece lo siguiente:

“1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

3. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”.

En lo que aquí interesa, el ámbito de la Administración Local, el recurso en el que nos centraremos es el recurso de reposición, **aquel que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto**, y es así por cuanto que el recurso de alzada es propio de aquellas organizaciones administrativas en las que existen órganos decisorios jerarquizados, lo que generalmente no ocurre en la Administración local donde rige el principio de competencia.

Actos contra los que cabe el recurso de reposición

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 112 de la LPACAP** podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición contra:

- ▶ Contra las resoluciones.
- ▶ Contra los actos de trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

A su vez, tal y como acabamos de ver en lo señalado en el artículo 123, el recurso de reposición cabe contra las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa. De acuerdo con lo establecido en el **artículo 114** de la LPACAP, ponen fin a la vía administrativa los siguientes:

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

Resoluciones que ponen fin a la vía administrativa (artículo 114):

- De los recursos de alzada.
- De los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.
- De los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

De acuerdo con el **artículo 52.2** de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante **LBRL**), ponen fin a la vía administrativa en las Corporaciones locales las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- ▶ Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del art. 27.2 LBRL.
- ▶ Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- ▶ Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

Requisitos de la interposición del recurso

- ▶ El recurso habrá de formularse mediante escrito que contenga los siguientes datos, conforme a lo exigido por el **artículo 115 de la LPACAP**:
- ▶ El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- ▶ El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- ▶ Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- ▶ Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- ▶ Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

Deben hacerse dos salvedades al respecto del recurso, una, que el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre y cuando, se deduzca su verdadero carácter. La otra salvedad es de carácter práctico: el recurso debe impugnar el contenido de la resolución. De hecho, no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado (artículo 118.1 LPACAP)

Plazo para la interposición del recurso de reposición

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 124 de la LPACAP** que establece que **el plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso**. Si no lo fuera, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer el recurso **en cualquier momento** a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

– El plazo máximo **para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes**.

– **Contra la resolución de un recurso de reposición** no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

– **El plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.**

Cabe llamar la atención en este punto respecto de que **el día final del cómputo que ha de tenerse en cuenta es el equivalente al de la notificación o publicación, no el del día siguiente a recibir la notificación**. Los términos en los que los tribunales han interpretado este cómputo del plazo vienen plasmados, entre otras, en la Sentencia que a continuación transcribimos y en las que cita:

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de lo Militar, de 17 de abril de 2013:



“El Tribunal de instancia ha considerado correctamente que el primer día del plazo (dies a quo) era el 11 de Junio de 2.011 -como día siguiente a la notificación-, pero ha errado al considerar que el día final del plazo mensual (dies ad quem) era el 11 de Julio siguiente,

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

pues el día final del plazo era el 10 de Julio de dicho año, que era día hábil, como ordinal correlativo en el mes siguiente al día de la notificación (10 de Junio anterior).

Y es que de acuerdo con una ya consolidada doctrina jurisprudencial el cómputo de los plazos expresados en meses (o años) ha de hacerse según el artículo 5 del Código Civil, de fecha a fecha, para lo cual aún cuando se inicie al día siguiente de la notificación o publicación del acto o disposición, el plazo concluye el día correlativo a tal notificación o publicación en el mes (o año) de que se trate.

*(...) Sigue siendo aplicable la doctrina unánime de que el cómputo termina el mismo día (hábil) correspondiente del mes siguiente. En nuestro caso, **notificada la resolución el 17 de enero y siendo hábil el 17 de febrero, este era precisamente el último día del plazo.** La doctrina sigue siendo aplicable, decimos, porque la regla “de fecha a fecha” subsiste como principio general del cómputo de los plazos que se cuentan por meses, a los efectos de determinar cuál sea el último día de dichos plazos.”*

La consecuencia de no interponer el recurso de reposición es que la resolución administrativa de que se trate **adquirirá firmeza en vía administrativa** y será inatacable ante la Administración que la dictó, pero eso no impedirá que pueda ser impugnada en vía contencioso-administrativa.

Fundamentación del recurso

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 112.1** de la **LPACAP**, cabe fundar el recurso en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en **los artículos 47 y 48** de la Ley. Conforme al primero de dichos preceptos, son nulos:

- ▶ Los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- ▶ Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- ▶ Los que tengan un contenido imposible.
- ▶ Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.
- ▶ Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- ▶ Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- ▶ Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal

Por su parte el **artículo 48 de la LPACAP** califica de anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Los defectos de forma sólo determinarán la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Legitimación activa

Establece el **artículo 112.1** de la **LPACAP** que los interesados podrán interponer los recursos de alzada y potestativo de reposición.

El **artículo 4 de la LPACAP** dispone que tienen concepto de interesado:

- ▶ Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- ▶ Los que, sin haber interpuesto el recurso, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- ▶ Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el recurso en tanto no haya recaído resolución definitiva.
- ▶ Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
- ▶ El derecho- habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible.

No obstante, la determinación de si existe o no esa condición de interesado es una cuestión de casuística que en muchos casos deberán dilucidar los tribunales de justicia.

En cuanto a la impugnación de los actos emanados de las Corporaciones Locales también podrán impugnar los actos y acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones Locales que hubieran votado en contra de los mismos (**artículos 209.2 y 211.3 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales**, aprobado por **Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre**),

Competente para resolver el recurso

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 123.1** de la **LPACAP** el recurso potestativo de reposición se interpone ante el órgano que lo hubiera dictado. Por tanto, el órgano competente que ha de resolver el recurso, **será el mismo órgano que dictó el acto o resolución que se recurre**.

En este punto, cabe destacar que si el acto se adopta por un órgano en el ejercicio de una competencia delegada, se entenderá que ha sido dictada por el delegante (**artículo 9.4 de la LPACAP**), y por ello del recurso deberá conocer el órgano delegante. Bien es cierto que existe

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

alguna discrepancia al respecto pues hay quien opina que sí es posible esa delegación para resolver los recursos.

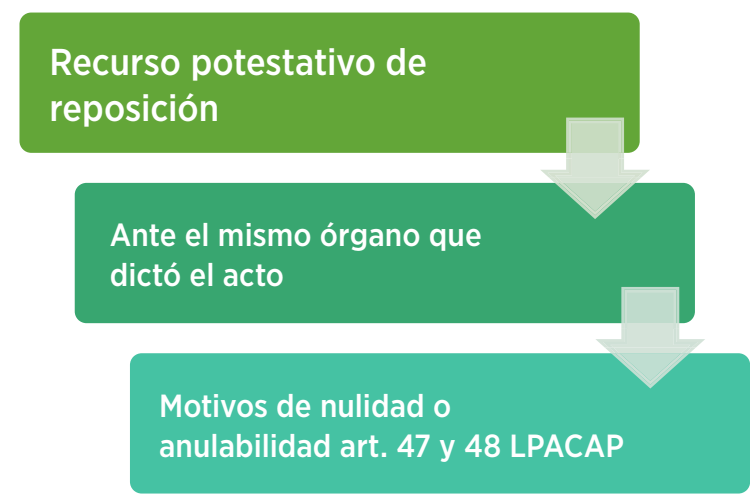


Fig. 2 Requisitos subjetivos y objetivos del recurso potestativo de reposición.

1.3. Recurso de alzada

Como ya dijimos anteriormente el recurso de alzada tiene poca virtualidad en el ámbito de la Administración Local habida cuenta que no rige el principio de jerarquía en la organización municipal. No obstante, haremos un breve repaso de sus características y requisitos conforme a la regulación que del mismo hace la LPACAP.

Tiene por objeto (**artículo 121** de la **LPACAP**) las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, que podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

- El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.
- Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, este deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.
- El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.
- Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, este deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.
- En cuanto al plazo de interposición (art. 122.1 LPACAP) será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será FIRME a todos los efectos. Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.
- Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.
- El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo.
- Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

1.4. Recurso extraordinario de revisión

En contraposición a los recursos de reposición y alzada, a los que antes calificamos como recursos ordinarios por cuanto que los motivos de impugnación pueden ser cualquier causa de nulidad o anulabilidad previstas en la ley. El recurso extraordinario de revisión al tratarse, tal y como el propio enunciado del **artículo 125** de la **LPACAP** reza, de un recurso de revisión, es un medio limitado de impugnación de los actos administrativos que solo puede fundarse en la concurrencia las causas que el citado artículo contempla:

- *“1. **Contra los actos firmes en vía administrativa** podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de **cuatro años** siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de **tres meses** a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme”.

Otra de las cuestiones que hemos de hacer referencia en relación con el recurso extraordinario de revisión y que lo diferencia de los recursos de alzada y potestativo de reposición es que procede tan sólo contra **actos firmes en vía administrativa**, es decir, aquellos cuyos plazos de recurso administrativo ordinario han transcurrido ya.

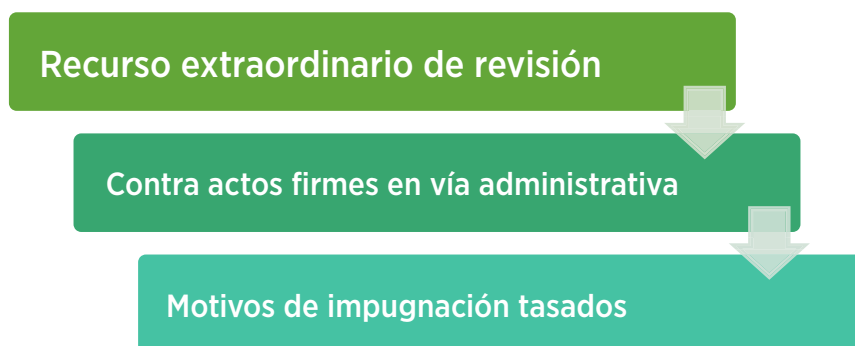


Fig. 3 Presupuestos de admisión del recurso extraordinario de revisión.

En cuanto al **órgano competente**, el recurso de revisión se tendrá que presentar el mismo órgano que dictó el acto impugnado, que, además será el competente para resolverlo. Sobre la resolución de este recurso cabe señalar lo que dispone el **artículo 126** de la **LPACAP**:

“1. El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la **inadmisión a trámite**, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Recursos administrativos

causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

2. El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.,

3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional Contencioso-administrativa”.

El plazo que tiene la Administración para dictar y notificar la resolución del recurso es de tres meses transcurridos los cuales sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional Contencioso-administrativa; el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta será de seis meses a contar desde el día siguiente a aquel en que se haya producido tal denegación presunta; por el contrario, si el recurso contencioso-administrativo se interpone contra la resolución expresa del recurso de revisión, el plazo será de dos meses a contar desde el día siguiente al de la notificación de dicha resolución.

Por último, cabe indicar que es compatible que se tramiten y resuelvan al mismo tiempo un recurso de revisión contra un acto determinado y un procedimiento de revisión de oficio del mismo acto.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo

Recurso Contencioso-administrativo



El procedimiento contencioso-administrativo debe entenderse como un **control de legalidad de los actos de la Administración**, es decir, el exacto sometimiento de la Administración a la legalidad vigente de las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal poder público le concede el ordenamiento jurídico. Todo ello, en beneficio de los ciudadanos y del interés general, de acuerdo con lo señalado en la Constitución española de 1978:

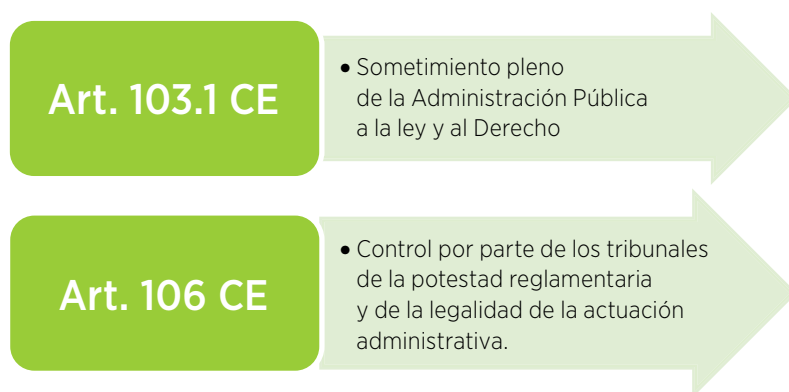


Fig. 4 Artículos de la Constitución Española referentes al principio de legalidad en relación con la Administración Pública.

Mientras que los recursos administrativos se sustancian ante la propia Administración, **el recurso contencioso-administrativo es el medio que asiste al ciudadano para someter a la decisión de los tribunales, una resolución que entiende que no es ajustada a Derecho**. Su regulación se encuentra recogida en la LJCA.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo

2.1. Ámbito del recurso

El **artículo 1** del citado cuerpo normativo delimita cual es el ámbito de este orden jurisdiccional:

“1. Los Juzgados y Tribunales del orden Contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación. 2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a) La Administración General del Estado.*
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
- c) Las Entidades que integran la Administración local.*
- d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales”.*

2.2. Actos contra los que se puede presentar recurso contencioso-administrativo. Actividad administrativa impugnabile

Los actos o actuaciones contra los que es admisible el recurso contencioso-administrativo quedan regulados en el **artículo 25 de la LJCA**:

*“1. El recurso Contencioso-administrativo es admisible en relación con las **disposiciones de carácter general** y con los **actos expresos y presuntos** de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.*

*2. También es admisible el recurso contra la **inactividad de la Administración** y contra sus actuaciones materiales que constituyan **vía de hecho**, en los términos establecidos en esta Ley”*

Debemos destacar que tal como dice este precepto el recurso no precisa imprescindiblemente de la existencia de un **acto administrativo ya sea expreso o tácito**. Cabe también contra la **inactividad de la Administración**, esto es, cuando debiendo ésta haber actuado (por ejemplo, la paralización de un vertido) no lo hace, y contra aquellas actuaciones que constituyen la denominada **“vía de hecho”**.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo

Acto expreso:

Resolución que pone fin al expediente sancionador.

Acto presunto:

Desestimación por silencio administrativo de un recurso de reposición.

Inactividad de la administración y vía de hecho:

Inacción de la administración habiéndose solicitado que adopte una determinada medida. Actuación adva sin tener la competencia u obviando procedimiento.

Fig. 5 Actos y actuaciones contra los que se puede interponer recurso contencioso-administrativo (artículo 25 de la LJCA)

Existe “vía de hecho” cuando la Administración desarrolla una actuación sin tener competencia para ello o, teniéndola, no respecta de forma notoria el procedimiento establecido, bien entendido que no se trata de que omita algún trámite sino que obvie los trámites más esenciales del procedimiento.

Encontramos una definición más extensa de lo que supone la vía de hecho, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de **29 de octubre de 2010**:

“TERCERO.- Pues bien, como señala la sentencia de 22 de septiembre de 2003, el concepto de vía de hecho es una construcción del Derecho Administrativo francés que desde lejos viene distinguiendo dos modalidades, según que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece (manque de droit) o lo haya hecho sin observar el procedimiento establecido por la norma que le haya atribuido ese poder o potestad (manque de procédure).

Dicha categoría conceptual pasó hace tiempo a nuestro ordenamiento jurídico, especialmente por obra de la doctrina y de la jurisprudencia, para comprender en ella tanto la actuación material de las Administraciones Públicas que se produce sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico como aquella otra actividad material de ejecución que excede evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo.

El primer supuesto, esto es, cuando la actuación administrativa carece de resolución previa que le sirva de fundamento jurídico, se encuentra prohibido con rotundidad en el art. 93 de la LRJ y PAC. Y a dicha falta de acto previo son asimilables aquellos casos en los que, existiendo tal acto, este se ve afectado de una irregularidad sustancial, que permite hablar de acto nulo de pleno derecho o, incluso, inexistente, viéndose privado de la presunción de validez que predica de todo acto administrativo el art. 57.1 LRJ y PAC.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo

El segundo supuesto se refiere a los casos en que la ejecución material excede de su título legitimador extralimitándolo.

En definitiva, como señalamos en sentencia de 8 de junio de 1993 “la vía de hecho” o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o este es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite”.

Semejante criterio se desprende de la sentencia de 7 de febrero de 2007 cuando señala que: “la finalidad de la vía de hecho articulada en la nueva Ley de la Jurisdicción responde a la intención del legislador de no dejar sin cobertura jurídica y tutela judicial a las actuaciones materiales de la Administración que, sin procedimiento administrativo y la cobertura de un acto de este carácter, perturbe el ejercicio de sus derechos por los particulares, al objeto de obtener la cesación de esa ilegítima actividad material por parte de la Administración”. En definitiva, la vía de hecho “se configura como una actuación material de la Administración, desprovista de la cobertura del acto legitimador o con tan graves vicios o defectos que supongan su nulidad radical o de pleno derecho”. (STS 27-11-1971, 16-06-1977, 1-06-1996)”.

También cabe la interposición del recurso contencioso-administrativo para la **impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general** (ej: ordenanza municipal), es decir, recurrida o no una disposición de carácter general nada impide que los actos concretos de aplicación que realice la Administración puedan ser impugnados. Así lo contempla el **artículo 26 LJCA** cuando dice:

*“1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los **actos que se produzcan en aplicación de las mismas**, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.*

*2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de **los actos de aplicación** con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior”.*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo



Fig. 6 Resumen de actos y actuaciones contra los que se puede interponer recurso contencioso-administrativo (artículos 25 y 26 de la LJCA)

2.3. Plazo de presentación de recurso/interposición del recurso

Los plazos para interponer el recurso contencioso-administrativo se encuentran regulados en el **artículo 46 LJCA**, dependiendo de cuál sea el acto impugnado.

En primer lugar, el supuesto general es que el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo es de **dos meses** contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera **expreso**. Si no lo fuera (**acto presunto**), el plazo será de **seis meses** y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

En relación con **el plazo de seis meses** para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación del recurso de reposición por silencio negativo, cabe destacar lo señalado por la **doctrina del Tribunal Supremo**. Valga como ejemplo lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de **20 de octubre de 2009**:

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo

*“No puede compartirse la interpretación que del art. 46 de la Ley de la Jurisdicción sostiene la recurrente y que no se acomoda a la que esta Sala viene sosteniendo en congruencia con el criterio del Tribunal Constitucional, que ha contemplado de manera específica la caducidad de la acción en relación con la impugnación en vía Contencioso administrativa de las desestimaciones presuntas o por silencio administrativo, elaborando un cuerpo de doctrina, a partir de la sentencia 6/1986, de 21 de enero, ratificada por otras posteriores (SSTC 204/1987), de 21 de diciembre, 63/1995, de 3 de abril, 188/2003, de 27 de octubre y 220/2003, de 15 de diciembre), doctrina que se recoge y ordena de manera completa en la sentencia 14/2006, de 16 de enero y que se sintetiza en la sentencia 39/2006, de 13 de febrero de 2006 en los siguientes términos: “la doctrina indicada parte de que el silencio administrativo es una mera ficción legal para que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial y superar los efectos de la inactividad de la Administración y parte, asimismo, de que no puede calificarse de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales (SSTC 6/1986), de 21 de enero; 204/1987, de 21 de diciembre; 180/1991, de 23 de septiembre; 294/1994, de 7 de noviembre; 3/2001, de 15 de enero, y 179/2003, de 13 de octubre), para continuar entendiendo que, **ante una desestimación presunta, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración, y concluir, en definitiva, que deducir de este comportamiento pasivo el referido consentimiento con el contenido de un acto administrativo en realidad no producido** -recuérdese que el silencio negativo es una mera ficción con la finalidad de abrir la vía jurisdiccional ante el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver expresamente- **supone una interpretación absolutamente irrazonable, que choca frontalmente con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en su vertiente de acceso a la jurisdicción** (SSTC 188/2003, de 27 de octubre; y 220/2003, de 15 de diciembre; y las en ellas citadas).*

En segundo lugar, en los supuestos previstos en el **artículo 29**, los **dos meses** se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados en dicho artículo. Recordemos que tales supuestos son los siguientes:

“1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso Contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si esta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso Contencioso-administrativo”.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. Recurso Contencioso-administrativo

En tercer lugar, si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en **vía de hecho**, el plazo para interponer el recurso será de **diez días** a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el artículo 30. El citado **artículo 30** señala lo siguiente:



*“En caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los **diez días siguientes a la presentación del requerimiento**, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo”.*

Si no hubiere requerimiento, el plazo será de **veinte días** desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.

Finalmente, hay que tener en cuenta respecto del cómputo temporal que el mes de agosto es inhábil a efectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que se interrumpe durante el mismo el plazo de que se trate.

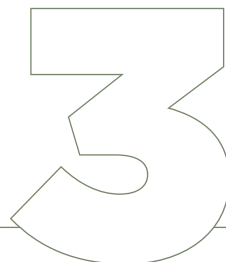


Fig. 7 Plazos para la interposición del recurso contencioso-administrativo (artículo 46 LJCA)

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

La ejecutividad de los actos administrativos



3.1. La ejecutividad de los actos administrativos y la suspensión en vía administrativa

Todo acto administrativo en cuanto reviste apariencia externa de legalidad obliga a su inmediato cumplimiento, se predica de ellos que son ejecutivos. La **ejecutividad** es por tanto la **cualidad** del acto administrativo de producir todos sus efectos aún contra la voluntad del obligado, a diferencia de los actos privados que necesitan el apoyo judicial para su ejecución.

La atribución de esa característica de ejecutividad inmediata está amparada por el **artículo 38 de la LPACAP**:

“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en la Ley”.

Y a su vez, el **artículo 39.1** dispone:

“1.Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

La ejecutividad es por tanto un **privilegio** de la Administración por el que los actos administrativos son ejecutivos desde que se dictan y que cabe distinguirlo de la ejecutoriedad que es la facultad de la Administración para ejecutar por sí misma el acto administrativo.

Así la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de **9 de febrero de 2010**, distingue entre ejecutividad y actividad de ejecución:

*“TERCERO.- Esta Sala (sentencias de 2 y 16 de enero de 2001, Recursos de Casación núms. 6792/1996 y 7134/96; y de 24 de noviembre de 2004 , Recurso de Casación núm. 3071/2001) ha declarado que, tratándose de resoluciones administrativas, debe distinguirse entre **ejecutividad** y **actividad de ejecución**; y que lo primero expresa una **cualidad** de la resolución, consistente en la posibilidad de ser llevada a efecto mediante actos materiales de ejecución, mientras que lo segundo son esos actos materiales por*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

los que se lleva a la práctica la resolución y que son algo distinto de ésta última aunque arranquen de ella.

Y ha dicho también que la ejecutividad no es en principio contraria al derecho reconocido en el artículo 24 CE, y que lo decisivo para que pueda ser procedente, desde la perspectiva de dicho precepto constitucional, será su posibilidad de control jurisdiccional.

En cambio, el **artículo 98** de la LPACAP, bajo el título de ejecutoriedad nos vuelve a recordar que los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos, **salvo** los supuestos que enumera entre los que introduce una importante novedad -la letra b)- en relación con las resoluciones sancionadoras:

*"1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán **inmediatamente ejecutivos**, **salvo** que:*

*a) Se produzca **la suspensión de la ejecución del acto**.*

*b) Se trate de una **resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa**, incluido el potestativo de reposición.*

c) Una disposición establezca lo contrario.

d) Se necesite aprobación o autorización superior".

Para que pueda hablarse de ejecutividad de un acto administrativo se requiere, en primer lugar, la propia existencia de un acto administrativo y que, además, ese acto haya sido notificado al interesado, quien tiene que ejecutarlo, voluntariamente en principio, o soportar, en caso de incumplimiento la ejecución forzosa por parte de la Administración. Por eso dispone el **artículo 97** de la **LPACAP** que:

*"1. Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la **resolución que le sirva de fundamento jurídico**.*

*2. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a **notificar** al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa".*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

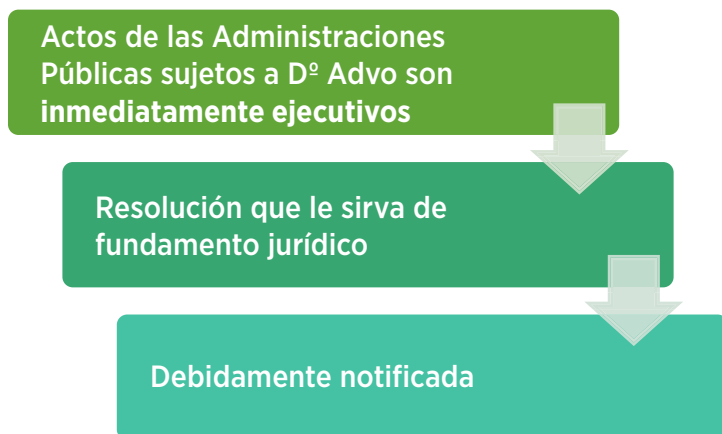


Fig. 8 Requisitos de la ejecutividad de los actos administrativos.

Adoptada una determinada resolución un acuerdo que pongan fin al procedimiento administrativo resultan inmediatamente ejecutivos, es decir, la Administración puede llevar a cabo las medidas necesarias para que se cumpla su contenido. De ahí que el **artículo 115.1 LPACAP** disponga que:

“La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”.

No obstante esta **regla general de la no suspensión de la ejecutividad** no impide que si el interesado, el afectado por la ejecución del acto, solicita la suspensión, la Administración pueda adoptar la decisión de suspender la ejecución del mismo, eso sí, previa valoración de las circunstancias concurrentes y siempre que se den los requisitos a los que se refiere el **artículo 117.2 LPACAP** al decir:

*“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien competa resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la **eficacia inmediata del acto recurrido**, podrá **suspender**, de oficio o a solicitud del recurrente, **la ejecución del acto impugnado** cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley”.*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

La decisión de suspender la ejecución del acto puede ir acompañada, si el órgano que la adopta lo entiende preciso, de la adopción de las **medidas cautelares** que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución impugnada en el supuesto de que no prospere la impugnación realizada por el particular y pueda, así ejecutarse debidamente. De ahí que el punto 4 del artículo 117 establezca lo siguiente:

“Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquella solo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente”.

En cuanto a la **duración en el tiempo de la suspensión**, cabe hacer referencia a la **prolongación una vez agotada la vía administrativa**, tal y como lo regula el **art. 117.4 párrafo tercero**:

*“La **suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa** cuando, habiéndolo solicitado previamente el interesado, **exista medida cautelar y los efectos de esta se extiendan a la vía contencioso-administrativa**. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud”.*

Finalmente debe advertirse que la ejecución del acto impugnado **se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión** haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien competa resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4, segundo párrafo, de esta Ley (artículo 117.3 LPACAP)

No obstante lo expuesto más arriba son los principios generales que rigen la ejecutividad de los actos administrativos. En cambio, **la ejecutividad de las sanciones administrativas** ha sido un tema polémico objeto de distintas interpretaciones y sobre el que existe una amplia jurisprudencia. De hecho, la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido a matizar de forma ciertamente intensa la literalidad del principio de ejecutividad de los actos administrativos y máxime en materia sancionadora. Un análisis bastante clarificador lo encontramos en los comentarios al tema de la suspensión de los actos administrativos en Base Jurídica La Ley (Suspensión de Actos Administrativos. Guía Jurídica), que parcialmente transcribimos:

“El estadio final, en la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional, se sitúa en su sentencia 78/1996, de 20 de mayo. En ella se viene a extraer una consecuencia aplicativa de la doctrina precedente, que, por lo demás, se ratifica, declarando contraria al artículo 24.1 Constitución la ejecución del acto administrativo, que se anticipaba al posible control judicial de su ejecutividad.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

El caso decidido en la sentencia se refería a un acto de ejecución de una sanción disciplinaria no firme, recurrida en reposición en vía administrativa. En la reposición se había solicitado la suspensión, y sin que la Administración hubiese resuelto el recurso o contestado a la solicitud de suspensión se lleva a efecto la suspensión, lo que se consideraba contrario al artículo 24 Constitución. Sobre el particular, la sentencia hace la siguiente proclamación:

“La ejecución inmediata de un acto administrativo es, pues, relevante desde la perspectiva del artículo 24.1 de la Constitución ya que si tiene lugar imposibilitando el acceso a la tutela judicial puede suponer la desaparición o pérdida irremediable de los intereses cuya protección se pretende incluso prejuzgar irreparablemente la decisión final del proceso causando una real indefensión. En consecuencia, el derecho a la tutela se extiende a la pretensión de suspensión de la ejecución de los actos administrativos que, si formulada en el procedimiento administrativo, debe permitir la impugnación jurisdiccional de su denegación y si se ejercitó en el proceso debe dar lugar en el mismo a la correspondiente revisión específica. El derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que este, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión” (Sentencia 66/1984).

Si, pues, hemos declarado que la tutela se satisface así, es lógico entender que mientras se toma aquella decisión no pueda impedirse ejecutando el acto, con lo cual la Administración se habría convertido en Juez. Los obstáculos insalvables a esta fiscalización lesionan, por tanto, el derecho a la tutela judicial y justifican que, desde el artículo 24.1 de la Constitución, se reinterpreten los preceptos aplicables como también dijimos en la Sentencia 66/1984.

El Tribunal aplica al caso esa doctrina general y expresa el concreto motivo de estimación del amparo, aceptando la tesis del recurrente en estos términos:

“La cuestión radica, pues, precisamente en que se ordenase ejecutar la sanción sin esperar a su firmeza y aun sin haber resuelto ni el recurso de reposición ni la solicitud de suspensión. Lo cual supone... sustraer a la posibilidad de amparo judicial la decisión sobre la suspensión de la ejecución del acto vulnerando así el derecho a la tutela judicial efectiva”.

Y aclara más adelante:

“Y aunque también es cierto que en el proceso de impugnación del acto sancionador (cuya situación procesal no consta) podría obtenerse no solo una resolución de fondo sobre su legalidad, sino, eventualmente, un Acuerdo de suspensión, este sería evidentemente tardío y entre tanto se habría consumado la indefensión del sancionado en cuanto a su solicitud de suspensión del acto que no hubiera podido ser ya revisado por el Tribunal competente. Ello lesiona, de modo evidente, el artículo 24.1 al impedir el acceso de dicha petición al Juez y, en consecuencia, hace que proceda la estimación del amparo”.

*Es de extraordinaria entidad el paso adelante que esta sentencia implica en la interpretación de las exigencias derivadas del artículo 24.1 Constitución respecto a la ejecutividad de los actos administrativos. Por una parte implica, que **mientras se toma la decisión judicial sobre la ejecutividad del acto administrativo, no puede ejecutarse el acto**; pero además, esa limitación, no se refiere sólo al incidente procesal de suspensión, en tanto que obstativo de la ejecución, se proyecta fuera del mismo, situándose en la propia vía administrativa, para salvar la efectividad posible de aquel incidente.*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

Resulta, así, de enorme intensidad la limitación de la ejecutividad del acto administrativo que de ello se deriva.

Equivale prácticamente a afirmar que la petición de suspensión del acto administrativo determina automáticamente por imperio del artículo 24.1 Constitución la suspensión de la ejecución, hasta que un Tribunal se pronuncie sobre ella, aunque no se diga así. Sobre esa base, la norma clave de que el recurso no impide la ejecutividad del acto administrativo queda en una gran medida maltrecha, hasta el punto de que sea lícito interrogarse sobre la efectiva realidad de la misma.

Se puede sintetizar la doctrina del Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

- a) Que el principio de ejecutividad de los actos administrativos no es incompatible con el artículo 24.1 Constitución, y está constitucionalmente fundado en el artículo 103 Constitución.*
- b) Que el derecho de tutela judicial efectiva reclama la existencia de una tutela cautelar, y en concreto la posibilidad de que la ejecutividad del acto administrativo pueda someterse al control judicial.*
- c) Que esa exigencia se impone al legislador, y opera como límite constitucionalmente necesario del establecimiento en la ley de la ejecutividad de los actos administrativos, determinando la inconstitucionalidad de las leyes que excluyen la posibilidad de la suspensión judicial del acto.*
- d) Que ese límite al legislador viene impuesto no solo por exigencia del artículo 24.1 de la Constitución, sino por su artículo 106.*
- e) Que en el incidente de ejecución se debe ponderar el “periculum in mora” respecto del derecho cuya tutela se pretende, la apariencia de este derecho (“fumus boni iuris”) y de la posible ilegalidad de la actuación administrativa, y el perjuicio que para el interés general pueda derivarse de la suspensión.*
- f) Que la petición de suspensión de un acto administrativo, tanto en vía administrativa, como judicial, en incidente cautelar de suspensión en este caso, veda la posibilidad de ejecución del acto antes de que se pronuncie sobre ella el Tribunal”.*

No obstante lo señalado, a partir del dos de octubre de 2016, con la entrada en vigor de la LPACAP, el panorama de la suspensión en relación con las resoluciones sancionadoras sufre un importante cambio. Es de extraordinaria entidad el paso adelante que implica la nueva regulación haciéndose eco de la reciente jurisprudencia de los Tribunales. Tal y como hemos visto, el **artículo 98.1 b)** de la LPACAP establece que **NO son inmediatamente ejecutivas:**

Las resoluciones de los procedimientos de naturaleza sancionadora contra los que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

A su vez, el **artículo 90** al establecer las especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores concreta en su apartado tercero, haciéndose eco de una consolidada jurisprudencia, que:



3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea **ejecutiva**, se podrá **suspender cautelarmente**, si el interesado manifiesta a la Administración su **intención de interponer recurso contencioso-administrativo** contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar **finalizará** cuando:

- a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo.
- b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo: 1º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada. 2º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

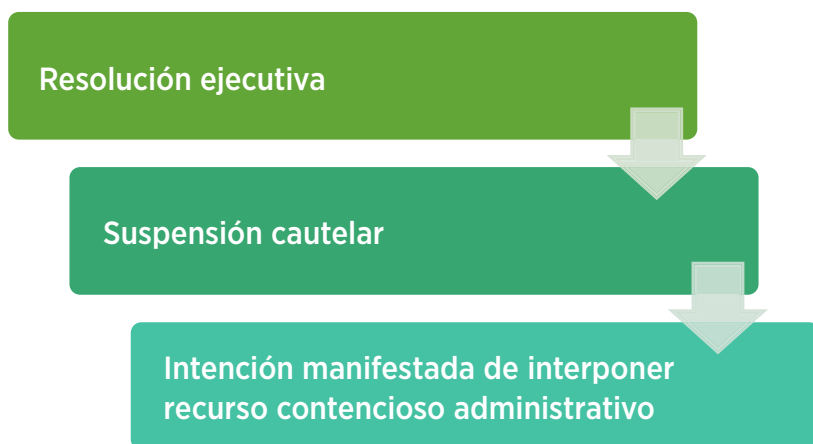


Fig. 9 Suspensión cautelar de las resoluciones ejecutivas (artículo 90 de la LPACAP)

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

3.2. La suspensión en vía contencioso-administrativa

La suspensión de la ejecutividad del acto no solo puede obtenerse en vía administrativa sino que cuando en dicha vía no se ha solicitado o ha sido denegada por la Administración, puede instarse del órgano judicial que conoce del recurso contencioso-administrativo interpuesto. La solicitud en sede jurisdiccional puede hacerse en el momento de interponer el recurso o en cualquier otro momento posterior, aunque lo habitual es hacerlo con el primer acto procesal, que es el escrito de interposición. Y puede solicitarse aun cuando no se haya hecho previamente en vía administrativa.

A este respecto debe destacarse que la solicitud en vía contencioso-administrativa requiere que se razone y justifique motivadamente los motivos por lo que se solicita la suspensión; no vale con la mera solicitud, habrá que justificar que, efectivamente, concurren las causas que hacen aconsejable esa medida excepcional que es **privar al acto administrativo del privilegio de la ejecutividad**. Téngase en cuenta que se produce una pugna entre qué Derecho debe prevalecer, si el interés general representado por el acto administrativo o el interés del particular que solicita la suspensión.

Los **artículos 129 y 130 de la LJCA** regulan bajo el epígrafe de “medidas cautelares” lo relativo a la suspensión del acto administrativo en vía contencioso-administrativa. El primero de dichos preceptos dispone que:

*“1. Los interesados podrán solicitar **en cualquier estado del proceso** la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.*

2. Si se impugnara una disposición general, y se solicitara la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el de demanda”.

Por su parte, **el artículo 130** establece los criterios a seguir por el órgano judicial que ha de resolver:

“1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.

2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada”.

En todo caso, cabe reseñar que al resolverse sobre la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad del acto, no se está resolviendo ni prejuzgando el fondo del asunto, solo si se dan las circunstancias que hacen aconsejable aquella a fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

Las bases o criterios que utilizan los órganos judiciales a la hora de resolver sobre las peticiones de suspensión las encontramos a modo de ejemplo en la **sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de 9 de diciembre de 2014**, cuando razona:



“Desde este presupuesto, debe comenzarse recordando que en el artículo 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa -LJCA-, el criterio elegido para decidir la suspensión cautelar es que la ejecución pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso. Esta exigencia viene a representar lo que tradicionalmente se ha denominado el requisito del “periculum in mora”.

La apreciación o no de este requisito, según se desprende de lo establecido en el párrafo inicial de antes citado art. 130, habrá de efectuarse mediante una adecuada y casuística ponderación de los intereses en conflicto. Y lo decisivo será el resultado que en esa ponderación se obtenga, con el carácter indiciario y provisional que corresponde a esta fase cautelar, sobre cuál de tales intereses se revela como más prioritario, por ser su sacrificio el que presente mayor gravedad o trascendencia.

(...)

En esa misma línea se decanta el Tribunal Constitucional al sostener que no cabe, por tanto, prejuzgar el fondo del asunto por lo que son ajenas al incidente cautelar las cuestiones que corresponde resolver al proceso principal (STC 148/1993, 29 de abril, ATS 22 de octubre de 2002).

QUINTO.- El interesado en obtener la suspensión tiene la carga de probar adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurren en el caso para acordar la suspensión sin que sea suficiente una mera invocación genérica (Auto de 22 de octubre de 2002).

(...)

Declara reiteradamente esta Sala que el principio de la apariencia de buen derecho ha de manejarse con medida (Auto de 17 de enero de 2000, Sentencia 12 de noviembre de 2003). Insiste en ello la Sentencia de 12 de julio de 2004 al margen de que sólo puede ser un factor importante, como indicaban los Autos de esta Sala de 19 de mayo y 12 de noviembre de 1998 y la Sentencia de 10 de julio de 1998, para dilucidar la prevalencia del interés que podría dar lugar a la procedencia de la suspensión, siempre que concurra la existencia de daños y perjuicios acreditados por quien solicita la suspensión.

.....

No todo perjuicio económico derivado de la posibilidad de dejar sin efecto la ejecución del acto lleva consigo la necesidad de adoptar la medida cautelar por cuanto deben ponderarse los perjuicios que, desde el punto de vista de la eficacia administrativa, ocasionaría la dilación en llevar a efecto los acuerdos adoptados (Sentencia de 7 de octubre de 2003).

En cuanto a la ponderación de intereses se hace necesario una adecuada conjunción entre el interés público y el privado a la hora de resolver sobre la adopción de la medida cautelar

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3. La ejecutividad de los actos administrativos

(Sentencia de 12 de julio de 2004) resolviendo según el grado en que el interés público esté en juego (Auto de 15 de marzo de 2000).

También para la prosperabilidad de la pretensión es preciso un imprescindible juicio de ponderación (Sentencias de 16 de marzo de 2004, 14 de abril de 2003, etc.) acerca del interés público a proteger”.



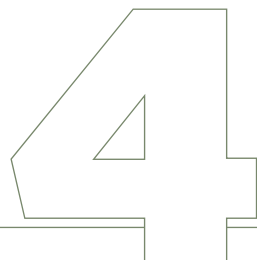
Fig. 10 Evolución de la suspensión de la ejecutividad del acto en vía contencioso-administrativa.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4. La ejecución de los actos en materia ambiental, en especial en materia sancionadora...

La ejecución de los actos en materia ambiental, en especial en materia sancionadora.

Ejecución voluntaria y ejecución forzosa



La ejecutividad de los actos administrativos afecta, lógicamente, tanto a aquellos que resultan favorables al particular (por ejemplo, la concesión de una determinada autorización) como a los que le son desfavorables (por ejemplo, el restablecimiento de la legalidad ambiental mediante la paralización de la actividad que venía desarrollando). Lo que ocurre es que respecto de los favorables al administrado la Administración no se verá forzada a realizar actos tendentes a la ejecución, lo que sí puede ocurrir con los desfavorables si el obligado es renuente a cumplir su contenido.

El **artículo 99 de la LPACAP** habilita precisamente a la Administración a esa ejecución forzosa:



“Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales”.

A continuación, **el artículo 100** -bajo el mandato de que esa ejecución forzosa ha de hacerse siempre respetando el **principio de proporcionalidad** y la obligación de elegir el menos restrictivo de la libertad individual cuando sean varios los medios a su disposición- enumera los medios que el legislador pone en manos de la Administración para alcanzar la ejecución forzosa de los actos administrativos:

- ▶ **Apremio sobre el patrimonio.**
- ▶ **Ejecución subsidiaria.**
- ▶ **Multa coercitiva.**
- ▶ **Compulsión sobre las personas.**

Puede ocurrir que en ocasiones la ejecución forzosa requiera de la entrada en el domicilio del afectado en tales casos las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial, solicitada ante el juzgado de lo contencioso-administrativo con competencia en el territorio de que se trate.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4. La ejecución de los actos en materia ambiental, en especial en materia sancionadora...

La ejecución voluntaria o, en su caso, la ejecución forzosa puede darse tanto respecto de resoluciones puramente sancionadoras como de aquellas otras que no revisten tal naturaleza, como por ejemplo el requerimiento que se haga a un administrado para que retire unos residuos indebidamente abandonados. Al igual que una sanción pecuniaria, el requerimiento efectuado por la Administración competente puede cumplirse voluntariamente o no. En caso de incumplimiento, la Administración instará la ejecución forzosa de lo ordenado. Por eso, con independencia de que el acto de la Administración sea de naturaleza sancionadora o no, serán de aplicación los medios que la ley enumera para instar el cumplimiento los actos administrativos.

El **apremio sobre el patrimonio** (art 101 LPACAP) resulta aplicable en aquellos supuestos en que en virtud de un acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida. Se aplicarán, en este caso, las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio de apremio. Este es el medio se utilizado para el cobro de sanciones pecuniarias o para exigir el importe de los gastos, daños y perjuicios ocasionados por la ejecución subsidiaria de un acto administrativo, tal cual es, por ejemplo, el incumplimiento de una orden de reparación de daños medioambientales

Por su parte, habrá lugar a la **ejecución subsidiaria** (art. 102 LPACAP) resulta aplicable en los supuestos de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado y el importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá primero en vía voluntaria y en caso de impago mediante apremio sobre el patrimonio.

Acudiremos a esta figura, cuando se requiera a un particular que por ejemplo ha realizado un vertido de escombros para que los retire en un plazo determinado y aquel incumple la orden, lo que habilitará a la Administración para, previo apercibimiento, retirar los escombros con sus propios medios y posteriormente pasarle el coste al obligado.

A la **multa coercitiva** se refiere el **artículo 103 LPACAP** indicando que:



“1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.*
- b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.*
- c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.*

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4. La ejecución de los actos en materia ambiental, en especial en materia sancionadora...

Y, finalmente, la **compulsión sobre las personas** está contemplada en el **artículo 104 LPACAP** para los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar que podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa.

Si nos ceñimos a la **LRSC** encontramos como, por ejemplo, el **artículo 47** en el apartado 1 a) 3, dispone que en los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), f), i) y k) del artículo 46.2, la sanción consistirá en la clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos, por un plazo máximo de 5 años.

En los supuestos en que la sanción impuesta consiste en la clausura temporal o definitiva de las instalaciones o aparatos, el responsable deberá cumplir la sanción de forma voluntaria, procediendo al cierre o clausura de las instalaciones o aparatos, en cuyo caso solamente compete a la Administración comprobar que el cierre se cumple efectivamente durante el plazo ordenado. Pero pudiera ocurrir que, realizado el seguimiento del cumplimiento de la sanción por la autoridad competente, se comprueba que el infractor continúa ejerciendo la actividad. En tal caso, la Administración se verá obligada a tomar las medidas oportunas para la ejecución forzosa de su resolución sancionadora. A tal fin, y atendiendo a la naturaleza y gravedad de la infracción, la Administración podrá llevar a cabo la ejecución subsidiaria de la sanción impuesta mediante el precinto de la instalación o aparato de que se trate (o incluso la retirada de este si es posible).

En ocasiones el hecho infractor produce no solo el ilícito administrativo sino que conlleva una alteración física de la situación anterior a la comisión de la infracción o un daño al medioambiente. En tales situaciones el infractor queda obligado a reponer la situación física al estado anterior a la infracción y/o a reparar el daño al medioambiente.

Así el **artículo 54** de la **LRSC** establece lo siguiente (Tema 4):



*"1. Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará **obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario**, así como a la **indemnización de los daños y perjuicios causados**, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine.*

2. En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental. La metodología de reparación prevista en esta Ley 26/2007, de 23 de octubre, podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su Disposición adicional novena".

Así, la Administración podrá adoptar las decisiones que sean precisas para que el particular infractor ejecute las medidas que sean procedentes para revertir la realidad física o reparar el

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4. La ejecución de los actos en materia ambiental, en especial en materia sancionadora...

daño, otorgando un plazo a tal fin. Transcurrido dicho plazo, en caso de que los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, la Administración podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria a costa del obligado. Así lo regula el **artículo 55** de la **LRSC**, cuando señala:



*"1. Si los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente, la administración instructora podrá acordar la imposición de **multas coercitivas** o la **ejecución subsidiaria**. La cuantía de cada una de las multas coercitivas no superará, en su caso, un tercio de la multa fijada por infracción cometida.*

Asimismo, en estos casos y en el supuesto de que no se realicen las operaciones de limpieza y recuperación de suelos contaminados, podrá procederse a la ejecución subsidiaria por cuenta del infractor y a su costa.

*2. La imposición de multas coercitivas exigirá que en el requerimiento se indique el plazo de que se dispone para el cumplimiento de la obligación y la cuantía de la multa que puede ser impuesta. En todo caso, el plazo deberá ser suficiente para cumplir la obligación. En el caso de que, una vez impuesta la multa coercitiva, se mantenga el incumplimiento que la ha motivado, podrá **reiterarse por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado**. Las multas coercitivas son **independientes y compatibles con las que se puedan imponer en concepto de sanción**.*

3. La ejecución forzosa de resoluciones que obliguen a realizar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales, serán las reguladas por el artículo 47 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre".

Cabe resaltar que, tal como dice el precepto estas medidas son independientes y compatibles con las que se impongan con carácter sancionador. Resulta imprescindible que previamente se requiera al infractor para que realice una determinada actividad (retirada de escombros de un camino, por ejemplo) en un plazo prudencial, con expresa advertencia de que de incumplir la actividad se llevará a cabo por la Administración y a costa del obligado. Se trata, pues, del **previo apercibimiento**, que es una de las garantías del ciudadano a las que hace referencia el **artículo 99** de la **LPACAP**.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación



5.1. Rectificación de error material

Conforme al **artículo 109.2 de la LPACAP**, las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Los límites a que debe entenderse por error material la encontramos, entre otras en la **sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de 21 de diciembre de 2012**:

“Para ello tiene en cuenta los criterios jurisprudenciales recogidos por la sentencia de esta Sala Tercera de 15 de febrero de 2006, (casación 6060/2003), según la cual:

*“El **error material o de hecho** se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible, implicando, por sí solo, la evidencia del mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y exteriorizándose “prima facie” por su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que, para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias”.*

Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas, o transcripciones de documentos, que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierta, que sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables, que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos, que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica), que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión y que se aplique con un hondo criterio restrictivo”.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

5.2. Revisión de oficio

En los supuestos de que se produzcan las circunstancias establecidas en el **artículo 106 LPACAP**, y si trata de actos que no fueron recurridos dentro de los plazos legalmente establecidos, el acuerdo o resolución de que se trate, puede ser objeto de revisión y, en su caso, declarado nulo al no ser ajustado a Derecho. Este supuesto de revisión del acto administrativo puede ser instado por el particular interesado o de oficio por la propia Administración. La regulación que establece el citado precepto es la siguiente:

"1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo".

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

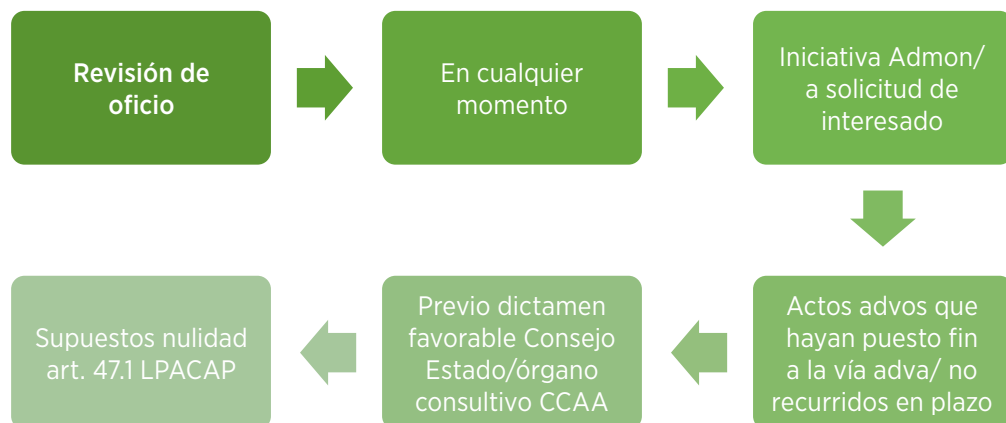


Fig. 11 Requisitos de la revisión de oficio.

5.3. Revocación

Ocurre a veces que la Administración -consciente de que ha adoptado una decisión equivocada con perjuicio para terceros- decide por propia iniciativa dejar sin efecto el acto en cuestión. Tal supuesto está previsto en el **artículo 109 LPACAP**, que establece también los límites a dicha decisión:

*“Las Administraciones públicas podrán revocar, **mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción**, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.*

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

Casos prácticos



CASO PRÁCTICO 1

PREGUNTA:

1. Si una resolución sancionadora se ha notificado al interesado el día 14 de marzo de 2016, ¿qué día finaliza el plazo para presentar el recurso de reposición?

CASO PRÁCTICO 2

PREGUNTA:

1. Si un recurso de reposición se ha presentado el día 14 de enero de 2016 y la Administración hasta ahora no ha resuelto, ¿cuando finalizaba el plazo para interponer recurso Contencioso-administrativo?

CASO PRÁCTICO 1

RESPUESTA:

1. 14 de abril de 2016.

CASO PRÁCTICO 2

RESPUESTA:

1. De acuerdo con lo establecido en el art. 46 de la LJCA, el 14 de julio 2016.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

CASO PRÁCTICO 3

El Sr. Íñigo, al momento de presentar el recurso de reposición, solicita la suspensión de la resolución sancionadora que le imponía una sanción económica y la obligación de retirar el vertido de materiales realizado fuera del lugar habilitado. El Ayuntamiento le notifica que deniega la suspensión y procede a cobrar la multa por vía ejecutiva y a retirar el vertido mediante ejecución subsidiaria al no haberlo hecho el obligado en el plazo que se le concedió. Y ello en base a que la resolución es inmediatamente ejecutiva.

PREGUNTA:

1. ¿Es acertada la actuación municipal?

RESPUESTA:

1. NO, totalmente.

El artículo 115.1 LPAC dispone que "La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado".

No obstante esta **regla general de la no suspensión de la ejecutividad** no impide que si el interesado, el afectado por la ejecución del acto, solicita la suspensión, la Administración pueda adoptar la decisión de suspender la ejecución del mismo, eso sí, previa valoración de las circunstancias concurrentes y siempre que se den los requisitos a los que se refiere el **artículo 117.2 LPAC**.

El Ayuntamiento de referencia ha resuelto denegando la suspensión, al entender que no concurre ninguna de las circunstancias enumeradas en ni retirar el citado art. 117.2. En cambio, una vez denegada la suspensión, no cabe cobrar la multa impuesta en vía ejecutiva ni retirar el vertido mediante ejecución subsidiaria, ya que se trata de medios de ejecución forzosa que de acuerdo con el artículo 97.1 de la LPAC "las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la **resolución que le sirva de fundamento jurídico**".

En relación con las resoluciones sancionadoras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90. 3. **"la resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa (...)**.

Al igual que una sanción pecuniaria, el requerimiento efectuado por la Administración competente puede cumplirse voluntariamente o no una vez notificada la resolución del recurso de reposición, siendo firme en vía administrativa. En caso de incumplimiento, la Administración instará la ejecución forzosa de lo ordenado.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

CASO PRÁCTICO 4

El Sr. Hernández, al que se le ha impuesto una sanción económica de 6.000 € y la obligación de indemnizar por el daño causado por importe de otros 6.000 €, decide recurrir la resolución del Ayuntamiento ante el juzgado de lo Contencioso-administrativo. En el momento de interponer el recurso pide, además, la suspensión de la resolución.

El Ayuntamiento se opone a la suspensión alegando que no había presentado previamente recurso de reposición y que, además, no había instado la suspensión en vía administrativa.

PREGUNTA:

1. ¿Tiene razón el Ayuntamiento?
2. En la demanda, el Sr. Hernández alega que se le está sancionando dos veces por el mismo hecho al tener que abonar 12.000 €. ¿Tiene razón?

RESPUESTA:

1. La suspensión de la ejecutividad del acto no solo puede obtenerse en vía administrativa sino que cuando en dicha vía no se ha solicitado o ha sido denegada por la Administración, puede instarse del órgano judicial que conoce del recurso contencioso-administrativo interpuesto. La solicitud en sede jurisdiccional puede hacerse en el momento de interponer el recurso o en cualquier otro momento posterior, aunque lo habitual es hacerlo con el primer acto procesal, que es el escrito de interposición. Y puede solicitarse aun cuando no se haya hecho previamente en vía administrativa. Véanse los arts 129 y 130 de la LJCA.

2. No.

El **artículo 54.1** de la **LRSC** establece que “sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como **a la indemnización de los daños y perjuicios causados**, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine”. Por lo tanto, no se está sancionando dos veces por el mismo hecho al tratarse de la imposición de la obligación indemnizar los daños y perjuicios causados que no tiene carácter sancionador.

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5. Rectificación de error material. Revisión de oficio. Revocación

CASO PRÁCTICO 5

PREGUNTA:

1. Si cometida una infracción se requiere al responsable para que restaure la realidad física que se ha visto alterada (por ejemplo, invasión de un camino vecinal con escombros que impiden el paso de vehículos), ¿cuáles serían la primera y la segunda medida que Vd. requeriría al infractor?

RESPUESTA:

1. De acuerdo con el **artículo 54.1** de la **LRSC** “sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario (..)”, por lo tanto, le requerirá al infractor, otorgándole el plazo oportuno, que retire los escombros que ocupan el camino vecinal impidiendo el paso de vehículos. Si transcurrido el plazo concedido, y teniendo constancia del incumplimiento de lo ordenado, se procederá a su ejecución forzosa (art. 99 LPAC) a través de los siguientes medios: ejecución subsidiaria (art 102 LPAC) o multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado (103 LPAC).

RECURSOS. EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

6. Bibliografía

Bibliografía



NORMAS

BOE (1998). Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

BOE (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

BOE (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

BOE (1986). Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

BOE (2007) Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE nº. 255 pg. 43229.

BOE (2011). Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

BOE (2015) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236 pg. 89343.

BOE (2015) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público Estatal. BOE nº 236 pg. 89411.

SENTENCIAS CITADAS

Tribunal Supremo, Sala Quinta, de lo Militar, Sentencia de 17 abril de 2013, Rec. 2/104/2012. Ponente: Martínez de Careaga García, Clara.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 29 de octubre de 2010, Rec. 1052/2008. Ponente: Perelló Doménech, María Isabel.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 20 de octubre de 2009, Rec. 2823/2005. Ponente: Herrero Pina, Octavio Juan.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 9 de febrero de 2010, Rec. 2431/2007. Ponente: Maurandi Guillén, Nicolás Antonio.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 9 de diciembre de 2014, Rec. 123/2014. Ponente: Picó Lorenzo, Celsa.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 21 de diciembre de 2012. Recurso cas. 6060/2003.

CASOS PRÁCTICOS

Caso práctico I	216
Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I	218
Caso práctico II	225
Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico II	227
Resolución del cuestionario I	229
Resolución del cuestionario II	231



Profesoras: **Susana Rodríguez**
Ángela Manzano

CASO PRÁCTICO I

Caso práctico

Profesora: Susana Rodríguez

Tras la lectura de los hechos de este caso práctico debes ir resolviendo las cuestiones que se te plantean a lo largo de las distintas etapas o fases por las que transcurren las actuaciones que han de ser objeto del procedimiento o procedimientos sancionadores que se deriven de los hechos constatados.

HECHOS OBJETO DE DENUNCIA

Los agentes de la Unidad de Medio Ambiente de la Policía Municipal de Madrid núm. 0007 y 0008 levantan acta de denuncia núm. 0001 el día 07/07/2015, a las 12 h. en la calle Pécoras núm. 25, al encontrar un contenedor de escombros depositado en la vía pública, en las inmediaciones de la puerta de acceso al recinto de la urbanización de la comunidad de propietarios de CI Pécoras, 25- 29, por la que se entra a la zona ajardinada y a una garita contigua del conserje encargado de vigilancia y mantenimiento de la comunidad.

Los agentes observan lo siguiente:

1. El contenedor especial para desechos de demolición está lleno de escombros y restos de obra. Estos rebosan, cayendo por el suelo y ensuciando la calle.
2. El contenedor está depositado en la vía pública excediendo el plazo de 48 h. para el que fue autorizado, puesto que los agentes han podido comprobar que lleva en el mismo lugar sin retirarse desde hace más de una semana.
3. Además de los desechos de obra hay tiradas dentro del contenedor varias bolsas de basura.

Examinado su contenido, en una de ellas aparecen, entre otros, los siguientes elementos:

- a. Restos de útiles y ajuar de tipo doméstico.
- b. Diversos tipos de envases sin compactar.
- c. Un juguete electrónico roto con las pilas en su interior.
- d. Una radiografía identificada con el nombre y apellidos de su titular, Luis Pérez Pérez.

CASO PRÁCTICO I

4. Así mismo, dentro del contenedor se han arrojado ramas y restos de la poda, recorte y tala de árboles que se corresponden con las variedades vegetales que hay en el interior del jardín de la urbanización limítrofe, cuyos ejemplares de árboles muestran el aspecto de haber sido objeto de cortes y podas muy recientemente.

Los agentes levantan acta de los hechos observados e interrogan al conserje de la finca sobre si tiene conocimiento de la autoría de los hechos. El conserje les informa de que según él ha podido saber, el contenedor se ha contratado con la gestora de este tipo de residuos - la mercantil que consta rotulada en el propio contenedor Conescombros, S.L.- por la empresa que realiza las obras en el piso 2º B de Cl Pécoras, 25, Obrasencasa, S.L.. En esa vivienda había un inquilino, Luis Pérez Pérez que ha dejado la vivienda hace dos meses, y actualmente el propietario, Pedro García García, está haciendo las obras para ocuparla. Los Policías comprueban en el buzón que en el citado piso aparece el nombre de este último.

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

FASE 1. DOCUMENTAR LOS HECHOS EN ACTA O BOLETÍN DE DENUNCIA

2.1. Indica las diligencias, actuaciones o documentos que deben formalizar los agentes que advierten los hechos para poder tramitar un expediente sancionador bien fundamentado y con pruebas veraces.

- a) Basta levantar acta por los agentes de la autoridad, dado que es documento público y goza de presunción de veracidad.
- b) Se debe levantar acta por los agentes de la autoridad, acompañarla de documentación fotográfica y del testimonio del conserje elaborando, si es preciso, informe complementario.
- c) Se debe levantar acta por los agentes de la autoridad, acompañarla de documentación fotográfica, del testimonio del conserje y de otros posibles que se hayan podido recabar, elaborando, si es preciso, informe complementario.
- d) Bastarían las pruebas fotográficas, no es necesario levantar acta puesto que no está presente el denunciado.

2.2. Cumplimenta el acta o boletín de denuncia que se muestra a continuación con los elementos relacionados al menos para una de las posibles infracciones, marca en negrita los datos que constituyen campos obligatorios e indica qué datos no constituyen datos propios imprescindibles de validez del acta de inspección o boletín de denuncia (indicados con “NO”).

- Lugar detallado de los hechos (calle, número, etc)
- Pruebas fotográficas
- Identificación de los agentes actuantes (núms.)
- Constancia de entrega del acta (firma denunciado) o de su rechazo
- Alegaciones del denunciado o testigos
- Pie de recurso
- Descripción exacta y detallada de los hechos
- Calificación jurídica de los hechos
- Norma infringida

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

- Ratificación de la denuncia
- Observaciones
- Lugar, fecha y hora de levantamiento del acta
- Número de acta
- Identificación del denunciado, nombre, apellidos y número de identificación (o datos suficientes para su averiguación)
- Firma de los agentes actuantes
- Domicilio a efectos de notificaciones del denunciado
- Informe complementario
- Número de acta o boletín
- Normativa sobre protección de datos de carácter personal

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

ACTA DE INSPECCIÓN/BOLETÍN DE DENUNCIA EN MATERIA DE RESIDUOS

Acta núm. 00001

En Madrid a lash. del día de de 2015, el patrulla con indicativo 1000 compuesto por los Agentes de la Policía Municipal números y

Lugar de los hechos:

Norma infringida

Denunciado:

NIF

Domicilio del denunciado (calle, num, , c Ciudad)

Descripción de los hechos:

Observaciones:

EJEMPLAR PARA LA ADMINISTRACIÓN

Y para que conste se levanta acta por triplicado, y se entrega copia a , en calidad de

LOS AGENTES ACTUANTES



000.7



000.8

EL INTERESADO

Fdo.

(Información sobre recogida de datos e incorporación a los ficheros, derechos de acceso, rectificación cancelación y oposición, en cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal)

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

FASE 2. DILIGENCIAS PREVIAS. COMPROBACIÓN DE LA TIPICIDAD DE LOS HECHOS E IDENTIFICACIÓN DE LOS RESPONSABLES

2.1. Indica cuáles de las siguientes infracciones crees que se han cometido, suponiendo que la ordenanza aplicable tuviera el mismo contenido que el que se establece en la ordenanza tipo de la FEMP. Se transcribe el artículo 40 del citado texto para utilizarlo como referente:

Artículo 40. Infracciones leves

“Se considerarán infracciones leves:

1. *Depositar los residuos sin compactarlos para reducir su volumen y que se aproveche al máximo la capacidad de las bolsas y contenedores.*
2. *Depositar los residuos sin separarlos por fracciones o en contenedores o puntos de recogida distintos a los identificados para cada fracción de residuos o contraviniendo lo dispuesto en la presente Ordenanza.*
3. *Sacar los contenedores a la vía pública para su recogida por el servicio público en horas y lugares distintos a los establecidos por el Ayuntamiento.*
4. *Incumplir los horarios de depósito y entrega de residuos*
5. *Arrojar o abandonar residuos en la vía pública o en lugares distintos a los especificados por el Ayuntamiento.*
6. *Depositar, en lugares distintos a las papeleras instaladas al efecto en los espacios públicos, residuos de pequeño volumen tales como papeles, chicles, colillas, caramelos, cáscaras y desperdicios similares.*
7. *Manipular contenedores o su contenido así como volcar o arrancar papeleras u otro tipo de contenedores o desplazarlos fuera de sus ubicaciones*
8. *Utilizar los contenedores para fines distintos a los previstos en la presente Ordenanza.*
9. *Incumplir las obligaciones previstas en el artículo 13.3.b) y en el artículo 13.4 de la presente ordenanza.*
10. *Utilizar un contenedor de uso exclusivo sin la previa autorización del Ayuntamiento incumpliendo lo previsto en el artículo 13.3.a) de la presente ordenanza.*
11. *El incumplimiento por los productores y/o poseedores de residuos comerciales no peligrosos de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la presente ordenanza.”*

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

2.2. Indica serían el/los presuntos responsables de cada una de las infracciones.

2.2.1. *Respecto de los restos de poda y tala de jardinería*

- a. El titular del contenedor por hallarse los restos de poda en este recipiente.
- b. El jardinero, por ser el que realizó los trabajos de poda y el posible autor material.
- c. La comunidad de propietarios titular del jardín, al ser el poseedor inicial del residuo y ostentar la potestad de dar instrucciones a sus empleados para que cumplan con sus obligaciones.
- d. Ninguno, pues no es posible comprobar la autoría material para imputar los hechos y estaríamos ante un caso de responsabilidad objetiva.

2.2.2. *Respecto del contenedor de escombros que incumple el plazo de autorización para mantener los escombros en la vía pública*

- a. No procede sanción, puesto que los hechos no están tipificados, no se produce incumplimiento de horario del art. 40. 4, sino del plazo temporal de permanencia autorizado y no hay otro tipo infractor que sancione este hecho en la ordenanza.
- b. El titular de la empresa de contenedor por incumplir el plazo de la autorización
- c. La empresa que realiza la obra por ser la que utiliza el contenedor, y no terminar la obra a tiempo
- d El titular de la vivienda, al ser el poseedor inicial del residuo

2.2.3. *Respecto de la bolsa de basura identificada*

- a. El conserje, por no cumplir con sus funciones de vigilancia y como responsable de la retirada de residuos de la finca, según su contrato con la comunidad.
- b. El titular de la vivienda, como poseedor inicial de los residuos.
- c. El titular de la empresa que realiza las obras, que lo habrá tirado junto con los escombros.
- d. La persona identificada por la radiografía, a quien pertenecían los bienes desechados,

2.3. Indica en qué fase del procedimiento se deben realizar los trámites necesarios para determinar los responsables, sus datos de identificación (NIF/CIF), los domicilios a efectos de notificación:

- a) Inicio
- b) Alegaciones
- c) Actuaciones o diligencias previas d) Prueba testifical

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

2.4. ¿En qué plazo debemos iniciar el procedimiento sancionador?

- a) En el de seis meses, pues el acta caduca en ese plazo.
- b) En el de un año desde la fecha de la infracción, plazo de prescripción de las infracciones leves. c) En el de tres años desde la fecha de la infracción hasta el acuerdo de inicio, pues hay varias infracciones y se convierten en graves.
- d) En cualquier momento, pues se trata de una infracción continuada.

FASE 3. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**3.1. INICIO DE EXPEDIENTE SANCIONADOR Indica qué trámite no es propio del acuerdo de inicio**

- a. Nombramiento de instructor y secretario
- b. Concesión de plazo de alegaciones
- c. Pie de recurso, por ser un mero acto de trámite
- d. Calificación jurídica de los hechos

3.2. PRUEBA. Indica qué respuesta es errónea

- a. El instructor puede rechazar motivadamente las pruebas infundadas o que considere que no aportan nada al esclarecimiento de los hechos o de las responsabilidades que se derivan
- b. La imputación a la urbanización colindante de la procedencia de los residuos de poda de la jardinería se ha realizado a través de una prueba de indicios, lo cual es inválido.
- c. La presunción de veracidad de las actas válidamente levantadas por los agentes de la autoridad puede ser levantada por prueba en contrario.
- d. La presunción de veracidad alcanza a aquellos hechos que son directamente percibidos por los agentes actuantes.

3.3. RESOLUCIÓN. Señala cuál de los siguientes contenidos de una posible resolución que pusiera fin al procedimiento o procedimientos tramitados no sería conforme a Derecho:

- a. Resolución imponiendo una sanción de 300 euros a la comunidad de propietarios por infracción leve tipificada en el artículo 40.8 de la Ordenanza FEMP, consistente en *“Arrojar o abandonar residuos en la vía pública o en lugares distintos a los especificados por el Ayuntamiento,”* por arrojar restos de poda en un contenedor de escombros.
- b. Resolución de caducidad por haber transcurrido más de seis meses desde la fecha del acuerdo de inicio, sin que haya existido suspensión del procedimiento.

CASO PRÁCTICO I

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico I

- c. Resolución imponiendo una sanción de 300 euros a la empresa de contenedores por infracción leve tipificada en el artículo 40.4 de la Ordenanza FEMP, consistente en *“Incumplir los horarios de depósito y entrega de residuos”*, al no retirar el contenedor en plazo.
- d. Resolución imponiendo una sanción de 700 euros al responsable identificado de los hechos de arrojar la bolsa de basura al contenedor de escombros por infracción leve tipificada en el artículo 40.2 de la Ordenanza FEMP *“Depositar los residuos sin separarlos por fracciones o en contenedores o puntos de recogida distintos a los identificados para cada fracción de residuos o contraviniendo lo dispuesto en la presente Ordenanza”*.

CASO PRÁCTICO II

Caso práctico

Profesora: *Ángela Manzano*

1. Contenido

El presente caso práctico tiene por objetivo que el alumno pueda ver con documentos reales un supuesto desde que se inicia el expediente y se tramita en todas sus fases hasta la posterior impugnación y resolución en vía contencioso-administrativa, todo, como decimos, con los documentos reales que integraron el expediente, desde la denuncia por los agentes municipales, la resolución que inicia el expediente sancionador, las alegaciones, etc...

Se ha elegido, al efecto, un caso de obstrucción a la labor inspectora por entender que suele ser un caso relativamente corriente (con diversas formas de manifestación) que implica, a veces, una apreciación subjetiva del funcionario municipal que se encuentra ante actuaciones esquivas del inspeccionado y que puede hacer dudar de si las excusas son reales u obedecen al ánimo de “ganar tiempo”.

Aun cuando el caso que nos sirve para este trabajo se refería a una inspección por vertidos líquidos la operativa es plenamente aplicable a cualquier tipo de labor inspectora y, por supuesto, a residuos sólidos urbanos. Las referencias que se hacen a la Ley de Vertidos deberían hacerse, en su caso, al Ley 22/2011 de Residuos.

La mecánica de resolución consiste en que en base al Acta de Inspección que conforma el expediente administrativo el alumno debe responder al cuestionario que se le plantea en el apartado siguiente.

CASO PRÁCTICO II

Formulario de inspección

N.º 500

Acta de inspección de vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento

1. Lugar de la planta: Industria de Pinturas

2. Datos de la unidad inspeccionada:

Nombre: Industria de Pinturas

Dirección: Calle de la Industria, 123

Localidad: Madrid

3. Resultado de la medición del vertido de la planta:

Parámetros	Medida	Resultado	Valores permitidos
Temperatura	Temperatura		40 °C
pH	pH		6-9
Conductividad	Conductividad		1000 µS/cm

4. Caracterización de la instalación de recogida de aguas de la planta y de la red de aguas de la ciudad:

Instalación de recogida de aguas: Red de alcantarillado

Red de aguas de la ciudad: Red de alcantarillado

5. Observaciones:

Se ha observado un vertido de aguas residuales industriales a la red de alcantarillado. El vertido es de color oscuro y tiene un olor fuerte. Se ha tomado una muestra de agua para análisis de laboratorio.

6. Alugadores de la persona inspectora:

Se ha observado un vertido de aguas residuales industriales a la red de alcantarillado. El vertido es de color oscuro y tiene un olor fuerte. Se ha tomado una muestra de agua para análisis de laboratorio.

7. Identificación de la persona inspectora:

Logo
Logo



Contribuimos a mejorar la convivencia

CASO PRÁCTICO II

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico II

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico II

PRIMERA.- En base al acta de inspección señala la respuesta correcta:

- a) El inspeccionado tiene razón puesto que para entrar en una propiedad privada la Administración precisa del consentimiento expreso del afectado o contar con autorización judicial.
- b) El inspeccionado no tiene razón puesto que la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados ampara a los agentes municipales para realizar la inspección aun en contra de la voluntad de aquel.

SEGUNDA.- En el caso de que efectivamente se haya cometido la infracción, como la tipificaría Vd, como:

- a) Leve
- b) Grave
- c) Muy grave

TERCERA.- El expedientado presentó escrito de alegaciones manifestando:

CUARTA. No ha existido obstrucción alguna a los agentes. Tal como recoge el acta en su punto número 6, se dice textualmente que

“Se les ofrece la posibilidad a los Agentes de realizar la inspección., consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento” por lo que necesariamente hay que concluir que no existió obstrucción de ningún tipo, sino que lo que se produjo fue una negativa por parte de los Agentes de Policía Local a realizar la inspección”

Ante dicha manifestación, ¿qué resulta procedente?:

- a) Que el instructor dicte propuesta de resolución sin más, previo informe jurídico.
- b) Que el instructor entienda que los agentes municipales no han actuado correctamente pues debían haber hecho la inspección más tarde.
- c) Pedir ratificación a los agentes para que hagan un informe complementario a la vista de las alegaciones.

CUARTO.- La resolución que pone fin al expediente, dictada por el Concejal de Medioambiente, impone la siguiente sanción:

“Por todo lo expuesto anteriormente y en uso de las atribuciones concedidas a esta Concejalía, en virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 8 y 22 de julio de 2011, por el que

CASO PRÁCTICO II

Cuestiones a contestar por el alumno del caso práctico II

se delegan las competencias en materia sancionadora, previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley de Modernización.
HE RESUELTO:

Primero.- Desestimar las alegaciones presentadas por Comercial ...SA

Segunda- Imponer a Comercial..... como autor de una infracción administrativa recogida en el artículo en relación con los artículos una sanción de 6.010,13 €, correspondiente al grado mínimo marcado por la Ley"

El sancionado no está de acuerdo, entre los recursos que puede presentar ¿Cuál no es procedente?:

- a) Presentar recurso de reposición
- b) Presentar recurso de alzada
- c) Presentar directamente recurso contencioso-administrativo.

RESOLUCIÓN DEL CUESTIONARIO DE LOS CASOS PRÁCTICOS I Y II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico I

Resolución del cuestionario

FASE 1. DOCUMENTAR LOS HECHOS EN ACTA O BOLETÍN DE DENUNCIA

- 2.1. **c)** Se debe levantar acta por los agentes de la autoridad, acompañarla de documentación fotográfica, del testimonio del conserje y de otros posibles que se hayan podido recabar, elaborando, si es preciso, informe complementario.
- 2.2.
- Lugar detallado de los hechos (calle, número, etc)
 - Pruebas fotográficas (NO)
 - Identificación de los agentes actuantes (núms.)
 - Constancia de entrega del acta (firma denunciado) o de su rechazo
 - Alegaciones del denunciado o testigos
 - Pie de recurso (NO)
 - Descripción exacta y detallada de los hechos
 - Calificación jurídica de los hechos (NO)
 - Norma infringida
 - Ratificación de la denuncia (NO)
 - Observaciones
 - Lugar, fecha y hora de levantamiento del acta
 - Número de acta
 - Identificación del denunciado, nombre, apellidos y número de identificación (o datos suficientes para su averiguación)
 - Firma de los agentes actuantes
 - Domicilio a efectos de notificaciones del denunciado
 - Informe complementario (NO)
 - Número de acta o boletín
 - Normativa sobre protección de datos de carácter personal

RESOLUCIÓN DEL CUESTIONARIO DE LOS CASOS PRÁCTICOS I Y II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico I

FASE 2. DILIGENCIAS PREVIAS. COMPROBACIÓN DE LA TIPICIDAD DE LOS HECHOS E IDENTIFICACIÓN DE LOS RESPONSABLES

2.1. 2) Depositar los residuos sin separarlos por fracciones o en contenedores o puntos de recogida distintos a los identificados para cada fracción de residuos o contraviniendo lo dispuesto en la presente Ordenanza.

5) Arrojar o abandonar residuos en la vía pública o en lugares distintos a los especificados por el Ayuntamiento.

8) Utilizar los contenedores para fines distintos a los previstos en la presente Ordenanza.

2.2. 2.2.1.

c) La comunidad de propietarios titular del jardín, al ser el poseedor inicial del residuo y ostentar la potestad de dar instrucciones a sus empleados para que cumplan con sus obligaciones.

2.2.2.

a) No procede sanción, puesto que los hechos no están tipificados, no se produce incumplimiento de horario del art. 40. 4, sino del plazo temporal de permanencia autorizado y no hay otro tipo infractor que sancione este hecho en la ordenanza.

2.2.3.

b) El titular de la vivienda, como poseedor inicial de los residuos.

2.3. c) Actuaciones o diligencias previas.

2.4. b) En el de un año desde la fecha de la infracción, plazo de prescripción de las infracciones leves.

FASE 3. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3.1. c) Pie de recurso, por ser un mero acto de trámite

3.2. b) La imputación a la urbanización colindante de la procedencia de los residuos de poda de la jardinería se ha realizado a través de una prueba de indicios, lo cual es inválido.

3.3. c) Resolución imponiendo una sanción de 300 euros a la empresa de contenedores por infracción leve tipificada en el artículo 40.4 de la Ordenanza FEMP, consistente en "Incumplir los horarios de depósito y entrega de residuos", al no retirar el contenedor en plazo.

RESOLUCIÓN DEL CUESTIONARIO DE LOS CASOS PRÁCTICOS I Y II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Resolución del cuestionario

PRIMERA.-

- b) El inspeccionado no tiene razón puesto que la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados ampara a los agentes municipales para realizar la inspección aun en contra de la voluntad de aquel.

No tiene razón de acuerdo con el art. 44 de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Urbanos Contaminados.

SEGUNDA.-

- b) Grave.

Así lo contempla el artículo 46.3 i) de la Ley 22/2011.

TERCERA.-

- c) Pedir ratificación a los agentes para que hagan un informe complementario a la vista de las alegaciones.

Ante las alegaciones del expedientado lo adecuado es solicitar de los agentes una ratificación y ampliación del informe de forma que puedan dar constestación a las manifestaciones del afectado pues su testimonio que es la base del expediente debe estar lo mas completo posible.

CUARTA.-

- b) Presentar recurso de alzada

No procede el recurso de alzada pues es el que se interpone ante el superior jerarquico y en la Administración Local no hay una relación de jerarquía entre los distintos órganos que la integran.

A continuación se adjunta el Expediente real completo.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Curso Online
Licencia: Propiedad



EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO COMPLETO TRAMITADO POR OBSTRUCCION A LA LABOR INSPECTORA

Anexo 1. FASE ADMINISTRATIVA

Anexo 2. FASE CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Caso Práctico
Caso Práctico Ambiental



CC-BY-NC-ND

CC-BY-NC-ND

Apexo 1**FASE ADMINISTRATIVA**

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Exposición: 14/11/2011

NºRE: R-644

JUEGADO CONTENCIOSO-ADMIVO. Nº 16 DE MADRID
C/Gran Vía, 19
28013 MADRID

Procedimiento: Procedimiento Abreviado nº 143/2011 R
Recurrente: COMERCIAL S.A.

I N D I C E

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	pag. 1-4 14/11/2011
CONTRADICCIÓN DE MOTIVOS.....	pag. 5-7 14/11/2011
RECURSO DE CASACIÓN CONTRA EL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA.....	pag. 8-10 14/11/2011
CONTRADICCIÓN DE MOTIVOS DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA.....	pag. 11-13 14/11/2011
ADICIÓN DE PETICIÓN DE LA RECONSTITUCIÓN DEL DOMINIO DE LA PLANTACIÓN.....	pag. 14-15 14/11/2011
ALLEGACIONES AL ESCRITO DE EXCEPCIÓN.....	pag. 16-19 14/11/2011
CONTRADICCIÓN DE MOTIVOS DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA.....	pag. 20 14/11/2011
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA.....	pag. 21-22 14/11/2011
CONTRADICCIÓN DE MOTIVOS.....	pag. 23-25 14/11/2011
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA.....	pag. 26-27 14/11/2011

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

TEMPERATURA DE LA SUPERFICIE DEL AGUA.....	pag. 20-34
.....	10/10/2012
CONCENTRACION.....	pag. 35-39
.....	10/10/2012
VALOR DE RESOLUCION.....	pag. 38-40
.....	10/10/2012
VALOR RESOLUCION DE RESOLUCION.....	pag. 40-43
.....	11/10/2012
VALOR DE RESOLUCION DE RESOLUCION.....	pag. 44-45
.....	12/10/2012
VALOR DE RESOLUCION DE RESOLUCION.....	pag. 46
.....	10/10/2012

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Enrique de P. de la Cruz
U. de P. de la Cruz de la Cruz

NR: CJ1028705

ANEXO - Informe-Catálogo por actividad a la ley 19.694 de Verdes, Azules y Naranjas de conservación.

Requiere: U.E.S. - Sección de Protección del Med. y Ambiente
Destinatario: SUBINSPECTOR - JEFE DE POLICIA LOCAL

Modèle de présentation des valeurs absoles et relatives INFORMAN:

El Sr. Claudio de la Cruz, 33 años, ingeniero en ingeniería de sistemas, es el propietario de la empresa. Su esposa es la Sr. María de la Cruz, 35 años, ingeniera en ingeniería de sistemas, es la gerente de la empresa. La empresa tiene un capital de \$100.000.000,00, dividido en 100.000 acciones de \$1.000.000,00 cada una. La empresa tiene un patrimonio neto de \$100.000.000,00, dividido en 100.000 acciones de \$1.000.000,00 cada una. La empresa tiene un patrimonio neto de \$100.000.000,00, dividido en 100.000 acciones de \$1.000.000,00 cada una.

Que la inspección se realice con el fin de comprobar si la empresa en cuestión cumple
arquitecto de toda naturaleza, así como comprobar si como consecuencia de la inspección
pudieran realizarse con carácter de urgencia actuaciones de saneamiento.

- Que antes de comenzar la inspección nos entrevistamos con el representante de la empresa, en este caso con UNI, y pedimos un CNR (Certificado de Necesidad de Reparación) a la izquierda de la foto adjunta, manifestando ser el responsable de la firma de la empresa.

Que una vez informado del motivo de la visita e inspección, este otorga el acceso a los agentes que suscriben, manifestando que no pudiéramos arribar puesto que no teníamos una orden que nos autorizase, desconociendo por tanto la labor investigativa de los agentes.

Que puesto que estaba presente el técnico de laboratorio contratado por el ayuntamiento y se tenían que seguir realizando inspecciones, se fue a la persona señalada y los agentes se marcharon del lugar informándole de que por ese motivo se levantaría acta al respecto.

Que posteriormente, el día 13/15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la Empresa demandada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, entregando copia de la misma a reseñado.

 *Contribuimos a mejorar la convivencia*

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Fecha: 10/05/2019

Página: 1 de 1

Acta de inspección de vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento

1. Lugar de vertido: Barrio de San Juan

2. Datos de la comunidad inspectada:

Nombre	Edad	Sexo	Ocupación	Valoración
1. Juan Pérez	45	M	Trabajador	1
2. María López	35	F	Trabajadora	1
3. Carlos Ruiz	55	M	Trabajador	1
4. Ana García	40	F	Trabajadora	1
5. Pedro Sánchez	60	M	Trabajador	1

3. Resultado de la medición por el lugar de la toma:

Parámetro	Medido	Resultado	Valores permitidos
Temperatura	15°C	15°C	15°C
pH	7.5	7.5	6.5 - 8.5
Conductividad	150 µS/cm	150 µS/cm	150 µS/cm

4. Descripción de los depósitos: Depósito de 10 m³ de muestra y valor de caudal de 10 m³ de muestra

5. Observaciones:

Se observó un vertido de agua residual industrial en el sistema integral de saneamiento. El vertido se realizó a través de un conducto subterráneo que desemboca en el sistema de saneamiento. El vertido se realizó a las 10:00 horas del día 10/05/2019. El vertido se realizó a través de un conducto subterráneo que desemboca en el sistema de saneamiento. El vertido se realizó a las 10:00 horas del día 10/05/2019. El vertido se realizó a través de un conducto subterráneo que desemboca en el sistema de saneamiento. El vertido se realizó a las 10:00 horas del día 10/05/2019.

6. Opiniones de la persona inspeccionada:

El vertido de agua residual industrial en el sistema integral de saneamiento se realizó a través de un conducto subterráneo que desemboca en el sistema de saneamiento. El vertido se realizó a las 10:00 horas del día 10/05/2019. El vertido se realizó a través de un conducto subterráneo que desemboca en el sistema de saneamiento. El vertido se realizó a las 10:00 horas del día 10/05/2019.

7. Identificación de la persona inspeccionada:

Nombre: Juan Pérez

8. Identificación de la persona inspeccionada:

Nombre: Juan Pérez

9. Contribuimos a mejorar la convivencia

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Resoluciones y Decretos de la Concejalía de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Vial y Recogida de Residuos
Fecha 21.10.11
Número 1221/2011

Con fecha de hoy, por el Sr. Concejal de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Vial y Recogida de Residuos de este Ayuntamiento, se ha dictado el siguiente

DECRETO

Antecedentes. Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales remite informe de Policía Local relativo a la supuesta comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 10/1993 de Vertidos, tal y como se detalla a continuación resultando ser el presunto responsable Comercial S.A. con D.O.I. , como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de envases sita en C/I. Ref. Coord. Asmtva. 292/11.

Hechos.- La Unidad de Medio Ambiente de Policía Local informa: "Que el pasado día 25/09/2011 mientras se realizaban inspecciones en materia de vertidos líquidos, se procedió sobre las 09:00 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial S.A. con CIF y domicilio social en C/ la cual se dedicaba a la fabricación de envases de cristal.

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene arqueta de toma de muestras, así como comprobar si como consecuencia de su actividad pudieran realizar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos entrevistamos con el Sr. con D.O.I. , afirmando ser el responsable de fábrica de la empresa.

Que una vez informado del motivo de la visita de inspección, este deniega el acceso a los agentes que suscriben, manifestando que no podíamos entrar puesto que no tenían una orden que nos autorizase, obstruyendo por tanto la labor inspectora de los agentes.

Que puesto que esta presenta el técnico de laboratorio contratado por el ayuntamiento y se tenían que seguir realizando inspecciones, se pasa a la persona responsable y los agentes se marchan del lugar informándole de que por ese motivo se levantaría acta al respecto.

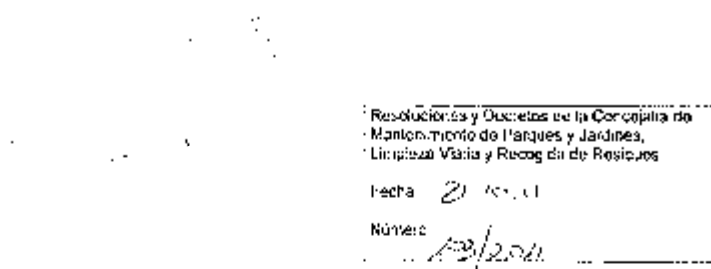
Que posteriormente sobre las 13:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciéndolo en ese momento al responsable.

En "alegaciones de la persona interesada" del acta consta: "Se les ofrece la posibilidad a los agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento".

Los hechos descritos suponen una infracción a la Ley 10/1993, de 20 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento que dispone:

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II



Artículo 31. Administración competente.

1. Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realizan al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las instalaciones de adecuación, pretratamiento o depuración de vertidos instaladas por el usuario.

Artículo 32. Acceso a las instalaciones.

Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el usuario facilitará a los inspectores que las ejerzan debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial."

El artículo 42 in) califica como infracción grave: "La obstrucción a los inspectores de la Administración en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida."

Esta tipificación como falta grave de la infracción supuestamente cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción comprendida de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, entre 6.010,13 y 60.101,21 €, proporiéndose simultáneamente una sanción de 6.010,13 €, correspondiendo al grado mínimo, sin perjuicio de la instrucción del correspondiente expediente.

Legislación aplicable

- Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento
- Decreto 57/2005, de 30 de junio, de revisión de los Anexos de la Ley 10/1993.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Por todo lo expuesto anteriormente y en uso de las atribuciones concedidas a esta Concejalía, en virtud de la delegación de competencias realizada por la Junta de Gobierno Local con fecha 8 y 22 de julio de 2011, por el que se delegan las competencias en materia sancionadora, previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Ley de Modernización, Ley de Vertidos y legislación concordante, HE RESUELTO:

6.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Resolución y Decretos de la Concejalía de
Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza
Vial y Recogida de Residuos

Fecha 21.10.10

Número 103/1011

PRIMERO.- Instaurar expediente sancionador a Contratación 4, con el
como presentemente responsable de la comisión de la infracción
administrativa citada arriba o dispuesto en la Ley 10/1993 de Ventidos Industriales,
comunicándole que puede recaer una sanción de 6.010,13 € correspondiente al grado
mínimo y que la Resolución de este expediente corresponde a esta Concejalía de
Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Vial y Recogida de Residuos

SEGUNDO.- Nombrar Instructor del citado expediente a
ex. funcionario de este Ayuntamiento, cuya recusación podrá
promoverse de acuerdo con lo dispuesto en el art.182 del R.D. 2568/86, de 28 de
noviembre, en relación con los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de
noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento
Administrativo Común.

Lo que dicto en a 13 de octubre de 2011.

Doy fe
El funcionario

El Concejal de Mantenimiento de Parques y
Jardines, Limpieza Vial y Recogida de Residuos

Fdo, F.
Por delegación D/A 134/10. 10-2-10

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

NOTIFICACIÓN

Pongo en su conocimiento que con fecha 13 de octubre de 2011, el Sr. Concejal de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza, Vialidad y Recogida de Residuos del Ayuntamiento de ... ha dictado el siguiente DECRETO:

Antecedentes: Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales, como unidad de Policía Local informó a la empresa conculsa de una inspección administrativa contra lo dispuesto en la Ley 16/1993 de Vertidos, tal y como se detalla a continuación, resultando ser el presunto responsable Comercial ... con D.O.I.F. ... 1, como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de ... en ... 2, Ref. Cont. Admiva 253/11.

Hechos: La unidad de Medio Ambiente de la Policía Local informó: "Que el pasado día 28/09/2011 meritos se realizaron inspecciones en planta de vertidos líquidos, se procede sobre las 09:00 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial ... S.A. con D.O.I.F. ... y domicilio social en ... 2, la cual se dedicaba a la fabricación de envases de ...".

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene alguna de forma de muestras, así como comprobar si como consecuencia de su actividad pudieran realizar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos enteramos con 1 ... manifestando ser el responsable de fábrica de la empresa.

Que una vez informado del motivo de la visita de inspección, este deniega el acceso a los agentes que suscribimos, manifestando que no podemos entrar puesto que no tenemos una orden que nos autorice a estar dentro por tanto la labor inspectiva de los agentes.

Que puesto que esta persona al tenerlo de laboratorio contratado por el Ayuntamiento y se tenían que seguir realizando inspecciones, se fue a la persona responsable y los agentes se marchan del lugar informándole de que por ese motivo se levantaría acta al respecto.

Que posteriormente sobre las 13:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicado para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciendo en ese momento el resguardo."

En "alegaciones de la persona interesada" del acta consta: "Se les ofrece la posibilidad a los agentes de realizar la inspección, consultando la persona responsable, denegando el acceso."

Los hechos descritos suponen una infracción a la Ley 16/1993, de 26 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento que dispone:

Artículo 31. Administración competente.

1. Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realizan al Sistema Integral de Saneamiento, así como de los instalaciones no autorizadas, procedimiento o deposición del vertido instalados por el usuario.

Artículo 32. Acceso a las instalaciones.

Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el usuario facilitará a los inspectores que las ejerzan, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen emisiones industriales. No será

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial."

El artículo 45 b) ratifica como infracción grave: "La obstrucción a la labor inspectiva de la Administración, en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida."

Esta tipificación como falta grave de la infracción supuestamente cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción equiparada, de acuerdo con el artículo 41.2 de la Ley, entre 6.010,13 y 60.101,21 €, propugnándose inicialmente una sanción de 6.010,13 €, correspondiendo al grado mínimo, sin perjuicio de la insurrección del correspondiente expediente.

Legislación aplicable

- a) Ley 10/1995, de 26 de octubre, de Vertebrar el Sistema Integral de Sanidad.
- b) Decreto 6/2006, de 30 de junio, de revisión de los Anexos de la Ley 10/1995.
- c) Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

*Por todo lo expuesto anteriormente y en uso de las atribuciones conferidas a este Concejal, en virtud de la delegación de competencias realizada por la Junta de Gobierno Local con fecha 8 y 22 de julio de 2011, por el que se delegan las competencias en materia sancionadora, previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Ley de Modernización, Ley de Vertidos y legislación concordante, **SE RESUELTO:***

PRIMERO - Insistir expediente sancionador a Comercial con como presuntamente responsable en la comisión de la infracción administrativa citada contra lo dispuesto en la Ley 10/1995 de Vertidos Industriales, comunicándole que puede recibir una sanción de 6.010,13 € correspondiente al grado mínimo y que la Resolución de este expediente corresponde a este Concejal de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Vial y Recogida de Residuos.

SEGUNDO - Nombrar inspector del grado expediente a D. J. Juncos de este Ayuntamiento, cuya actuación podrá promoverse de acuerdo con lo dispuesto en el art 162 del R.D. 2568/85, de 28 de noviembre, en relación con los artículos 25 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El plazo para poder recurrir será de un año contado desde la fecha del acuerdo de iniciación, todo ello sin perjuicio de la interrupción del cómputo de dicho plazo en los casos de paralización del procedimiento por causa imputable al interesado y de suspensión o aplazamiento previstos en el Reglamento (Art 6 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Comunidad de Madrid)."

Notificarle que tiene el derecho durante el plazo de cuatro días hábiles (a contar desde el día siguiente a la notificación del presente acuerdo de iniciación del procedimiento), a formular las alegaciones y presentar los documentos que tenga por convenientes; dirigidos, a tal efecto, al Ayuntamiento de Fuenlabrada, Departamento de Coordinación Administrativa, Pza. Constitución, 1, Fuenlabrada (Madrid).

De no efectuarse alegaciones, este Decreto podrá ser considerado, sin más trámite, Propuesta de Resolución tal y como dispone el art 6.2 a) de Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Asimismo, se informa de la posibilidad del reconocimiento de responsabilidades en los términos y con los efectos previstos en el artículo 8.º de dicho Reglamento.

Lo que le notifico en el día 13 de octubre de 2011 para su conocimiento y a los efectos oportunos

Notificado el instructor
 Fecha 24/10/11
 Recibo [Firma]

3 10.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II



NOTIFICACION

Ponga en su conocimiento que con fecha 13 de octubre de 2011, el Sr. Concejal de Medio Ambiente de Parques y Jardines, Limpieza Vial y Recogida de Residuos del Ayuntamiento de Madrid ha dictado el siguiente DECRETÓ:

"Antecedentes: Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales, remite informe de Policía Local relativo a la supuesta comisión de una infracción administrativa contra la dispuesta en la Ley 10/1992 de Vertidos, así y como se deriva a continuación, respecto del presunto responsable Comercial S.A. con D. I. 3 como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de envases en C. del Corral Viejo, 293/11

Hechos: La Unidad de Medio Ambiente de Policía Local informa: "Que el pasado día 24/09/2011, se le comunicó a la empresa en materia de vertidos líquidos, se procede sobre las 09:00 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial S.A. con D. I. 3 / domicilio social en C. del Corral Viejo, 293/11 la cual se dedica a la fabricación de envases de vidrio

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene arqueta de forma de muestras, así como comprobar si existen consecuencias de su actividad pudieran causar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos encontramos con D. I. 3, manifestando ser el responsable de fábrica de la empresa.

Que una vez informada del motivo de la visita de inspección, este deniega el acceso a los agentes que suscriben, manifestando que no podrán entrar puesto que no tenemos una orden que nos autoriza, desconociendo por tanto la labor inspectora de los agentes

Que puesto que esta presenta el licencia de fabricación contratada por el Ayuntamiento y se tenía que seguir realizando inspecciones, se fue a la persona inspectora y los agentes se marchan del lugar informándole de que por sus acciones se le van a dar el respectivo.

Que posteriormente sobre las 12:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa informada para entregar copia del acta de inspección puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, habiendo en ese momento al responsable."

En "Infracciones de persona interesada" del acta consta: "Se les ofrece la posibilidad a los agentes de realizar la inspección comunicando la persona responsable, denegando el acceso."

Las acciones descritas suponen una infracción a la Ley 10/1992, de 26 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento que dispone:

Artículo 31. Administración competente.

1. Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las instalaciones de depuración, pretratamiento o depuración del vertido insufladas por el ayuntamiento.

Artículo 32. Acceso a las instalaciones.

Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el personal técnico y los inspectores que las ejerce, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúa en horas de actividad Industrial."

El artículo 42 b) define como infracción grave "la omisión o la labor inspectora de la Administración en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida."

Esta tipificación como falta grave de la infracción supuestamente cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción comprendida, de acuerdo con el artículo 44.2 de la Ley 10/1993, entre 6.010,13 y 60.101,21 €, procediéndose inicialmente una sanción de 6.010,13 €, correspondiendo al grado mínimo, en perjuicio de la Instrucción del correspondiente expediente.

Legislación aplicable

- 1. Ley 10/1993, de 25 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento.
- 2. Decreto 57/2005, de 20 de junio, de revisión de los Anexos de la Ley 10/1993.
- 3. Ley 1/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Por toda la expuesta anteriormente y en uso de las atribuciones concedidas a esta Concejalía en virtud de la delegación de competencias realizada por la Junta de Gobierno Local con fecha 8 y 22 de junio de 2011, por el que se delega las competencias en materia sancionadora, previstas en la Ley 1/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Ley de Modernización, Ley de Vertidos y legislación concordante **HE RESUELTO**:

PRIMERO.- Instruir expediente sancionador a Compañía S.L. con el Sr. D. J. como presuntamente responsable de la comisión de la infracción administrativa citada, contra lo dispuesto en la Ley 10/1993 de Vertidos Industriales, comunicándole que puede hacer una sanción de 6.010,13 € correspondiente al grado mínimo y que la Resolución de este expediente correspondiente a esta Concejalía de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Vial y Recogido de Residuos.

SEGUNDO.- Nombrar Inspector del dicho expediente a D. J., funcionario de este Ayuntamiento, cuya recusación podrá promoverse de acuerdo con lo dispuesto en el art.182 del R.D. 356/86, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

El plazo para dictar resolución será de un año contado desde la fecha del acuerdo de iniciación, todo ello sin perjuicio de la interrupción del cómputo de dicho plazo en los casos de paralización del procedimiento por causa imputable al interesado y de suspensión o aplazamiento previstos en el Reglamento. (Art.6 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Comunidad de Madrid)."

Notificarle que tiene el derecho dentro del plazo de cinco días hábiles a contar desde el día siguiente a la recepción del presente acuerdo de iniciación del procedimiento), a formular las alegaciones y presentar los documentos que tenga por convenientes; dirigiéndose, a tal efecto, al Ayuntamiento de , Departamento de Coordinación Administrativa, Pza. Constitución, 1, (Madrid).

De no efectuarse alegaciones, este Decreto podrá ser considerado sin más trámite. Propuesta de Resolución tal y como dispone el art.6.2 a) del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

2
A.C.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Asimismo, se informa de la posibilidad del reconocimiento de responsabilidades en los términos y con los efectos previstos en el artículo 8 de dicho Reglamento.

Lo que le notifico en _____ a 13 de octubre de 2011 para su conocimiento y a los efectos correspondientes.

Concejal
CAL

3
2011

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

ESTADO DE RECIBO		ESPASIA	
AVISO DE RECIBO		FRANQUEO PAGADO	
RECEIVED 2/4 RECIBO EN... NOTIFICACIÓN 745/11 788010		RECEIVED 26/10/11 RECIBO EN... NOTIFICACIÓN 745/11 788010	

44

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial".

Se produce un incumplimiento del mencionado artículo 32 por parte de los agentes de la Policía Local, debido a que su primera obligación consistía en identificarse como inspectores de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, si es que se encontraban debidamente acreditados, lo que no hicieron, infringiendo claramente lo dispuesto en ese artículo 32.

SEGUNDA.- Las Instalaciones de COMERCIAL .

no generan efluentes industriales. Como hemos visto en el artículo 32 anteriormente transcrito, el acceso de los inspectores solamente estaría permitido a las instalaciones que generen afluentes industriales, que no es el caso de COMERCIAL.

... empresa que no genera ningún tipo de efluentes industriales, y que no realiza ningún vertido a la red integral de saneamiento, por lo que tampoco existe ninguna arqueta de vertidos en el interior de las naveas, y por ello, tampoco se encuentra obligada a permitir el acceso a sus instalaciones a cualquier Policía Municipal que se presente en la empresa, al no generar efluentes industriales.

TERCERA.- Nulidad del Acta de Inspección. En relación con el acta de inspección, cuya copia acompañamos y señalamos como *documento número 2*, dispone el artículo 34 de la ya citada Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento, de la Comunidad de Madrid, que *"De cada inspección se levantará acta por triplicado. El acta será firmada conjuntamente por el inspector competente y el usuario o persona delegada al que se hará entrega de una copia de la misma, sin que esta firma implique necesariamente conformidad con el contenido del acta"*.

Pues bien, como se puede apreciar en el acta, documento número 2, las únicas firmas que aparecen son las de los policías municipales M.I.P.: 399 y 401 y la del representante de la empresa, pero en ningún lugar aparece firma alguna del inspector competente, ni tan siquiera identificación alguna de dicho inspector competente. Por lo

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

que necesariamente hay que concluir que el acta en cuestión es nula de pleno derecho.

CUARTA.- No ha existido obstrucción alguna a los Agentes. Así y como recoge el acta en su punto número 6, se dice textualmente que “Se les ofrece la posibilidad a los Agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento”, por lo que necesariamente hay que concluir que no existió obstrucción de ningún tipo, sino que lo que se produjo fue una negativa por parte de los Agentes de Policía Local a realizar la inspección.

En su virtud,

Suplica: Que teniendo por presentado este escrito con los documentos que se acompañan, se digna admitirlo, tener por formuladas las alegaciones anteriores, y en mérito a las mismas, y tras los trámites que procedan, ordene el archivo del expediente sancionador abierto, por no constituir motivo de sanción la conducta de la empresa.

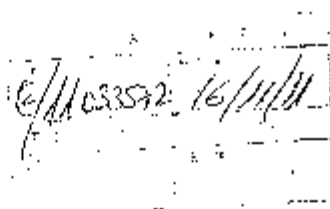
Es justicia que pide en _____, a ocho de noviembre de dos mil once,

Fda.- _____

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Decreto 1000 - Ministerio del Interior



Con fecha 29 de septiembre de 2011 los agentes 389 y 401 denunciaron a Comercial por obstar la labor inspectora de los agentes. Se adjunta copia de la denuncia. Rcl. C.A. 295/11.

Finalizado el inicio de expediente se presentan alegaciones sobre los hechos, incluidos como partes de la denuncia.

Como caso previo a la contestación de dichas alegaciones, solicitamos la calificación de los hechos por parte de los agentes actuantes, si procede.

En Montevideo a 11 de noviembre de 2011

El instructor del expediente: _ _ _

Póliza total

Mostrador

Fecha 21/11/2011

Recibí

20.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Servicio de Policía Local
Unidad Especial de SeguridadN.º E/1033572

FECHA: lunes 21 de noviembre de 2011

ASUNTO: Ratificación demandada por inspección de vertidos líquidos.

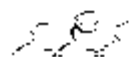
Remite: U.E.S. – Sección de Seguridad en Peligros Industriales
Destinatario: SUBINSPECCIÓN – JEFE DE POLICIA LOCALMediante el presente el policía abajo firmante **INFORMA**:

Que a las 16 de Noviembre del 2011 se recibió documento con número de entrada E/1033572, con motivo de la ratificación sobre la denuncia ingresada a la empresa de Instalación de Envase situada en la C/

señala que a día de la fecha de la inspección y que debido a que se desconoce el tipo de actividad que ejerce en un primer momento dicha empresa, se le comunicó al responsable de esta que se va a proceder a realizar inspección de vertidos líquidos al SIF, consistente en la toma de muestras para traslado al laboratorio, el cual realizará las pruebas pertinentes a dichas aguas, de estas muestras el responsable de la empresa se quedará con una de ellas para realizar contramuestras en el caso de que lo crea conveniente, por lo que se le comunicó la realización de la inspección, a lo cual nos prohibe la entrada a su empresa manifestando que si su empresa no entra que quiere a pasearse por ella, manifestando a su vez que Vda. no tiene ningún tipo de autorización para entrar aquí, por lo que se procede a llamar a dicha persona y a la entrega de la autorización de entrada.

Por lo que se informa que los agentes actuantes se ratifican en el hecho ocurrido, ya que según estipula la Ley 10/1993 sobre vertidos líquidos a la Red de Saneamiento en su artículo 32, que el usuario facilitará a los inspectores que las ejercen, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generan efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en áreas de actividad industrial.

Lo que se comunica a Vda. para sus efectos oportunos.



Contribuimos a mejorar la convivencia

22

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II



Caso práctico II

Antecedentes: Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales, remite informe de Policía Local relativo a la supuesta comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 10/1993 de Vertidos tal y como se detalla a continuación, resultando ser el presunto responsable Comercial S.A. con D.O.I.A. 123456789 como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de envases sita en C/ 123, Ref. Coord. Admva. 232/11.

Hechos: La unidad de Medio Ambiente de Policía Local informa: Que el pasado día 29-09-2011 mientras se realizaban inspecciones en materia de vertidos líquidos se procede sobre las 09:00 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial S.A. con D.O.I.A. 123456789 y domicilio social en C/ 123, la cual se dedicaba a la fabricación de envases de cristal.

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene arqueta de toma de muestras, así como comprobar si como consecuencia de su actividad pudieran realizar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos entrevistamos con el responsable de la empresa manifestando que el responsable de fabricación de la empresa

Que una vez informada del motivo de la visita de inspección, este deniega el acceso a los agentes que suscriben, agentes 399 y 401, manifestando que no podemos entrar puesto que no tenemos autorización que nos autorice a entrar pidiendo por tanto la labor inspectora de los agentes.

Que puesto que está presente el técnico de laboratorio contratado por el ayuntamiento y se venían que seguir realizando inspecciones, se llama a la persona responsable y los agentes se marchan del lugar informando de que por ese motivo se levantaría acta al respecto.

Que posteriormente sobre las 13:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciéndolo en ese momento al responsable.

En alegaciones de la persona interesada, del acta constar: "Se les ofrece la posibilidad a los agentes de realizar la inspección, consultado la persona responsable, denegando el acceso al establecimiento".

Visto que las fechas de inicio pueden suponer una infracción a la Ley 10/1993, de 28 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento, se inicia el correspondiente expediente sancionador con notificación al interesado presentando alegaciones que se incorporan al expediente y que se dan por reproducidas en virtud del principio de economía procesal.

Tratándose los mismos de los agentes actuantes, 399 y 401 indican lo siguiente:

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

"Que el día 16 de noviembre de 2011 se recibe documento con nº de entrada E/11033572, con motivo de la ratificación sobre la denuncia a la empresa de fabricación de envases en C/

Informar que el día de la fecha de la inspección y que debido a que se desconoce el tipo de actividad que ejerce en un primer momento, esta empresa, se le comunica al responsable de esta que se va a proceder a realizar inspección de vertidos líquidos al SIS, consistente en la toma de muestras para traslado al laboratorio, el cual realizará las pruebas pertinentes a dichas aguas, de estas muestras el responsable de la empresa se quedará con una de ellas para realizar contra-análisis en el caso de que lo crea conveniente, por lo que se le comunica la realización de la inspección, a lo cual nos exhibe la entrada a su empresa manifestando que "a su empresa no entra cualquier persona a pasearse por ella", confirmando a su vez que "Vds. no tienen ningún tipo de autorización para entrar aquí", por lo que se procede a fincar dicha persona y a la entrega del levantamiento de nota.

Por lo que se informa que los agentes aduantes se ratifican en el hecho denunciado, ya que según establece la Ley 10/1993, sobre vertidos líquidos a la red de saneamiento en su artículo 22, que el usuario facilitará a los inspectores que las ejerzan, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúa en horas de actividad industrial."

A la vista de la ratificación de los agentes de Policía Local de los hechos denunciados, que gozan de presunción de veracidad legalmente establecida, sólo cabe desestimar las alegaciones presentadas.

Visto que la Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento dispone "Artículo 31. Administración competente

1. Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento así como de las instalaciones de adecuación, pretratamiento o depuración del vertido instaladas por el usuario.

Artículo 32. Acceso a las instalaciones.

Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el usuario facilitará a los inspectores que las ejerzan, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúa en horas de actividad industrial."

El artículo 42 h) sanciona como infracción grave: "La obstrucción a la labor inspectora de la Administración en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida."

Esta tipificación como falta grave de la infracción supuestamente cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción comprendida de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, entre 8 € 10 13 y 60.101,21 € proponiéndose en cuarenta una

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

sección de 6.010,13 €, correspondiente al grado mínimo, sin perjuicio de la instrucción del correspondiente expediente.

Legislación aplicable

- Ley 10/1993, de 23 de octubre, de Verificación al Sistema Integral de Saneamiento
- Decreto 57/2005, de 30 de junio, de revisión de los Anexos de la Ley 10/1993
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre de RJAP-PAC
- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local

Por las razones expuestas y a la vista de las circunstancias detalladas, procede dictar la siguiente **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN**.

Primero.- Desestimar las alegaciones presentadas por Comercial A. con DOL, declarando autor de la infracción administrativa detallada anteriormente a la Ley 10/1993, de 23 de octubre (artículos 32 y 42.1)

Segundo.- Imponer una sanción de 6.010,13 € correspondiente al grado mínimo marcado por la Ley.

De acuerdo con el artículo 42 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Comunidad de Madrid, se da traslado al interesado de esta Propuesta de Resolución, advirtiéndole que tiene de manifiesto el procedimiento sancionador en este Ayuntamiento, donde podrá oponer copias de los documentos de que consta el expediente, denuncia, decreto de inicio, alegaciones y refutación; y que, en esta tramitación, se le concede un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estime pertinentes.

5 de diciembre de 2011

El Instructor del expediente

C

Comercial A. con DOL
C/

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

AL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN
ADMINISTRATIVA
Pza. Constitución, 1. (MADRID)

EXPTE. SANCIONADOR

Yo, D. [Nombre], en nombre y representación de la sociedad COMERCIAL S.A., domiciliada en Madrid, calle [Calle], número 2, con C.I.F. [C.I.F.], me dirijo a ese Excmo. Ayuntamiento de Madrid para que proceda, DICE:

I.- Que el pasado día 12 se notificó a su representada la propuesta de resolución cuya copia se acompaña y se señala como *documento número 1*, por la que se desestiman las alegaciones presentadas por COMERCIAL S.A. y se propone que se le declare autor de la infracción administrativa a la ley 10/1993, e imponerle una sanción de 6.010,13 €.

II.- Que mi representada no está de acuerdo con la propuesta de resolución recaída en dicho expediente sancionador, y entiende que en dicha propuesta, aunque genéricamente se dice que se desestiman las alegaciones presentadas, sin embargo es claro que no se contesta a las mismas y ni siquiera se hace una mínima referencia a su contenido, pese a la gravedad de las alegaciones presentadas, como la falta de la acreditación de los agentes o la nulidad del propio acta, por lo que la propuesta de resolución carece del mínimo rigor exigible teniendo en cuenta la gravedad y el importe de la sanción que se propone.

III.- Por ello, al no estar de acuerdo con la propuesta de resolución recaída en dicho expediente sancionador, y entender que no se han estudiado por parte del órgano instructor las alegaciones formuladas

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

en su día por la empresa, dentro del plazo concedido al efecto, presenta nuevamente las mismas y siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA.- Falta de acreditación de los agentes. Los dos policías locales firmantes del zeta de inspección, en ningún momento se identificaron como inspectores acreditados por la Administración correspondiente para el desempeño de las labores de inspección, tal y como dispone el artículo 32 de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento, de la Comunidad de Madrid, artículo que textualmente dice: "ARTÍCULO 32. Acceso a las instalaciones. Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el usuario facilitará a los inspectores que las ejerzan, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial".

Se produce un incumplimiento del mencionado artículo 32 por parte de los agentes de la Policía Local, debido a que su primera obligación consistía en identificarse como inspectores de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, a lo que se encontraban debidamente acreditados, lo que no hicieron, infringiendo claramente lo dispuesto en ese artículo 32.

SEGUNDA.- Las instalaciones de COMERCIAL no generan efluentes industriales. Como hemos visto en el artículo 32 anteriormente transcrito, el acceso de los inspectores solamente estaría permitido a las instalaciones que generen efluentes industriales, que no es el caso de COMERCIAL, empresa que no genera ningún tipo de efluentes industriales, y que no realiza ningún vertido a la red integral de saneamiento, por lo que tampoco existe ninguna cuota de vertidos en el interior de las naves, y por ello, tampoco se encuentra obligada a permitir el acceso a sus instalaciones a cualquier Policía Municipal que se presente en la empresa, al no generar efluentes industriales.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

A fin de justificar que la empresa no genera ningún tipo de efluentes industriales apartados y señalamos como *documento número 2* la copia del acta levantada por otros agentes el día 22 de noviembre.

TERCERA.- Nulidad del Acta de Inspección. En relación con el acta de inspección, cuya copia acompañamos y señalamos como *documento número 3*, dispone el artículo 34 de la ya citada Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento, de la Comunidad de Madrid, que *"De cada inspección se levantará acta por triplicado. El acta será firmada conjuntamente por el inspector competente y el usuario o persona delegada al que se hará entrega de una copia de la misma, sin que esta firma implique necesariamente conformidad con el contenido del acta"*.

Pues bien, como se puede apreciar en el acta, documento número 2, las únicas firmas que aparecen son las de los policías municipales N.I.P.: 399 y 401 y la del representante de la empresa, pero en ningún lugar aparece firma alguna del inspector competente, ni siquiera identificación alguna de dicho inspector competente. Por lo que necesariamente hay que concluir que el acta en cuestión es nula de pleno derecho.

CUARTA.- No ha existido obstrucción alguna a los Agentes. Tal y como recoge el acta en su punto número 6, se dice textualmente que *"Se les ofrece la posibilidad a los Agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento"*, por lo que necesariamente hay que concluir que no existió obstrucción de ningún tipo, sino que lo que se produjo fue una negativa por parte de los Agentes de Policía Local a realizar la inspección.

En su virtud,

Suplico: Que teniendo por presentado este escrito con los documentos que se acompañan, se digno admitirlo, tener por formuladas las alegaciones anteriores, y en mérito a las mismas, y tras los trámites que procedan, ordene el archivo del expediente sancionador abierto, por no constituir motivo de sanción la conducta de la empresa.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Es justicia que pide en
dos mil once,

a veintinueve de diciembre de

Fdo,

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Caso práctico Ambiental

Antecedentes: Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales, remite informe de Policía Local relativo a supuesta comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 10/1992 de Vertidos, tal y como se detalla a continuación, resultando ser el presunto responsable Comercial S.A. con DNI 123456789 como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de envases de cristal en C/ Principal 123, C/ Principal 123, 28371.

Hechos: La Unidad de Medio Ambiente de Policía Local informa: "Que el pasado día 20/09/2011 mientras se realizaban inspecciones en materia de vertidos líquidos, se procede sobre las 09:30 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial S.A. con DNI 123456789 y domicilio social en C/ Principal 123, la cual se dedicaba a la fabricación de envases de cristal.

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene en su planta de producción así como comprobar si como consecuencia de su actividad pudieran realizar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos entrevistamos con el Sr. J. L. manifestando ser el responsable de fábrica de la empresa.

Que una vez informado del motivo de la visita de inspección, este deniega el acceso a los agentes que suscriben, agentes 399 y 401, manifestando que no podíamos entrar puesto que no tenían una orden que nos autorizase, obstruyendo por tanto la labor inspectora de los agentes.

Que puesto que está presente el lechón de laboratorio contratado por el Ayuntamiento y se tenían que seguir realizando inspecciones, se filia a la persona responsable y los agentes se marchan del lugar informándole de que por ese motivo se levantaría esta el respectivo.

Que posteriormente sobre las 13:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciéndolo en ese momento al responsable."

En diligencias de la persona interesada el acta constar: "Se les ofrece la posibilidad a los agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento".

Visto que los hechos descritos pueden suponer una infracción a la Ley 10/1992 de 26 de octubre de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento, se inicia el correspondiente expediente sancionador con notificación al interesado presentando alegaciones que se incorporan al expediente y que se dan por reproducidas en virtud del principio de economía procesal.

Trasladada las mismas a los agentes actuantes, (399 y 401) indican lo siguiente:

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

3

Sede de la Empresa

Nº del

**Acta de inspección de vertidos líquidos industriales
al sistema integral de saneamiento**

1. Lugar, fecha y hora

2. Datos de la entidad inspectora

3. Resultado de la medición en el lugar de la fuga

Parámetros	Medida	Resultado	Valores permitidos
Temperatura	Temperatura		< 40 °C
pH	pH		Entre 6 y 10 unidades
Densidad	Densidad		< 1,200 g/cm³

4. Comparación de múltiples de riesgo con los límites establecidos y grado de control de agua de las aguas

Atenuación de los riesgos		Atenuación de los riesgos	
Atenuación de los riesgos	Atenuación de los riesgos	Atenuación de los riesgos	Atenuación de los riesgos

5. Observaciones

6. Alegatos de la persona inspectora

7. Identificación signataria

FOODS
S.A.

Contribuimos a mejorar la convivencia 34

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Exposición Ambiental

INFORME

Antecedentes. Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales, remite Informe de Policía Local relativo a la supuesta comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 10/1993 de Vertidos, la y como se indica a continuación detallando con el presunto responsable Comercio, con D.O.I.F. una titular de establecimiento con la actividad de fabricación de envases para en C 52 tal y como se detalló en el Decreto de Inicio, Rel. Coord. Arq. Vig. 29x.11

Hechos. Primero.- En virtud de la orden de la Policía Local Informar sobre el estado día 28/05/2011 mientras se realizaban inspecciones en materia de vertidos líquidos, se procede sobre los 0800 horas a realizar inspección a la empresa Comercio con CIF y domicilio social en C 52, la cual se dedicaba a la fabricación de envases en cristal.

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene alguna de las de muestras, así como comprobar si como consecuencia de su actividad pudiera realizar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos entrevistamos con el representante de la empresa.

Que una vez informada del motivo de la visita de inspección, esta deniega el acceso a los agentes que suscriben, agentes 393 y 401, manifestando que no podrían entrar puesto que no tenían que orden que nos autorizase, obstruyendo por tanto la labor inspectiva de los agentes.

Que puesto que está presente el lección de laboratorio controlado por el ayuntamiento y se indican que seguir realizando inspecciones, se fija a la persona responsable y los agentes se marchan del lugar manifestando de que por ese motivo se levantaba todo el resguardo.

Que posteriormente sobre las 13:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciéndolo en ese momento al acusado.

En telefonadas de la persona interesada del acta existía: "Se los envío la posibilidad a los agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento".

Segundo. Y es que los hechos descritos podrían suponer una infracción a la Ley 10/1993, de 23 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento. Se inició el correspondiente expediente sancionador con notificación al interesado presentando alegaciones que se incorporaron al expediente y que se dictó por reproducidas en virtud del principio de economía procesal.

Tercero. Tratadas las mismas por los agentes adscritos, (393 y 401), se redactaron de manera motivada en la denuncia por lo que se dictó la propuesta de resolución desestimando las alegaciones presentadas.

Cuarto. Nextada la propuesta de resolución, por la empresa se presenta nuevo escrito de alegaciones que se incorpora al expediente en el que indica, en síntesis, que no se conocen sus obligaciones, que los agentes no estaban debidamente acreditados, que la empresa no genera residuos industriales, la nulidad del acta de inspección, nega que haya existido obstrucción a los agentes y firma justificando el archivo del expediente.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

No pueden estimarse las alegaciones presentadas por los motivos que se indican a continuación:

Primero.- Los agentes están perfectamente identificados cuando acceden a la empresa como agentes de Policía Local, pertenecientes a la Unidad en Medio Ambiente y especializados en dicho trabajo, por tanto, plenamente capacitados para realizar la inspección que, además, realizan con técnicas especializadas de laboratorio en la que respecta a la manipulación de la toma de muestras.

Segundo.- Se deniega el acceso a los agentes indicando que "no tenían esa orden que les autorizara", cuando identificados los agentes como se indica en el punto primero, entre las órdenes o razones en que sea necesaria la notificación previa para que la inspección se realice en horas de actividad industrial, tal y como dispone la Ley 10/1993 de 26 de octubre de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento.

Tercero.- Son ellos, una vez conocida la actividad de la empresa, los que deben ordenar y comprobar si hay vertidos. Si realmente no "existen" vertidos, no se entiende la negativa de la empresa a permitir el acceso de los agentes.

Cuarto.- El acta de inspección, como puede comprobar el allegado simplemente mirando la hoja que obra en su poder, consta de tres hojas perfectamente distinguibles. Una para el agente inspector, otra para Policía Local y otra para la persona interesada, constando en las mismas las firmas de los agentes que actúan como inspectores.

Quinto.- Los agentes se han retirado motivadamente en la denuncia ya toda como se indica en la propuesta de resolución. En su momento decidieron retirarse como sancionados por hechos. Los agentes gozan de presunción de veracidad legítimamente establecida, con su propia base sancionadora para destruir la presunción de inocencia y dárles la correspondiente resolución sancionadora.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento Urbanístico. Artículo 31.1. Administración competente.

Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las instalaciones de adecuación, pretratamiento o depuración del vertido instaladas por el usuario.

Segundo.- Los hechos citados probados y no desvirtuados por las alegaciones presentadas suponen una infracción del Artículo 32 de la Ley de Vertidos. Acceso a las instalaciones. Para el cumplimiento de estas funciones de inspección y vigilancia el usuario facilitará a los inspectores que las ejercen, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que genera efuentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial.

Tercero.- El artículo 42.1) b) indica como infracción grave, La obstrucción a la labor inspectora de la Administración en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Casos.- Esta infracción como falta grave de la infracción cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción comprendida de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, entre 6.000,13 y 36.104,21 €, habiéndose propuesto inicialmente una sanción de 6.000,13 €, correspondiendo al grado mínimo.

Por todo lo expuesto anteriormente, se informa favorablemente la terminación del expediente con imposición de la sanción propuesta, siempre que, no obstante, su sometimiento a cualquier otro mejor fundado en derecho en Fuentabada a 10 de enero de 2012.

Departamento de Coordinación Administrativa

Fdo. Yr.

En Guadalupe

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Gestión Medio Ambiente

Resolución de la Comisión de Gestión Medio Ambiente y Jardines del Ayuntamiento de Fuenlabrada	
Fecha	16-01-12
Número	7087-26

Con fecha 16 de hoy, por el Sr. Concejal de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Viaria y Recogida de Residuos del Ayuntamiento de Fuenlabrada, se ha dictado el siguiente:

DECRETO

Antecedentes: Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipal, remite informe de FICSA Local relativo a la supuesta comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 10/1993 de Vertidos, tal y como se da a la continuación, resultante del presunto responsable Comercial con CIF: 280100100, como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de envases para C. 62, tal y como se detalla en el decreto de inicio. Ref. Social. Agrupado, 250471.

Hechos: Primero.- La Unidad de Medio Ambiente de Fuenlabrada informa: Que el pasado día 26/09/2011 anteriores se realizaron inspecciones en materia de vertidos líquidos, se efectuó entre las 09:00 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial con CIF: 280100100 y durante el día 27 de septiembre de 2011, en la cual se detecta a la fabricación de envases de cristal.

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa, en cuestión tiene arqueta de toma de muestras, así como comprobar si como consecuencia de su actividad pudieran realizar algún vertido al sistema integral de saneamiento.

Que antes de comenzar la inspección nos encontramos con el Sr. J. L. manifestando por el responsable de fábrica de la empresa.

Que una vez informado del motivo de la visita de inspección, este declara su acuerdo a los agentes que suscriben, Agentes 399 y 401, manifestando que no podemos haber puesto que no tenemos una orden que nos autorice, obstruyendo por tanto la labor inspectiva de los agentes.

Que puesto que está presente el titular de la actividad controlado por el Ayuntamiento y se le indica que seguir realizando inspecciones, se firma la persona indicada y los agentes se marchan del lugar informándole de que por ese motivo se levantará acta al respecto.

Que posteriormente sobre las 13:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciéndolo en ese momento al interesado.

En alegaciones de la persona interesada del acta suscrita: De las ofrece la posibilidad a los agentes en realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento.

Segundo: Visto que hay muchos descritos podían suponer una infracción a la Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento, se inició el correspondiente expediente sancionador con notificación al interesado presentando alegaciones que se incorporan al expediente y que se dieron por reproducidas en virtud del principio de economía procesal.

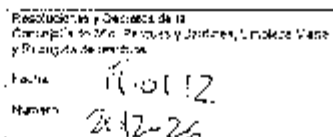
Tercero: Transcurridas las 15 días a los agentes actuantes, (399 y 401), se modificaron de manera motivada en la denuncia por lo que se dio la propuesta de resolución desestimando las alegaciones presentadas.

Cuarto: Notificada la propuesta de resolución, por la empresa se presenta nuevo escrito de alegaciones que se incorpora al expediente en el que indica, en síntesis, que no se constataron las alegaciones, que los agentes no estaban debidamente acreditados que la empresa no genera residuos industriales, la validez del acta de inspección, nega que haya existido obstrucción a los agentes y finaliza solicitando el archivo del expediente.

38.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II



2.º **Consejo.** La infracción como tal es grave de la infracción cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción económica, de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, entre 6.010,13 y 60.101,21 €, habiéndose propuesto inicialmente una sanción de 6.010,13 €, correspondiente al grado mínimo.

Por todo lo expuesto anteriormente y en uso de las atribuciones concedidas a esta Concejalía, en virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 8 y 22 de julio de 2011 por el que se delegan las competencias en materia sancionadora, previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley de Modernización, H.E. RESOLUCIÓN:

Primero.- Desestimar las alegaciones presentadas por Comercial " con DO

Segundo.- Imponer a Comercial " con DO la sanción de una infracción administrativa recogida en el artículo 42.1) de la Ley 16/1998, de 26 de octubre, en relación con los artículos 31 y 32, una sanción en 6.010,13 €, correspondiente al grado mínimo marcado por la Ley

Lo que queda en a 11 de enero de 2012.

Oyón
El Concejal

El Concejal de Mantenimiento de Parques y Jardines, Limpieza Viaria y Recogida de Residuos

Por delegación 13412, de 10/2

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

1. AGENTES
 REGISTRO GENERAL DE S.A. 1043
 10/10/2011
 10/10/2011
 10/10/2011

Fongo en su conocimiento que con fecha 11 de enero de 2012, el Sr. Concejal de Mantenimiento de parques y jardines, limpieza viaria y recogida de residuos del Ayuntamiento de ... ha dictado el siguiente DECRETO:

"Antecedentes: Con fecha 11 de octubre de 2011, la Dirección Técnica de los Servicios de Medio Ambiente municipales, remite informe de Policía Local relativo a la supuesta comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 16/1993 de Vertidos, tal y como se detalla a continuación, resultando ser el presunto responsable Comercial A con D.O.I. A ... como titular del establecimiento con la actividad de fabricación de envases de plástico, tal y como se detalla en el decreto de n.º 1043, G.O. 10/10/2011.

Hechos: Primero.- La Unidad de Medio Ambiente de Policía Local informa: "Con el pasado día 28/05/2011 mientras se realizaban inspecciones en materia de vertidos líquidos, se procedió sobre las 09:00 horas, a realizar inspección a la empresa Comercial A en la vía pública social en C. ... 52, la cual se dedicaba a la fabricación de envases de plástico.

Que la inspección se realiza con el fin de comprobar si la empresa en cuestión tiene aquella de forma de muestras, así como comprobar si en su consecuencia de su actividad producen mayor riesgo a la salud pública integral de su comunidad.

Que antes de comenzar la inspección nos encontramos con ... al, manifestando ser el responsable de fábrica de la empresa.

Que una vez informado del motivo de la visita de inspección, esta deniega el acceso a los agentes que suscriben, agentes 399 y 401, manifestando que no podemos entrar puesto que no tenemos una orden que nos autorice, obstruyendo por tanto la labor inspectora de los agentes.

Que puesto que está presente el técnico de inspección controlado por el ayuntamiento y se insiste que seguir realizando inspecciones, se fija a la persona reseñada y los agentes en marcha del lugar informándole de que por ese motivo se levantará esta al respecto.

Que posteriormente sobre las 12:15 horas del mismo día, se vuelve a acudir a la empresa indicada para entregar copia del acta levantada puesto que en el momento de la inspección no se pudo entregar, haciéndolo un vez concluido el levantamiento.

En las alegaciones de la persona informada del acta consta: "Se les ofrece la posibilidad a los agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el ofrecimiento".

Segundo: Vista que los hechos descritos podían suponer una infracción a la Ley 16/1993 de 28 de octubre, de Vertidos al Sistema Integral de Saneamiento, se inició el correspondiente expediente sancionador con notificación al interesado presentando alegaciones que se incorporaron al expediente y que se dieron por reproducidas en virtud del principio de economía procesal.

Tercero: Trasmiradas las mismas a los agentes referidos, (399 y 401), se ratifican de manera instada en la denuncia por lo que se dictó la propuesta de resolución sancionando las actuaciones presentadas.

Cuarto: Notificada la propuesta de resolución, por la empresa se presenta nuevo escrito de alegaciones que se incorpora al expediente en el que indica, en síntesis que no se contestaron sus alegaciones, que los agentes no estaban debidamente acreditados, que la

1. 10/10/2011

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

empresa no genera efluentes industriales, la municipalidad ante la inspección, asegura que no hay existencia obstrucción a los agentes y finalmente solicitando el archivo del expediente.

No pueden estimarse las alegaciones presentadas por los motivos que se indican a continuación.

Primero. Los agentes están perfectamente identificados cuando acuden a la inspección como agentes de Policía Local, pertenecientes a la Unidad de Medio Ambiente y especialistas en dicho materia, por tanto, plenamente capacitados para realizar la inspección que, además, realizan con término especialista de laboratorio en lo que respecta a la manipulación de la toma de muestras.

Segundo. Se deniega el acceso a los agentes indicando que "no tenían una orden que los autorizase", cuando identificados los agentes como se indica en el punto primero, deben facilitárselos el acceso sin que sea necesaria la notificación previa cuando la inspección se realice en horas de actividad industrial, tal y como dispone la Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Medidas al Sistema Integral de Saneamiento.

Tercero. Son ellos, una vez cercada la actividad de la empresa, los que deben determinar y comprobar si hay vertidos. Si realmente no "existen" vertidos, no se entiende la negativa de la empresa a permitir el acceso de los agentes.

Cuarto. El acto de inspección, como puede comprobar el alegante simplemente mirando la hoja que obra en su poder, consta de tres hojas perfectamente distinguibles. Una para el órgano instructor, otra para Policía Local y otra para la persona interesada, constando en las mismas las firmas de los agentes que actúan como inspectores.

Quinto. Los agentes se han ratificado fehacientemente en la denuncia realizada como en relación en la propuesta de denuncia. En su ratificación declaraban claramente cómo sucedieron los hechos. Los agentes gozan de presunción de veracidad legalmente establecida, considerándose base suficiente para desmar la presunción de inocencia y dictar la correspondiente resolución sancionadora.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. la Ley 10/1993, de 26 de octubre, de Medidas al Sistema Integral de Saneamiento dispone: Artículo 31.1. Administración competente.

Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todas las vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las instalaciones de adecuación, tratamiento o depuración del vertido instaladas por el usuario.

Segundo. Los hechos citados probados y no desvirtuados por las alegaciones presentadas suponen una infracción del Artículo 32 de la citada Ley de Vertidos. Acceso a las instalaciones. Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el órgano instructor a los inspectores que los ejercen, debidamente acreditados por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generan efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial."

Tercero. El artículo 42 h) califica como infracción grave "la obstrucción a la labor inspectora de la Administración en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida."

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Cuarta.- Esta tipificación como falta grave de la infracción cometida, lleva aparejada la imposición de una sanción comprendida, de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, entre 6.016,13 y 60.101,21 €, habiéndose propuesto inicialmente una sanción de 6.016,13 €, correspondiendo al grado mínimo.

Por todo lo expuesto anteriormente y en uso de las atribuciones correspondientes a este Concejal, en virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 8 y 22 de junio de 2011, por el que se delegan las competencias en materia sancionadora, previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley de Modernización, **ME RESUELVO:**

Primera.- Desestimar las impugnaciones presentadas por Comercial F... con DNI

Segunda.- Imponer a Comercial F... como autor de una infracción administrativa recogida en el artículo 42.b) de la Ley 10/1992, de 26 de octubre, en relación con los artículos 31 y 32, una sanción de 6.016,13 €, correspondiendo al grado mínimo marcado por la Ley."

La que le notifica para su conocimiento y a los efectos oportunos, haciéndole saber que esta resolución agota la vía administrativa y contra la misma puede interponer recurso ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo que prevé el artículo 8 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción dada por la Ley 19/2003, de 23 de diciembre de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en su disposición adicional decimocuarta, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación (art.46 del citado texto legal). Polécticamente podrá presentar recurso de reposición en el plazo de un mes a partir de siguiente a la recepción de la presente notificación.

Si se presentara recurso de reposición será resuelto en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de su presentación y se entenderá desahogado cuando no haya recaído resolución en plazo, con las consecuencias legales consiguientes, incluso la recaudación de costas o derechos liquidados, intereses y recargos.

El importe de la sanción deberá hacerse efectivo en la cuenta corriente y entidad que se señale a continuación, en los plazos establecidos en el artículo 82 de la Ley 56/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, es decir, las notificaciones recibidas entre los días 1 y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente y las notificadas entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 5 del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. Banco 0049 Bursusal 5192 Dto 01 C.C.nº 2416383178 Ayto. Fuencubierta-Indicando Ref. Coord. Admva 2E3411.

Comercial F...
D. I.
C/ José M.
Madrid

3 43.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

Código Gráfico:
Proyecto de Investigación

**Anexo 2****FASE CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

AL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO MADRID

I.- Yo, el infrante en ejercicio del Poder Colegiado de Abogados de Madrid, en nombre y representación de la sociedad **ALBA, S.L.**, domiciliada en Madrid, calle **Alfonso de Ercilla**, número **2**, y con C.I.F. **A-10000000**, cuya representación acredito con la copia de escritura de poder que acompaño como **documento número 1**, con el fin de su devolución, previo testimonio en autos, por serme necesaria para otros usos, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

I.- Que con fecha 24 de enero de 2012 se notificó a su representada el Decreto dictado por el Sr. Concejal de Parques y Jardines, limpieza viaria y recogida de Residuos del Ayuntamiento de **MADRID**, por el que se resuelve imponer a **ALBA, S.L.** una sanción de 6.010,13 euros como autor de una infracción administrativa recogida en el art. 42.h) de la Ley 10/1993.

II.- Que por medio del presente escrito, dentro del plazo concedido al efecto, y de conformidad con el artículo 78.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, interpongo demanda de Recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Sr. Concejal de Parques y Jardines, limpieza viaria y recogida de Residuos del Ayuntamiento de **MADRID** de fecha 11 de enero de 2012, dictada en el Expediente Ref. Coord. Admiva. 293/11, que le sanciona con una multa de 6.010,13 euros por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 42 h) de la Ley 10/1993.

Esta demanda se basa en los siguientes

HECTOS

I

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

PRIMERO.- El día 29 de septiembre de 2011 se presentaron en nuestras instalaciones de la calle Unión 52 y 54 de los polígonos locales del Ayuntamiento de , números de identificación 399 y 401, según aparece en el acta que levantaron al efecto, con el fin de realizar visita de inspección para comprobar si hay arcueta de toma de muestras en el interior de la cava y comprobar si se realiza algún vertido a la red integral de saneamiento, como consecuencia de la actividad.

Se acompaña a este escrito y se señala como *documento número 2*, copia del acta suscrita por los policías locales actuantes y el Director de nuestras instalaciones.

SEGUNDO.- Con fecha 13 de octubre de 2011 el Sr. Concejale de Parques y Jardines, limpieza viaria y recogida de Residuos del Ayuntamiento de dicta Decreto por el que resuelve instar expediente sancionador a por ser presuntamente responsable de la comisión de una infracción administrativa contra lo dispuesto en la Ley 16/1993 de vertidos industriales. Se acompaña copia de dicho Decreto y se señala como *documento número 3*.

Ante la apertura del expediente sancionador, mi representada presentó escrito de alegaciones, del que se acompaña copia como *documento número 4*.

TERCERO.- El día 5 de diciembre de 2011, el instructor del expediente sancionador, Dña dicta Propuesta de Resolución por la que desestima las alegaciones de la empresa y propone imponer una sanción de 6010,13 euros. Esta propuesta de resolución se notifica a mi representada el 12 de diciembre de 2012, y con fecha 30 del mismo mes la empresa presenta nuevamente alegaciones. Se acompaña copia de la resolución (*documento número 5*) y copia del escrito de alegaciones (*documento número 6*).

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

CUARTO.- El 11 de enero de 2012, el Sr. Concejal de Parques y Jardines, Limpieza viaria y recogida de Residuos del Ayuntamiento de dicho Decreto por el que resuelve desestimar las alegaciones presentadas por C y imponerle una sanción de 6.010,13 euros como autor de una infracción administrativa recogida en el artículo 42.b) de la Ley 10/1998. Se acompaña como *documento número 7*, el expresado Decreto, notificado a la empresa el día 24 de enero de 2012.

QUINTO.- En fecha 22 de noviembre de 2011, se procedió a realizar la inspección de vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, con el resultado que aparece en el apartado "5.- Observaciones" y que dice: "Se observa en la fachada dos anqueras, una de las cuales procede de las aguas del servicio, y en la otra no existe caudal de agua, por lo que no se procede a la toma de muestras".

A los efectos oportunos se aporta y señala como *documento número 8*, la copia del acta.

SEXTO.- Con fecha 2 de marzo de 2012, dentro del plazo concedido al efecto, la empresa demandante, procedió a realizar el pago de la sanción impuesta a fin de evitar mayores perjuicios, por lo que solicita también la devolución del importe de la sanción.

Se acompaña y señala como *documento número 9* el justificante de la transferencia realizada.

SEPTIMO.- En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 45 de la Ley 29/1998, se acompaña copia de la resolución impugnada, es decir, resolución del Sr. Concejal de Parques y Jardines, Limpieza viaria y recogida de Residuos del Ayuntamiento de fecha 11 de enero de 2012, dictada en el Expediente Ref. Coord. Admiva, por la que se sanciona con una multa de 6.010,13 euros por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 42.b) de la Ley 10/1998, notificada a esta parte el 24 de enero de 2012, (*documento número 7*).

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A) DE ORDEN JURÍDICO PROCESAL

I.- Jurisdicción y Competencia: Los artículos 9.4, 24 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 9 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

II.- Legitimación: Artículo 18 y 19.1a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sobre legitimación activa del demandante, titular de un *derecho o interés directo y legítimo* en la anulación del acto que se resuelve, por cuanto que se le ha impuesto una sanción totalmente injusta.

El artículo 21 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sobre la legitimación pasiva de la Administración demandada, en tanto que autora de la resolución impugnada.

III.- Objeto del Recurso: Los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sobre la impugnabilidad del acto recurrido, por entender que no es conforme a derecho.

IV.- Procedimiento: El artículo 78.2 de la Ley 39/1995, de 13 de julio, de Regulación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual puede iniciarse mediante denuncia el procedimiento abreviado.

V.- Cuantía: Conforme a lo establecido en el artículo 40.1 se manifiesta que la cuantía es de 6 € (10,13 euros, importe de la sanción).

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

VI.- Costas: Es de aplicación el artículo 139, que prevé la imposición de costas a la parte que hubiera actuado con mala fe o temeridad, o cuando de no imponerse el recurso perdería su finalidad legítima.

B) DE ORDEN JURÍDICO MATERIAL O DE FONDO

VII.- Falta de acreditación de los agentes. Los dos policías locales firmantes del acta de inspección, en ningún momento se identificaron como inspectores acreditados por la Administración correspondiente para el desempeño de las labores de inspección, tal y como dispone el artículo 32 de la Ley 16/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento de la Comunidad de Madrid, artículo que textualmente dice: **"ARTÍCULO 32. Acceso a las instalaciones. Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia el usuario facilitará a los inspectores que las ejerzan debidamente acreditados por la Administración correspondiente el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial"**.

Se produce un incumplimiento del mencionado artículo 32 por parte de los agentes de la Policía Local, debido a que su primera obligación consistía en identificarse como inspectores de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, si es que se encontraban debidamente acreditados, lo que no hicieron, infringiendo claramente lo dispuesto en ese artículo 32.

VIII.- Las Instalaciones de ... no generan efluentes industriales. Como hemos visto en el artículo 32 anteriormente transcrito, el acceso de los inspectores solamente estaría permitido a las instalaciones que generen efluentes industriales, que no es el caso de ... empresa que no genera ningún tipo de efluentes industriales, y que no realiza ningún vertido a la red integral de saneamiento, por lo que tampoco existe ninguna aqueda de vertidos en el interior de las naves, y por ello, tampoco se encuentra obligada a

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

permite el acceso a sus instalaciones a cualquier Policía Municipal que se presente en la empresa, al no generar efluentes industriales.

A fin de justificar que la empresa no genera ningún tipo de efluentes industriales aptos para y hemos señalado como *documento número 8* la copia del acta levantada por otros agentes el día 22 de noviembre.

IX.- Utilidad del Acta de Inspección. En relación con el acta de inspección, cuya copia acompañamos y hemos señalado como *documento número 2*, dispone el artículo 34 de la ya citada Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento, de la Comunidad de Madrid, que “*De cada inspección se levantará acta por triplicado. El acta será firmada conjuntamente por el inspector competente y el usuario o persona delegado al que se hará entrega de una copia de la misma, sin que esta firma implique necesariamente conformidad con el contenido del acta*”.

Pues bien, como se puede apreciar en el acta, documento número 2, las únicas firmas que aparecen son las de los policías municipales N.I.P.: 399 y 401 y la del representante de la empresa, pero en ningún lugar aparece firma alguna del inspector competente, ni tan siquiera identificación alguna de dicho inspector competente. Por lo que necesariamente hay que concluir que el acta en cuestión es nula de pleno derecho.

X.- No ha existido obstrucción alguna a los Agentes. Tal y como recoge el acta (*documento número 2*) en su parte número 6, se dice textualmente que “*Se les ofrece la posibilidad a los Agentes de realizar la inspección, consultada la persona responsable, denegando el consentimiento*”, por lo que necesariamente hay que concluir que no existió obstrucción de ningún tipo, sino que lo que se produjo fue una negativa por parte de los Agentes de Policía Local a realizar la inspección.

En virtud de lo expuesto,

SUPlico AL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MADRID: Que, teniendo por presentado

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

este escrito de demanda con los documentos que le acompañan, los admita y tenga por interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Sr. Concejal de Párpies y Jardines, limpieza viaria y recogida de Residuos del Ayuntamiento de de fecha 11 de enero de 2012, dictada en el Expediente Ref. Coord. Admini. que sanciona a la empresa con una multa de 6.010,13 euros por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 42.b) de la Ley 10/1993, notificada a esta parte el 24 de enero de 2012, (documento número 7) y que agota la vía administrativa, y por formalizada demanda en el recurso interpuesto y, previos los trámites legales, dicto, en su día, sentencia por la que, de conformidad con las alegaciones de esta parte, anule la resolución impugnada, condenando a la administración recurrida a la devolución del importe de la sanción con los intereses legales procedentes, y con expresa condena en costas para la Administración demandada.

OTROSÍ PRIMERO DIGO: Que, al amparo del artículo 78.12 de la Ley Contenciosa, interpuso a esta parte la práctica de prueba, y pretende valerse en el seno del juicio, entre otros, de los siguientes medios de prueba.

- 1.- Interrogatorio de la Administración demandada.
- 2.- Interrogatorio del testigo, el instructor del Expediente Sancionador, y de los Ponentes Municipales, agentes nº 399 y nº 401, del Ayuntamiento de los tres funcionarios de dicho Ayuntamiento.
- 3.- Documental aportada a los efectos probatorios correspondientes.
- 4.- El expediente administrativo del Ayuntamiento demandado.

SUPlico AL JUZGADO: Tenga por hecha la anterior manifestación y disponga lo necesario para su práctica, procediendo a citar judicialmente a los testigos señalados en el domicilio del Ayuntamiento de (Madrid).

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

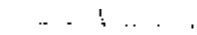
OTROSÍ SEGUNDO DIGO: Que mi representada se encuentra exenta del pago de la tasa, acreditando este extremo con la documentación fiscal de exención por exención *(documento número 10)*.

SUPlico AL JUZGADO: Tenga por hecha la anterior manifestación y por aportado el documento fiscal de exención.

OTROSÍ TERCERO DIGO: Que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria, esta parte manifiesta su voluntad de conge: cualquier defecto de carácter procesal en que pudiera haber incurrido.

SUPlico AL JUZGADO: Tenga por hecha la anterior manifestación a los efectos legales oportunos.

Madrid, quince de marzo de 2012

Fdo.: 

Colegiado nº

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

NOTIFICADO POR LEXNET EL 17.09.14

70 674

Juzgado de lo Contencioso-
Administrativo nº 15 de Madrid
C/Chac. Vieja, 19 - 28014
Madrid
MGI: 28079451 (contencioso)



Procedimiento Abreviado

Demandante/s

D. FRAJED, D. Dña.

Demandado/s: AYUNTAMIENTO

PROCELAJED, D. Dña. MARIA DE VILA SANFELIX SERRER

SENTENCIA N° 4482014

En Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce

Vistos por mí, Ángel López Yuste Pablos, Magistrado Jefe de refuerzo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid, los presentes Autos de Proceso Abreviado núm.

los que figuran como parte demandante la entidad mercantil A., representada y bajo la dirección letrada de Don I. y como parte demandada el Ayuntamiento de Puentevela, bajo la abogacía letrada de sus servicios jurídicos, señor SANCÓN VÉRTIGO ANDRÉS, (P.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La parte recurrente formuló su demanda en la que hizo expone los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, termino replicando A. en su día, sentencia por la que, de conformidad con los alegatos de esta parte, anuló la resolución impugnada, condenando a la administración recurrente a la devolución del importe de la sanción más los intereses legales p. devueltos, y con expresa condena en costas por la Administración demandada.

SEGUNDO. Admitida a trámite, se dio traslado de la misma a la Administración demandada, con escucha a las partes a más vista que se celebró el 3 de septiembre de 2014 con la asistencia de las partes debidamente representadas. Abierto el acto, la parte recurrente se afirmó y ratificó íntegramente en el contenido de su demanda, afirmando la nulidad de la resolución, así como p. costas. La Administración demandada, al que no las pretensiones de la parte impugnada, una vez leído desestimó. Tras la práctica de las pruebas propuestas quedaron los autos concluidos para sentencia.

TERCERO. En la tramitación de los presentes autos se han observado los preceptos y prescripciones legales.

CUARTO. Se fijó la cuantía del recurso en 6.010,13 euros.

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

crystal, a fin de comprobar si la empresa en cuestión tenía acceso al canal de acceso, así como comprobar si cualquier salida o algún vertido al sistema integral de saneamiento. Una vez más, e independientemente del motivo de la visita, la persona responsable de la empresa, les denegó el acceso a las instalaciones tras testarlos que no podían entrar allí, porque no tenían una orden que los autorizara. Así resulta del folio que deniega de las agendas de la Policía Local de... y de... Acta de inspección folios 1 y 4 del expediente administrativo y de su posterior ratificación folio 27 del expediente administrativo.

Señala la jurisprudencia que los hechos constatados por los funcionarios públicos que se firmaron y a las correspondientes actas de infracción o de inspección observando los requisitos establecidos en el Art. 157 LRPDA, además presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados. Respecto del valor vinculante atribuido de las actas de inspección, en la misma STC 20/1991, de 16 de abril se indica que "El valor documental de este tipo de actas de inspección o infracción, en las que los funcionarios competentes constataren los hechos que motivaron en el caso de las comprobaciones e investigaciones, pueden ser considerables por la demostración que pueden aportar de la existencia de la infracción de manera fehaciente de que los hechos de mayor relevancia que los demás hechos de menor relevancia en Derecho y, por ello, no tienen de presunción necesariamente frente a otras pruebas que contra con la comprobación de los hechos (STC 20/1991, de 16 de abril, FJ 8, 14/1992, de 28 de enero, FJ 1, y 15/1996, de 13 de febrero, FJ 6)", añadiendo respecto del alcance probatorio de las actas de inspección que "El valor probatorio solo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario que elabora la acta de inspección o infracción, los hechos de mayor relevancia a los hechos que los funcionarios constataron en las actas e diligencias" (STC 20/1991, de 16 de abril, FJ 8), completándose la doctrina con relación con el alcance de la presunción contenida en el artículo 157.3 de la LRPDA, en la STC 35/2006, de 13 de febrero, contiene a lo que ha precedido "Y en cambio, también una presunción más o menos de veracidad o certeza de los hechos que sería incompatible con la presunción constitucional de veracidad, por que expresamente admite la contradicción en materia. A ello debe añadirse que en este procedimiento de los hechos reflejados en el acta solo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario que elabora la acta de inspección o infracción, los hechos de mayor relevancia a los hechos que los funcionarios constataron en las actas e diligencias" (STC 35/2006, de 13 de febrero, FJ 8) que se reconoce la posibilidad de contradicción en sus fundamentos y pruebas.

En el presente caso, el acta de infracción refleja una descripción completa de los hechos relevantes para la determinación de los elementos determinantes para considerar un supuesto de infracción no sancionable según la infracción cometida en el desarrollo de la actividad inspectora. La misma determina claramente las circunstancias del caso y los datos que han servido para su elaboración. Sin que la entidad recurrente, en ningún caso, haya demostrado mediante prueba suficiente, el valor probatorio de dicho acta, no opone ningún elemento de contradicción capaz de desvirtuar la presunción de veracidad de la misma.

De la expuesta, resulta que queda la confirmación del impuesto oneroso previsto en el artículo 17 bis de la Ley 10/1991, de 26 de octubre, sobre Veredictos Liquidados Interiores al Sistema Integral de Saneamiento de la Comunidad de Madrid, según el artículo "Se reconocen a las personas físicas: a) La obligación de a labor inspectora de la Administración en el

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

intereso a las instalaciones a la Sección 9.ª de la Jefatura Inspección Inspectora". En efecto, la negativa por parte del responsable de la empresa de permitir el acceso a sus instalaciones a ambos agentes de la Policía Local pertenecientes a la Unidad de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Alcorcón ya constituye una clara obstrucción a la labor inspectora.

El hecho de que, horas después, la empresa observara a ambos agentes la posición al no realizar esta inspección no sólo viene a corroborar la actitud de los hechos imputados, es decir, que en un primer momento negaron el acceso a sus instalaciones, sino que, además, tal y como señaló el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª, en Sentencia de 10 de Diciembre de 2006 (rec. 2762/2004) y a la subsección posterior, en cuanto la infracción que se ha cometido: "Y, en el mismo sentido, STSJ Madrid, Sección 9.ª de 4 de Mayo de 2006 (rec. 6757/2003)".

Por lo demás, el presente expediente se ha tramitado de conformidad con el procedimiento sancionador, conlleva en el acto de inspección una grave obstrucción de los hechos, calidamente firmada por los agentes denunciados y por el responsable de la empresa inspectora, no consta de ninguna de pruebas ni se ha iniciado expediente a la parte recurrente que ha podido afectar los hechos y los motivos de defensa que ha alegado como excusa, ni se ha producido violación del artículo 46 de la L. 1.ª y la resolución impugnada está suficientemente motivada por cuanto señala y fundamenta suficientemente la razón de la sanción impuesta que radica en la aplicación de la presunción del Tribunal Superior a propósito del principio de proporcionalidad impuso una multa en la cuantía mínima.

Todo ello, con independencia de que los inspectores de Comercio (S.A. genera o no empresas industriales por ejemplo) que fue objeto de sanción fue un obstrucción a la labor inspectiva a fin de comprobar si realmente existían o no vertidos a la red de saneamiento.

CUARTO. La parte recurrente afirma que ambos Policias Locales integrantes de la Unidad de Inspección en ningún momento se identificaron como inspectores acreditados por la Administración, tal y como exige el Art. 12 de la Ley 10/1995; motivo de impugnación que tampoco puede prosperar. El Art. 31 de la Ley 169/1993 dispone que "Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, su pertenencia de los servicios de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todas las vertidos que se realicen al Sistema Integrado de Saneamiento en contra de las vertimientos de educación, pretreatmento o depuración de vertidos instalados por el usuario."

Según Hago Conste, el Subinspector Jefe de la Policía Local de Alcorcón, "Los agentes denunciados, en concreto, los agentes con número de identificación profesional 392 y 431, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 24 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las Policias Locales, tienen acreditados mediante Decreto que llevan en el pecho, y a su vez mediante placa profesional acreditada. Dichos agentes forman parte de la Unidad Especial de Seguridad que es la unidad policial que tiene asignadas las funciones de protección medioambiental y todas sus competencias, así como la debida formación especializada en la materia."

En definitiva, el Ayuntamiento de Alcorcón, al no tener un vacío de la competencia que en materia de inspección le otorga la Ley 10/1995 a los Ayuntamientos, son los Policias

CASO PRÁCTICO II

Respuestas correctas del cuestionario del caso práctico II

locales quienes desempeñan los labores de protección del medio ambiente y en consecuencia, las labores de inspección y control de vertidos. De más, la propia empresa recurrente al serán posteriormente a dichos agentes es barrido a sus instalaciones y no a recoger, de forma ímproba, dicha competencia. Incluso, la propia parte recurrente ha sido como accionaria nº 8 de la demanda un Acta de inspección de vertidos, de fecha 11 de noviembre de 2011, que aparece extendida por dos agentes de la Policía Local de Puente de Navarrete, de más, esa función inspectiva que tienen dichos agentes.

Por lo demás, ambos agentes aparecen idénticamente identificados en el Acta de Inspección, sin que, tal y como prevé el artículo 32 Ley 46/93, fuese necesario la notificación previa de la inspección, dado que la misma se realizó en no es de actividad industrial.

Por ende, en consecuencia, desestimar el presente recurso contencioso administrativo.

QUINTO. En cuanto a las costas de contencioso en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, dada la extinción de todas las pretensiones proceda su imposición a la parte demandante.

Y tras los anteriores fundamentos y de acuerdo con la pertinente aplicación.

FUNDOS

DEFINICIÓN de recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad recurrente, en el presente caso, contra el acto administrativo identificado en el fundamento de esta primera de esta resolución.

Con la imposición de costas a la parte demandante.

Notifíquese la presente resolución a las partes interesadas en saber esta con sentencia de FUNDOS y NO cabe contra ella RECURSO ordinario alguno.

Insértese por el Secretario Judicial las copias y testimonios previos de esta resolución y llévase en original de la misma al legajo especial de Sentencias que, de acuerdo con el artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en este Juzgado se custodia, dejando testimonio fiel de estos los autos originales.

Así por esta mi sentencia se pronuncia, mando y firmo.

EL MAGISTRADO JUEZ

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada en el día de la fecha, ha sido la anterior contenida por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid en audiencia pública y se le



POLITÉCNICA



FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



FUNDACIÓN
COMARCA DEL VALLE DE SALAZAR

