

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y FILOSOFÍA JURÍDICA

**El Derecho administrativo sancionador para la  
protección del medio ambiente: análisis de los  
ordenamientos jurídicos español y dominicano**

---

**Autora:** Aracelis Altagracia Fernández Estrella  
**Directora:** Julia Ortega Bernardo

Madrid, 2009



## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres, por apoyarme incondicionalmente en todos los proyectos “locos” que he decidido emprender en la vida, por enseñarme el valor del trabajo y del sacrificio para lograr nuestros objetivos y, por no intentar cortar mis alas por lejos que de ellos haya decidido volar. A mis hermanos, por su apoyo constante y a mis sobrinas, por convertirse en motores importantes que me impulsan a seguir desarrollándome.

A la Universidad Autónoma de Madrid, en donde me sentí como en casa. A todo su cuerpo docente y, muy en especial, a la profesora Julia Ortega Bernardo, mi tutora, quien con toda paciencia y dedicación se comprometió con mi formación desde el primer año de doctorado. Lo bueno que pueda tener este trabajo es fundamentalmente mérito suyo. En ella encontré a la maestra y a un excelente ser humano. También quiero agradecer de forma especial al profesor José María Rodríguez de Santiago.

A los amigos, fuera y dentro de la universidad, a los que están y a los que se han ido, quienes se convirtieron en mi familia durante estos años de exilio. Al Colegio Mayor Nuestra Señora de África, el cual me abrió las puertas al mundo, un mundo tan diverso como la vida misma. En especial quiero agradecer a Ani, Doña Antonia, Cachy, Mónica, Gladys, Zaida, Sara, Raúl, Paquito, Barce, José Antonio, Cris y Tere. Gracias por haber escuchado mis frustraciones y celebrado mis alegrías durante este camino de valles y desiertos que representó para mi la tesis.



## DEDICATORIA

*A mis padres*



# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>

## PRIMERA PARTE

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

#### CAPITULO I

#### MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

I.	Definición de medio ambiente	13
II.	Bases jurídicas de la protección del medio ambiente en el Derecho español	16
	1. En el Derecho Internacional	17
	A. Origen y evolución del Derecho ambiental internacional	17
	B. Características del Derecho ambiental internacional sancionador	23
	2. En el Derecho comunitario	24
	A. Principales características del Derecho comunitario	24
	B. Origen y evolución del Derecho comunitario ambiental	27
	C. Derecho comunitario sancionador	32
	3. El derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución española	35
	A. Ubicación constitucional de la protección del medio ambiente	35
	B. La protección del medio ambiente: ¿derecho subjetivo o principio rector?	36
	C. La protección indirecta del medio ambiente como derecho fundamental	39
III.	El marco competencial: la distribución de competencias en materia de medio ambiente, en especial, en relación a las infracciones y sanciones	44
	1. Competencias legislativas	44
	A. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	44
	a. Carácter básico, mínimo y transversal de las normas estatales frente al carácter adicional de las normas autonómicas	44
	b. Regulación de infracciones y sanciones ambientales	51

c.	La incorporación de las Directivas comunitarias	55
2.	Competencias en materia de ejecución	59
A.	Ejercicio de la potestad sancionadora	60
B.	En materia de gestión	61
3.	Las competencias de las Entidades locales en materia de medio ambiente	67
IV.	Los principios rectores del Derecho medioambiental	70
1.	El principio quien contamina paga	73
2.	El principio de prevención	75
3.	El principio de precaución o de cautela	76
4.	El principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma	77
V	Técnicas para la protección del medio ambiente	78
1.	La protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos en la actividad privada	78
2.	Tipos de medidas	79
A.	Técnicas de intervención/limitación	80
B.	Técnicas de prestación	84
a.	Técnicas de fomento	84
b.	Técnicas de servicio público	87
C.	Técnicas de actuación pública en el ámbito económico	87
VI.	La sanción como técnica de intervención-limitación por excelencia	89
1.	La sanción ambiental	89
A.	Las sanciones pecuniarias	91
a	La prestación ambiental sustitutoria (PAS) como sanción alternativa a la sanción de multa	92
B.	La revocación de actos administrativos favorables	94
C.	La publicación de las sanciones	96
D.	Las sanciones de privación de derechos	97
2.	Las medidas accesorias	97
A.	El comiso	97
B.	Las multas coercitivas	99
VII.	El deber de reposición y resarcimiento	101
1.	Introducción	101
2.	El deber de reparación y/o indemnización en la legislación ambiental	103
3	La autonomía de la obligación de reparar y/o indemnizar los daños con respecto al procedimiento sancionador	106
VIII.	Las medidas cautelares de carácter no sancionador en materia de medio ambiente	109

## CAPITULO II

### **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INFRACCIÓN AMBIENTAL. LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE PROTEGE AL MEDIO AMBIENTE**

I.	El Derecho administrativo sancionador como instrumento de protección ambiental	113
II.	La aplicación de los principios del Derecho penal en el Derecho	

	administrativo sancionador en el ámbito del ordenamiento jurídico que protege al medio ambiente	124
III.	El principio de legalidad	126
	1. El principio de legalidad en la Constitución española	126
	A. La vinculación de la Administración a la ley	128
	B. La reserva de ley	129
	2. Base jurídica y contenido del principio de legalidad en materia sancionadora	131
	3. Fundamento del principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	135
	4. Complemento del principio de legalidad: irretroactividad de las normas sancionadoras	139
	5. Principio de legalidad en materia sancionadora como derecho fundamental: su protección a través del recurso de amparo	141
	6. Flexibilidad del principio de legalidad: potestad reglamentaria	146
	A. Potestad reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas	150
	B. Competencia normativa de las Entidades locales	152
	a. Situación antes de la promulgación de la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del Gobierno Local	154
	b. Situación después de la promulgación de la Ley 57/2007, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del Gobierno Local	160
	7. Excepciones a la aplicación del principio de legalidad sancionadora	163
	A. Reglamentos preconstitucionales y postconstitucionales que reiteran el contenido de los anteriores	163
	B. ¿En qué medida es aplicable al principio de legalidad sancionadora al ámbito de las relaciones especiales de sujeción?	164
	a. Concepto de “relaciones especiales de sujeción”	164
	b. La flexibilización del principio de legalidad sancionadora en las “relaciones especiales de sujeción”	170
	c. Límite de la flexibilización del principio de legalidad sancionadora en las relaciones especiales de sujeción	172
	d. Las relaciones especiales de sujeción en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	174
	C. ¿En qué medida se aplica el principio de legalidad sancionadora en la regulación de la prestación ambiental sustitutoria (PAS)?	177
	a. Principio de Legalidad y discrecionalidad atribuida por el legislador al órgano sancionador con respecto a la determinación del contenido material de la prestación	180
	b. Principio de Legalidad y la discrecionalidad atribuida por el legislador al órgano sancionador con respecto a la determinación del procedimiento para la imposición de la PAS	182

8.	Recapitulación	186
	A. Competencia reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas	187
	B. Ordenanzas municipales	188
	C. Relaciones especiales de sujeción	190
	D. Prestación ambiental sustitutoria (PAS)	191
9.	Cuadro-resumen sobre las modulaciones y los distintos cánones constitucionales del principio de legalidad en relación a la competencia reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas; los Entes locales; las relaciones especiales de sujeción y la prestación ambiental sustitutoria (PAS)	193
IV.	El principio de culpabilidad	194
	1. Fundamento del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	194
	2. Base jurídica y contenido del principio de culpabilidad	197
	A. La responsabilidad a título de simple inobservancia	199
	B. Relación entre el principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad	203
	3. Formas de imputar responsabilidad a varios sujetos	209
	A. Responsabilidad solidaria	209
	a. Fundamento y contenido del principio de responsabilidad solidaria	209
	b. Ejemplos del principio de responsabilidad solidaria en la legislación ambiental	212
	B. La responsabilidad subsidiaria	214
	4. Responsabilidad de las personas jurídicas	218
	A. Justificación de la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	218
	B. Responsabilidad de las personas jurídicas públicas	220
V.	El principio <i>non bis in idem</i>	222
	1. Base jurídica y contenido del principio <i>non bis in idem</i>	222
	2. Fundamento jurídico del principio <i>non bis in idem</i> en el Derecho administrativo sancionador. Su aplicación en materia de medio ambiente	225
	3. La concurrencia de la sanción administrativa y el delito ecológico. Las reglas de la prioridad de la jurisdicción penal	228
	A. Preferencia del orden jurisdiccional penal	229
	B. La prioridad del orden penal	234
	4. Concurrencia de sanciones administrativas	239
	A. En caso de concurso ideal de sanciones opera el principio <i>non bis in idem</i> a favor de la sanción más grave	240
	B. En caso de sanciones idénticas relativas a la misma causa y fundamento jurídico opera el principio <i>non bis in idem</i>	241
	C. En caso de sanciones heterogéneas en cuanto que protegen bienes jurídicos distintos no opera el principio <i>non bis in idem</i>	242
	5. Excepciones a la aplicación del principio <i>non bis in idem</i> ¿Las relaciones especiales de sujeción?	243

**CAPITULO III**  
**EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: LAS GARANTÍAS PROCESALES APLICABLES**  
**A LA ACTIVIDAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA**

I.	La regulación del procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente	249
II.	Los principios constitucionales del procedimiento administrativo sancionador	250
	1. Las reglas estructurales	251
	A. La necesidad inexcusable de un procedimiento	251
	B. La separación entre órganos de instrucción y decisión	254
	2. Los derechos y garantías de defensa del particular	255
	A. La presunción de inocencia	255
	B. Prohibición de indefensión	257
	C. El derecho a la no autoinculpación	259
	D. El derecho a la asistencia letrada	260
	3. Los interesados en el procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente	261
	A. Concepto y clases de interesados	261
	a. Concepto de interesado	261
	b. Las ONGs ambientales	264
	c. La condición de interesados de los “vecinos”	266
	B. Capacidad y representación de los interesados	267
III.	La estructura y partes del procedimiento	269
	1. Iniciación del procedimiento	269
	A. Iniciación de oficio	269
	B. Efectos de la iniciación	271
	a. Medidas provisionales	272
	C. Suspensión del procedimiento administrativo sancionador cuando se esté tramitando un proceso penal con respecto al cual exista identidad de sujeto, hecho y fundamento	275
	2. Instrucción del procedimiento	279
	A. Los principios generales	279
	a. El principio de impulsión de oficio	279
	b. Los principios de economía y celeridad	280
	B. Alegaciones	281
	C. Informes	282
	D. La prueba en el procedimiento administrativo sancionador	285
	E. El trámite de vista y audiencia	289
	3. Terminación del procedimiento administrativo sancionador	293
	A. La terminación por decisión de la Administración: la resolución sancionadora	293
	a. La sanción como acto administrativo desfavorable	296
	a.1. Concepto de acto administrativo	296
	a.2. Distinción de otras categorías jurídicas (acto, norma y contrato)	296
	a.3. La sanción administrativa y otras medidas desfavorables	298
	b. Necesidad de motivación	302

c.	Otras medidas que también puede contener la resolución sancionadora	303
d.	Principio de congruencia	306
B.	Terminación por inactividad: caducidad y prescripción	307
a.	La caducidad	309
a.1.	Elementos constitutivos de la caducidad	310
a.2.	Efectos de la caducidad	311
b.	La prescripción	312
b.1.	Los plazos	314
b.2.	Prescripción y obligación de reparar y/o indemnizar	316
C.	La ejecución de las sanciones y su impugnación	318

#### **CAPITULO IV**

### **EL DERECHO PENAL DEL MEDIO AMBIENTE COMO CIERRE DEL SISTEMA JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

I.	La configuración actual de la protección penal del medio ambiente	323
II.	La articulación del procedimiento penal con el sistema jurídico-administrativo de protección ambiental	328
1.	Remisión a leyes penales en blanco	328
2.	Responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios que propician dolosa o negligentemente la comisión de delitos ambientales	331

#### **SEGUNDA PARTE**

### **EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DOMINICANO**

#### **CAPITULO I**

### **MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO DOMINICANO. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

I.	Introducción al ordenamiento dominicano: cuestiones fundamentales de las bases constitucionales y organización jurídico-pública del Estado dominicano	341
1.	EL Estado de Derecho en la República Dominicana	342
A.	División de los poderes del Estado en la República Dominicana	345
a.	Poder legislativo	346
b.	Poder ejecutivo	348
c.	Poder judicial	354
c.1	El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo	355
d.	Poder municipal	357
2.	Estado democrático: El sistema electoral dominicano	361

3.	Estado social	363
II.	La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico dominicano	366
1.	En el ordenamiento internacional	366
2.	En la Constitución y en la legislación	370
A.	En la Constitución	370
B.	En la legislación	374
III.	Los principios del Derecho ambiental en el ordenamiento jurídico dominicano	379
1.	El principio quien contamina paga	380
2.	El principio de prevención	381
3.	Principio de precaución	382
IV.	Técnicas para la protección del medio ambiente en el Derecho dominicano	383
1.	La protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos en la actuación privada	383
2.	Tipos de medidas	384
A.	Técnicas de intervención/limitación	385
a.	Normativa	385
b.	La planificación ambiental	386
c.	La declaración de áreas protegidas	387
d.	La evaluación de impacto ambiental	388
e.	La declaración de un bien como de dominio público	390
f.	La expropiación	392
B.	Técnicas de incentivo o prestación	392
a.	Técnicas de fomento	392
a.1.	Informativas	393
a.1.1.	Sistema nacional de información ambiental y recursos naturales	393
a.1.2.	Formativas	395
b.	Económicas	397
c.	Técnicas de servicio público	397
V.	La sanción administrativa como técnica de intervención-limitación por excelencia	398
1.	La sanción administrativa como acto administrativo	401
2.	Las medidas sancionadoras en sentido estricto	403
A.	Las sanciones pecuniarias	403
B.	Las sanciones de privación de derechos	405
C.	El decomiso y/o incautación	405
3.	Las medidas accesorias	406
A.	La publicación de sanciones	406
VI.	El deber de reposición o resarcimiento	407
VII.	Las medidas cautelares	410

## **CAPITULO II**

### **EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DOMINICANO**

- I. Los principios del Derecho administrativo sancionador en el Derecho

	ambiental dominicano	415
II.	El principio de legalidad	419
	1. El principio de legalidad en la Constitución dominicana	419
	2. La reserva de ley	421
	3. Base jurídica y contenido del principio de legalidad en materia sancionadora	423
	4. El principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	427
	5. El principio de legalidad sancionadora como derecho fundamental: su protección a través del recurso de amparo	430
	6. Flexibilidad del principio de legalidad	435
	A. Potestad reglamentaria del poder ejecutivo y de la Administración pública	435
	a. Potestad reglamentaria del Presidente de la República	436
	a.1. Alcance de la flexibilización del derecho de legalidad sancionadora en el derecho dominicano	439
	b. Potestad reglamentaria de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	443
	B. Competencia normativa de los municipios	446
III.	El principio de culpabilidad	449
	1. Fundamento del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	449
	2. Relación entre el principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad	452
	3. Formas de imputar la responsabilidad a varios sujetos	455
	A. Responsabilidad solidaria	455
	B. Responsabilidad de las personas jurídicas	457
	a. Justificación de la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente	457
	b. Responsabilidad de las personas jurídicas públicas	459
IV.	El principio <i>non bis in idem</i>	462
V.	Procedimiento sancionador: las garantías procesales aplicables a la actividad sancionadora administrativa	471
	1. Los principios constitucionales del procedimiento administrativo sancionador	471
	2. Las reglas estructurales	475
	A. La necesidad inexcusable de un procedimiento	475
	B. Los derechos y garantías de defensa del particular	477
	a. La presunción de inocencia	477
	b. El derecho a la no inculpación	478
	c. El derecho de defensa	479
	d. El derecho a la asistencia letrada	481
	3. La estructura y partes del procedimiento	482
	A. Iniciación del procedimiento	482
	a. Iniciación de oficio	483
	b. Efectos de la iniciación	483
	a.1. Medidas provisionales	483
	c. ¿Qué ocurre cuando un acto constitutivo de infracción administrativa ambiental lo es también de infracción	

penal?	484
B. Instrucción del procedimiento	489
a. Separación entre el órgano instructor y el decidor	491
b. Período de alegaciones, informes, pruebas y trámite de vista y audiencia	491
C. Terminación del procedimiento	496

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>499</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>517</b>



## ABREVIATURAS

AAI	Autorización ambiental integrada.
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente.
Ar.	Repertorio de jurisprudencia Aranzadi.
art.	Artículo.
arts.	Artículos
AUE	Acta Única Europea.
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos.
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CD	Constitución dominicana.
CE	Constitución española.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CP dominicano	Código Penal dominicano, aprobado por la Ley Nº 12-07, de 5 de enero de 2007.
CP español	Código Penal español, aprobado por la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, modificado por la Ley orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.
D.N.	Distrito Nacional
EMAS <i>et al</i>	Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. y otros.
FD	Fundamento de derecho.
FJ	Fundamento jurídico.
ISO	Internacional Organization for Standardization.
LEIA	Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.
Ley general de medio ambiente	Ley general de medio ambiente y recursos naturales, Ley Nº 64-00, de 18 de agosto de 2000.
Ley 13-07	Ley 13-07, de 5 de febrero de 2007, por medio de la cual las funciones del Tribunal Superior de Justicia se transfieren al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.
Ley 64-00	Ley general de medio ambiente y recursos naturales, Ley Nº 64-00, de 18 de agosto de 2000.
Ley 176-07	Ley 176-07, de 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los municipios.
LFIPA	Ley de intervención para la protección ambiental de Navarra, Ley foral 4/2005, de 22 de marzo.
LIPPJMA	Ley 27/2006, de 18 de julio, de información, participación y justicia en materia de medio ambiente.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LORAFNA	Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

LPCIC	Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
núm.	Número.
Nº	Número.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
p.	página.
PAS	Prestación ambiental sustitutoria.
párr.	Párrafo
Procuraduría	Procuraduría para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales.
RAMINP	Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
RD	Real Decreto.
REPEPOS	RD 1398/1993, de 4 de agosto, que establece el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
SCJ	Suprema Corte de Justicia.
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SEOPC	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.
ss	y siguientes.
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTEDH	Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TCTA	Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
<i>v.gr.</i>	<i>verbi gracia.</i>
<i>Vid.</i>	Véase.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente vivimos en lo que se ha denominado como la sociedad del riesgo global<sup>1</sup>. Esta denominación le viene dada por la existencia de múltiples megapeligros que BECK ha clasificado en: nucleares, químicos, genéticos y ecológicos. Estos peligros se caracterizan porque frente a ellos fallan muchas veces los conceptos de indemnización, seguridad del control anticipativo de los resultados, y en los cuales el problema de la incalculabilidad de las consecuencias y daños se evidencia de forma particularmente nítida en la falta de responsabilidad por ellos<sup>2</sup>. En concreto, con respecto a los megapeligros ecológicos en las últimas décadas hemos sido testigos de los estragos que han ocasionado grandes desastres ambientales en todo el mundo, los cuales, de una manera inesperada han cambiado radicalmente las formas de vida de sus víctimas más próximas (cuando no les han producido la muerte) y han afectado considerablemente las condiciones ambientales del planeta. Determinadas catástrofes como, por ejemplo, el Sunami y el terremoto que tuvo lugar en China en el año 2008, no ocurrieron como consecuencia de la intervención directa del hombre, sin embargo, en otras ocasiones, como la explosión de la Central Nuclear de Chernobil y el derrame de petróleo causado por el buque “El Prestige”, han sido siniestros producidos por la acción humana directa.

En este sentido, los Estados, impulsados por una sociedad cada vez más consciente de la importancia de proteger el medio ambiente, han procurado actualizar sus ordenamientos jurídicos de manera que puedan dar respuesta a estos nuevos peligros. En este sentido, han procedido a elaborar leyes para la

---

<sup>1</sup> BECK, U. (2006, p. 29)

<sup>2</sup> En este sentido BECK, U. (2006, p. 84).

protección del medio ambiente con la finalidad de prevenir daños ambientales y, en los casos en que no sea posible prevenirlos, al menos intentan garantizar que el infractor o responsable los repare y/o indemnice, además de imponerle el correspondiente castigo en los casos en que los daños hayan sido producidos por la comisión de infracciones ambientales.

En estos últimos casos los Estados ejercitan su potestad sancionadora o *ius puniendi* y, conforme a lo que establezca su legislación, sancionan administrativa o penalmente al particular que ha cometido la infracción. *“De esta manera hemos llegado a un punto en el que el Estado ha asumido el papel de garante de un funcionamiento social inocuo y el Derecho- y en particular el Administrativo sancionador- se ha convertido en un instrumento de prevención de riesgos. Una sociedad de riesgo exige la presencia de un Estado gestor del riesgo y, eventualmente, de un Derecho reductor del mismo”*<sup>3</sup>.

En este sentido, para hacer efectivo el conjunto de normas que tienen como finalidad proteger el medio ambiente, el Estado se auxilia de otro conjunto de normas procedimentales y sancionadoras que, conforman la rama del Derecho administrativo denominada Derecho administrativo sancionador. Estas normas sancionadoras y de procedimiento vienen a ser, en materia ambiental, “la protección de la protección del medio ambiente”. Es decir, conforman el sector del Derecho administrativo que, a través de una serie de disposiciones procesales aplica las infracciones y sanciones reguladas en la legislación, en este caso, en la legislación ambiental. De esta forma, en compañía de las normas generales que señalan el límite de la intervención del hombre en su interacción con el medio ambiente, también se articulan normas adicionales sancionadoras y de procedimiento que hacen efectivo el cumplimiento de las normas de protección ambiental.

---

<sup>3</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 183).

El método de investigación utilizado en este trabajo está basado en un sistema inductivo y deductivo que consiste en estar frecuentemente yendo y viniendo del Derecho administrativo general a las partes especiales relativas al Derecho administrativo sancionador y a la legislación en materia de medio ambiente, abstrayendo de la parte general aquellas cuestiones no reguladas en la parte especial pero que le son aplicables, y estudiando en la parte especial aquellas cuestiones que, en virtud de las características particulares de la materia han sido reguladas para el sector del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente. En este sentido, con base en la teoría general del Derecho administrativo como sistema de SCHMIDT-ASSMANN, se intenta desvelar aquellos ámbitos o sectores del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente que poseen la virtualidad de enriquecer la parte general con su importante aportación, cual es la de poner el acento en los fines y funciones que persigue la acción administrativa en esta materia en concreto, dimensión ésta que ha sido reiteradamente reivindicada por contraposición a un modelo o sistema de pensamientos basados en conceptos generales<sup>4</sup>.

En el trabajo que se presenta a continuación, dado que la nacionalidad de la doctoranda es dominicana y la investigación doctoral se realiza en España, se ofrece un estudio del Derecho administrativo sancionador para la protección del medio ambiente en los ordenamientos jurídicos español y dominicano. Dicho estudio está motivado fundamentalmente por el interés de contribuir a la elaboración de una construcción doctrinal que explique el estado actual de la protección jurídica de los bienes que integran el medio ambiente en la República Dominicana y, a partir de ese estudio de la realidad, formular propuestas concretas para mejorar el sistema vigente de protección jurídica de los bienes ambientales de dicho país. La República Dominicana es un paraíso natural, cuyos recursos están siendo gravemente afectados debido a

---

<sup>4</sup> SCHMIDT-ASSMANN, E. (2003, p. 12).

una sobreexplotación turística y a una actividad industrial desordenada. Los principales problemas ambientales de la República Dominicana son: la deforestación, la extinción de la biodiversidad y el manejo de los desechos sólidos y las aguas negras.

El estudio está dividido en dos partes, la primera relativa al Derecho español y la segunda al Derecho dominicano. En este sentido, partiendo del concepto de medio ambiente como objeto de protección jurídica, se explica como se organiza la distribución de las competencias normativas y ejecutivas en ambos Estados y, en especial, la competencia normativa de regulación de infracciones y sanciones, y la ejecutiva que consiste en la imposición de sanciones. La sanción administrativa, constituye, junto a las novedades que a la misma se asocian e introducen en el sector del Derecho que protege el medio ambiente, el objeto principal del estudio que se desarrolla. Por ello se individualiza y delimita la sanción administrativa con respecto de otras figuras, como la “obligación de reparar el daño causado”, y de otras medidas desfavorables no sancionadoras que pueda adoptar la Administración para alcanzar el fin general de la protección ambiental. De este modo, y a través de un análisis comparativo con el Derecho español se pretende ofrecer una clarificación de los conceptos y categorías propias del Derecho administrativo sancionador dominicano en materia de medio ambiente.

Con respecto a los principios del Derecho administrativo sancionador se analiza cuál es el alcance concreto de su flexibilización en materia de medio ambiente. En este sentido resultan cruciales los distintos cánones de constitucionalidad que se manejan en el Derecho español con respecto a la relación entre legalidad sancionadora y potestad reglamentaria, dependiendo de si la competencia reglamentaria la ejercen los órganos de Gobierno del Estado o de las CCAA o el Pleno del Ayuntamiento, con la aprobación de Ordenanzas locales, y dependiendo también, en determinados casos de la relación que, con fundamento en la Constitución o en una ley, el particular

haya entablado con la Administración. Resulta de mucha utilidad el análisis de estos diferentes parámetros de constitucionalidad para entender el estado del Derecho sancionador en la República Dominicana y, para proceder a una reformulación del mismo.

En la parte de Derecho dominicano, partiendo de que la Constitución y el Derecho internacional regulan una serie de principios al debido proceso, se analiza en qué medida esos principios, derechos y garantías que conforman el bloque de la constitucionalidad dominicana son aplicados al procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente. En este sentido, con base en el Derecho español, se intenta cubrir la falta de claridad del legislador, los tribunales y la doctrina dominicana en cuanto a la configuración de determinados principios aplicados al ámbito del Derecho administrativo sancionador, como por ejemplo, en relación al límite de la flexibilidad del principio de legalidad sancionadora y potestad reglamentaria, dependiendo de si la competencia reglamentaria la ejerce el presidente de la República, la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales o el Pleno del Ayuntamiento. Y, por otro lado, se intenta dar respuestas a las cuestiones relativas a si el art. 168 de la Ley General de Medio Ambiente y recursos naturales, Ley 64-00, de 18 de agosto de 2000, que regula la imposición de doble sanción (una penal y administrativa) vulnera o no el principio *non bis in idem* que establecen la Constitución Dominicana y la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual la República Dominicana es parte. Asimismo se abordan cuestiones que se consideran nucleares del Derecho administrativo sancionador, concretamente, se indaga sobre si el procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente cumple con el principio al debido proceso que la Constitución y la legislación regulan como principio rector de la potestad sancionadora de la Administración y también, entre otras cuestiones, si tienen cabida en el Derecho dominicano otros tipos de terminación del procedimiento que no sean la resolución sancionadora, como son, en el caso español, la prescripción y la caducidad.

La segunda parte esta marcada al mismo tiempo por referencias al Derecho español que tienen como finalidad enriquecer la explicación, o bien para dejar suficientemente clarificado el concepto o las categorías que se quieren explicar, o bien para buscar soluciones en el Derecho español a cuestiones que ni la legislación, ni los tribunales ni la doctrina dominicana han dado respuesta. En este sentido, en esta parte, además de emplearse las técnicas analítica y de descripción utilizadas en la primera parte, también se incluyen elementos de Derecho comparado tomados del ordenamiento jurídico español. Para el desarrollo de la parte de Derecho dominicano, fue necesario realizar varios viajes a la República Dominicana en busca de bibliografía y otros recursos de interés para la investigación, entre los que se encuentran entrevistas a personas que trabajan en este sector.

En definitiva, el objetivo de este trabajo consiste en ofrecer una construcción doctrinal del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente en la República Dominicana, que sirva tanto para sentar y clarificar los fundamentos del mismo, como para hacer una revisión crítica de su aplicación. Por ello la tesis se centra fundamentalmente en el estudio de las garantías constitucionales en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y las exigencias derivadas de las mismas, que se plasman tanto en los principios que rigen el ejercicio de las competencias normativas y ejecutivas sancionadoras del Gobierno y de las Administraciones públicas en materia de medio ambiente, como en los derechos subjetivos y garantías procedimentales que corresponden a los particulares infractores.

## **PRIMERA PARTE**

# **EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**



## **CAPITULO I**

# **MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**



## I. Definición de medio ambiente

“Medio ambiente” es un término que tiene varias definiciones dependiendo desde el punto de vista de que sea objeto de estudio. Así, por ejemplo, no es igual la definición que se ofrece cuando es objeto de estudio de las ciencias naturales y aplicado a las sociedades humanas que, aquel que puede ser utilizado en el lenguaje cotidiano de los arquitectos o urbanistas<sup>5</sup>. De manera que, *“cuando desde las distintas ciencias que se ocupan del ambiente se propone un concepto del mismo suele incurrirse en el error de no distinguir entre lo que es el sistema real del ambiente y el sistema conceptual o científico del ambiente, de modo que se construye el concepto de ambiente que sea más adecuado o conveniente para la concreta disciplina científica desde la cual se aborda el estudio de la realidad ambiental”<sup>6</sup>*.

En este sentido, tal como señala VELASCO CABALLERO, el término medio ambiente admite varias calificaciones: así se distinguen: “a) Medio ambiente social: relaciones humanas, instituciones sociales, culturales y económicas; b) Medio ambiente natural: flora, fauna, microorganismos, suelo, aire y agua; c) Medio artificial: viviendas, máquinas, vehículos, etc.; aquí también podría incluirse (como hace la doctrina italiana) los bienes monumentales”<sup>7</sup>. Otra definición es aquella que comprende al medio ambiente como el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y momento determinado, que influyen en la vida material y psicológica del hombre y en el futuro de generaciones venideras<sup>8</sup>. Por su parte, el diccionario de la Real Academia Española lo define como el “conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona”. Ésta puede que sea una definición muy amplia de medioambiente en donde queden recogidos los elementos sociales, naturales y artificiales anteriormente enunciados. Ahora

---

<sup>5</sup> En este sentido PRIEUR, M. (2001, p. 2).

<sup>6</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p.33).

<sup>7</sup> VELASCO CABALLERO, F. (1994, p.78).

<sup>8</sup> [http://www.mma.es/secciones/raa/sensibilizacion\\_raa/modulos\\_raa/pdf/ms\\_1.pdf](http://www.mma.es/secciones/raa/sensibilizacion_raa/modulos_raa/pdf/ms_1.pdf). Revisada por última vez el 15/01/09.

bien, desde el punto de vista jurídico, para determinar cuáles son los elementos que el constituyente español ha querido incluir dentro del ámbito de protección del derecho medioambiental, habrá que remitirse en primer lugar, a la regulación constitucional del mismo en el art. 45.1 CE y a su desarrollo legislativo, y en segundo lugar, a lo que el Tribunal Constitucional ha definido como tal.

El art. 45.1 establece que *“todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”*. En este precepto no sólo se hace referencia a los elementos naturales del medio ambiente, sino que también se recogen otros elementos: *“aquellos que sean necesarios para el desarrollo de la persona”* y es que actualmente la persona se desarrolla en un ambiente artificial y social que, no debe ser excluido al hacerse referencia a los elementos que son importantes para su desarrollo. En ese sentido, sobre la vinculación de los elementos naturales y artificiales del medio ambiente VELASCO CABALLERO señala que *“en la actualidad, la mayoría de la población española vive en un medio ambiente artificial: edificaciones urbanas, infraestructuras de transporte. Por ello, el desarrollo de la persona –que es el verdadero objeto de protección del art. 45.1 CE- ha de tomar en consideración no sólo el medio ambiente natural, sino también el artificial; típicamente, el medio ambiente urbano”*<sup>9</sup>.

Las distintas leyes ambientales también señalan lo que, atendiendo a su ámbito de regulación, constituye medio ambiente. Así la Ley de Responsabilidad Medioambiental, Ley 26/2007, de 23 de octubre, declara como bienes ambientales protegidos por dicha ley a las especies silvestres (fauna y flora), los hábitat, la biodiversidad, las aguas de la ribera del mar (continentales, superficiales, subterráneas y costeras) y las rías, y los suelos (art. 2); Por su parte, a efectos de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se entiende entre los bienes ambientales susceptibles de

---

<sup>9</sup> VELASCO CABALLERO, F. (1994, p. 81).

protección por dicha ley a los recursos naturales<sup>10</sup> y al patrimonio geológico<sup>11</sup>. Entre los bienes que integran los recursos naturales y el patrimonio geológico conforme a esta ley se encuentran las aguas, el suelo, el subsuelo, las tierras, la biodiversidad, la geodiversidad, los hidrocarburos, los recursos energéticos, la atmósfera, los minerales, las rocas, los fósiles, y todos los recursos que permitan estudiar e interpretar el origen y evolución de la tierra, los procesos que la han modelado, los climas y paisajes del presente y del pasado y el origen y evolución de la vida. Otras leyes más específicas, como la Ley de Aguas (RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio) delimitan su ámbito de protección a bienes más concretos como es, en este caso, el dominio público hidráulico.

Por su parte, la STC 112/1995<sup>12</sup>, de 26 de junio establece que, ***“el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales [...] (La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural). Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro***

---

<sup>10</sup> Recursos naturales: todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial, tales como: el paisaje natural, las aguas, superficiales y subterráneas; el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales, cinegéticas y de protección; la biodiversidad; la geodiversidad; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los hidrocarburos; los recursos hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espectro radioeléctrico, los minerales, las rocas y otros recursos geológicos renovables y no renovables (art. 3.A.30).

<sup>11</sup> Patrimonio Geológico: conjunto de recursos naturales geológicos de valor científico, cultural y/o educativo, ya sean formaciones y estructuras geológicas, formas del terreno, minerales, rocas, meteoritos, fósiles, suelos y otras manifestaciones geológicas que permiten conocer, estudiar e interpretar: a) el origen y evolución de la tierra, b) los procesos que la han modelado, c) los climas y paisajes del pasado y presente y d) el origen y evolución de la vida (Art. 3.A.38).

<sup>12</sup> En esta sentencia se conocen los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y algunas disposiciones del RD 1095/1989, de 8 de septiembre, interpuestos por las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares y Cantabria. En estos recursos de inconstitucionalidad los Gobiernos de las distintas CCAA alegaban la intromisión del Estado en las competencias normativas y de gestión de las CCAA. Esta sentencia resuelve los recursos declarando la nulidad de varios artículos de la Ley y del reglamento.

***ordenamiento jurídico en el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura” (FJ 6).***

De todo lo expresado anteriormente se concluye que, en el ordenamiento jurídico español, el medio ambiente está integrado junto con los elementos naturales, por otros elementos de tipo artificial y social que, interfieren de manera transversal en el desarrollo de la persona y en los más variados sectores del ordenamiento jurídico.

## **II. Bases jurídicas de la protección del medio ambiente en el Derecho español**

El Derecho, como institución de creación pública para establecer los límites en que deben desarrollarse las relaciones humanas, se ha hecho eco de la demanda social que reclama un mayor control sobre los bienes que el mismo derecho ha configurado como de especial protección, precisamente por el valor que tienen para la continuidad de la vida sobre el planeta.

En respuesta a esas demandas sociales se ha valido de un *“subsistema jurídico que regula las actividades humanas de incidencia ambiental para preservar los sistemas naturales”*<sup>13</sup>. Este subsistema para hacerse efectivo se integra de manera transversal en todo el ordenamiento jurídico a través de la imposición de límites, y es que tal como declara la STC 102/1995, la palabra medioambiental es un ingrediente que sazona otras políticas sectoriales<sup>14</sup>, de manera que incide en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE). Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás

---

<sup>13</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p. 39).

<sup>14</sup> STC 102/1995, FJ 6.

políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente. En paralelo con esta doctrina cabe mencionar el art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695]), que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea<sup>15</sup>.

La demanda social que ha dado paso a la creación de este subsistema jurídico abarca las diferentes ramas clásicas del derecho privado, público e internacional a nivel global, regional y local. Y es que, como apunta LOZANO CUTANDA el medio ambiente abarca, *“como su propio nombre indica, todo lo que nos circunda, lo que hace posible y agradable nuestra vida, [...] necesariamente las normas que se establezcan para proteger los recursos naturales han de conformar un ordenamiento jurídico intersectorial”*<sup>16</sup>.

A continuación se señalarán los elementos que se consideran más destacados de cada uno de los niveles (global, regional y local) en los cuales existen disposiciones normativas destinadas a la protección del medio ambiente, y en concreto, las relativas a un régimen de protección a través del Derecho sancionador.

## **1. En el Derecho Internacional**

### **A. Origen y evolución del Derecho ambiental internacional**

Los perjuicios al medio ambiente pueden tener lugar a varias escalas, así puede que algún daño, como por ejemplo, el exceso de ruido no supere los límites territoriales de un municipio, otros, como las emisiones de CO<sub>2</sub> a la

---

<sup>15</sup> STC306/2000 de 12 de diciembre, FJ 6.

<sup>16</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2000, p. 30).

atmósfera (que producen efectos como el cambio climático) son capaces de afectar a todo el planeta.

Con el incremento de los hábitos de consumo de los ciudadanos del siglo XXI, los daños del segundo tipo han ido en aumento continuo, lo cual ha dado lugar al surgimiento de una nueva rama del derecho internacional, que tiene por objetivo lograr una mayor conservación de los recursos naturales cuya afectación podría perturbar a más de un Estado. En ese sentido, tal como señala LOZANO CUTANDA: *“será en la segunda mitad del siglo XX cuando el medio ambiente se consolide como un concepto comprensivo de una defensa global y sistemática de la naturaleza y la preocupación por éstos temas alcance dimensiones mundiales, estableciéndose los principios y reglas que configuran el moderno derecho internacional del medio ambiente”*<sup>17</sup>.

La mayor dificultad que presenta esta nueva rama del derecho reside en que, por aplicación del principio de soberanía de los Estados, la adopción de cualquier norma jurídica internacional por parte de estos sujetos de derecho es de carácter voluntario<sup>18</sup>. De manera que la ratificación de un acuerdo puede verse frustrada cuando la protección que se pretende lograr del medio ambiente choca con los intereses económicos de los países participantes en la negociación de la norma de que se trate. Es así que, como apunta ALENZA GARCIA de una idea de FERNANDEZ DE CASADEVANTE: *“cierto es que el concepto de soberanía supone una traba para la protección internacional del*

---

<sup>17</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 37).

<sup>18</sup> En este sentido como apunta LAZARO CALVO: “Podemos llegar a la conclusión, de que en este tema [solución de controversias en los tratados medioambientales] no se ha avanzado para nada hacia el establecimiento de un mecanismo de jurisdicción obligatoria, pues lo normal es que como mecanismo de solución de aquellas controversias en torno a la interpretación o aplicación de una convención que surjan entre las partes contratantes de la misma, se prevea en primer lugar la negociación, o incluso si falla este mecanismo las partes pueden acudir a los buenos oficios o la mediación de una tercera parte, de tal forma que únicamente si no es posible llegar a un acuerdo por alguno de los mecanismos anteriores, se podrá acudir a un mecanismo de carácter jurisdiccional, para lo cual será necesario previamente que en el momento de manifestar el consentimiento en obligarse en virtud de la convención se declare expresamente el reconocimiento de cualquiera de ellos”. LAZARO CALVO, T. (2005, p. 350).

*medio ambiente, y que por ello, probablemente, el ordenamiento internacional carezca de madurez”<sup>19</sup>.*

Como ejemplo clásico de la aplicación del principio de soberanía de los Estados, se encuentra la no ratificación de los Estados Unidos de América (país emisor del 25% de los gases de efecto invernadero) del protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático<sup>20</sup>. La razón por la cual dicho país no ratificó el protocolo se debe a que éste documento establecía objetivos vinculantes y cuantificados de limitación y reducción de los gases de efecto invernadero, por medio de los cuales iba a ser obligado a reducir sus emisiones en al menos un 5,2% con respecto al nivel de 1990 durante 2008-2012. Para cumplir con estos objetivos hubiese tenido que proceder a reducir significativamente sus hábitos de consumo y actividades económicas e incrementar el uso de tecnologías limpias en sus industrias.

La organización internacional que mayor acogida ha tenido en sus iniciativas de elaboración de normas en materia de medio ambiente, ha sido Naciones Unidas. Dicha institución crea, en 1972, el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEP, o PNUMA en castellano)<sup>21</sup>, el cual ha diseñado los acuerdos jurídicos internacionales que han sido incorporados con mayor éxito en la normativa interna de los Estados. Estos acuerdos son: la Declaración de Estocolmo de 1972 adoptada en la Conferencia Mundial del Medio Humano y la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. Además de la Declaración de Río, en la Conferencia de 1992, se adoptaron dos Convenios-marco: (uno de biodiversidad y otro de cambio

---

<sup>19</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p. 60).

<sup>20</sup> Firmado el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 16 de febrero del 2005.

<sup>21</sup> La sede principal de este programa está en Nairobi, capital de Kenya. Dicha institución está compuesta por un Consejo de Administración, integrado por 58 miembros elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y por un Secretariado dirigido por el Director Ejecutivo de la UNEP.

climático), una Declaración de principios para el manejo sustentable de bosques<sup>22</sup>, y un Programa de acción. En la Declaración de Estocolmo y en la de Río se establecen los principios jurídicos del Derecho ambiental, los cuales han sido incorporados en la política y derecho ambiental interno de los países parte<sup>23</sup>.

Actualmente, son numerosos los convenios existentes en los distintos sectores que integran el Derecho ambiental internacional. Entre los más destacados cuentan el Convenio Internacional sobre Prevención de la Contaminación por Buques (MARPOL 73/78), el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños debido a la contaminación por hidrocarburos (Bruselas 1969), el Convenio internacional para la constitución de un Fondo de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos (Bruselas, 1971), el Convenio de Ramsar de 1971, relativo a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989), entre otros muchos convenios.

En el ámbito del Derecho internacional, a diferencia del ámbito nacional de los Estados, la aplicación de sanciones es una tarea de difícil concreción. Los Estados, en ejercicio del principio de soberanía limitan las competencias de las Organizaciones internacionales y no aceptan la jurisdicción contenciosa para los casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios internacionales. Esta estrategia de los Estados para limitar su responsabilidad frente al incumplimiento de los convenios también ha dado lugar en el ámbito

---

<sup>22</sup><http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/acconf15126-3annex3s.htm>. Revisada por última vez el 7/1/2009.

<sup>23</sup> Esta página *web* contiene los documentos de las declaraciones, así como las informaciones relativas al seguimiento que se ha ido dando a las mismas y los documentos que a partir de ellas han sido elaborados: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>. Revisada por última vez el 8/1/2009.

internacional a la creación de otras estrategias que permitan, lo mejor posible, el cumplimiento de los objetivos de cada convenio. En ese sentido, los convenios internacionales en materia de medio ambiente contienen medidas preventivas que se aplican a través de la creación de aparatos institucionales que den seguimiento a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones. Para ello cada convenio crea un órgano plenario, que está integrado por órganos subsidiarios de carácter científico y/o técnico, los cuales elaboran informes sobre el estado de cumplimiento del convenio en los distintos países partes y que tienen además competencias normativas, lo que les permite ampliar las obligaciones contenidas en los convenios a través de la creación de protocolos y anexos<sup>24</sup>.

Esta inclinación de los Estados a evitar mecanismos coercitivos obligatorios ó de carácter sancionador ha dado como resultado que se haya producido una tendencia muy clara a derivar las cuestiones de responsabilidad ambiental del campo de las relaciones entre los Estados al terreno de las relaciones entre particulares, canalizando su tratamiento a través de los procedimientos del Derecho nacional, en aplicación de las técnicas del derecho internacional privado<sup>25</sup>, dando lugar a la existencia en el plano del derecho público internacional de lo que KISS ha denominado como una *soft responsibility* similar al propio *soft law*<sup>26</sup>. Frente a las dificultades de exigir

---

<sup>24</sup> Tal como apunta LAZARO CALVO: Las competencias que se otorgan al órgano plenario de las convenciones son muy amplias. En efecto, estos órganos plenarios son los encargados de examinar regularmente la aplicación de los convenios, así como de todo instrumento jurídico conexo a los mismos, y para ello se le otorgan una serie de competencias. Dentro de estas competencias nos encontramos con las que ya se preveían en los convenios de la etapa anterior, esto es, la adopción de protocolos, adopción de anexos, revisión o enmienda de los protocolos, anexos o la propia convención, supervisión del cumplimiento de las prescripciones. Además de estas funciones anteriormente atribuidas al órgano plenario, se le atribuyen otras como examinar periódicamente las obligaciones de las partes y los arreglos institucionales establecidos en virtud de la convención, examinar y aprobar informes periódicos sobre la aplicación de la convención, hacer recomendaciones sobre toda cuestión relativa a la convención, crear los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación de la convención y examinar los informes de los órganos subsidiarios proporcionándoles directrices a los mismos. LAZARO CALVO, T. (2005, p. 334).

<sup>25</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p. 104).

<sup>26</sup> KISS, A. (1981, p. 518).

responsabilidad internacional por la comisión de ilícitos ambientales, la *soft responsibility* se concreta en exigir a los Estados causantes de daños ambientales a otros Estados su reparación a través de un sistema de responsabilidad civil. En este sistema no se imputa al Estado causante del daño la comisión de un ilícito ambiental, sino que se le exige su reparación y/o indemnización basado en la causalidad material y en la violación de una obligación internacional<sup>27</sup>. En este sentido las controversias que surgen entre Estados en materia de medio ambiente no tienen su fundamento en la noción de acto ilícito sino en la del daño resultante de una actuación arriesgada<sup>28</sup>. Estas controversias de naturaleza civil pueden resolverse, además de por la vía jurisdiccional, por la vía del arbitraje y de la conciliación. Entre los casos más importantes ventilados por daños ambientales a nivel internacional se encuentra el relativo a la fundición de Trail de 1941<sup>29</sup>, asunto del estrecho de Corfú en 1949<sup>30</sup>. Actualmente dos casos importantes que se encuentran pendientes de fallo son el asunto Argentina-Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia; y el asunto Ecuador-Colombia ante la Corte Internacional de la Haya. El conflicto Argentina-Uruguay contenido en el asunto “Pasteras en el río Uruguay (Argentina vs. Uruguay), del 23 de enero de 2007”, se estudia en la Corte Internacional de Justicia en relación a la instalación de una planta de producción de pasta de celulosa perteneciente a una empresa Uruguaya, la cual, según alegaciones de la parte demandante (Argentina), genera residuos que afectan considerablemente las aguas del río

---

<sup>27</sup> En este sentido apunta JUSTE RUIZ, J. (1999, p.119): En primer lugar, esta responsabilidad responde a un efecto de mera causalidad material, sin que deba mediar culpa o negligencia alguna por parte del Estado autor del daño. Por otro lado, su carácter <<absoluto>> excluye normalmente la toma en consideración de eventuales causas de exoneración; producido el daño ecológico, el Estado causante debe responder. Finalmente el fundamento teórico y jurídico de ésta institución se centra, como su propia denominación indica, no ya en la idea de la responsabilidad por la violación de una obligación internacional, sino en el simple establecimiento de una garantía jurídica de reparación de los posibles daños resultantes de ciertas actividades no prohibidas, pero ecológicamente peligrosas.

<sup>28</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p. 116).

<sup>29</sup> Trail Smelter Case (USA/CANADA). Award of april 16, 1938, and March 11, 1941. RIAA, Vol. III, pág. 1905-1982.

<sup>30</sup> CIJ, affaire du detroit de Corfu, sentence du 9 avril 1949, Recueil, 1949, pág. 22.

Uruguay que sirve de frontera entre los dos países<sup>31</sup>. Por su parte, el caso Ecuador-Colombia se conoce ante la Corte Internacional de la Haya y los hechos que dan lugar a la demanda son relativos a las fumigaciones antidrogas realizadas por Colombia en la frontera común. En ésta demanda el gobierno ecuatoriano exige una compensación a Colombia por los daños causados al medio ambiente y a los habitantes ecuatorianos, como consecuencia de las fumigaciones.

## **B. Características del Derecho ambiental internacional sancionador**

A diferencia del derecho interno de los Estados, el Derecho internacional ambiental se caracteriza por el predominio del *soft law* o derecho blando “consistente en resoluciones con valor prospectivo o programático, normas de incitación fundadas en nociones racionales, científicas o técnicas. No son normas obligatorias aunque sí constituyen un marco de referencia”<sup>32</sup>. “La contextura blanda del Derecho internacional del medio ambiente se muestra también, en una acepción, en los muy numerosos casos en los que las normas que lo integran aparecen formuladas en instrumentos que no poseen per se fuerza jurídica vinculante, tales como Resoluciones, Declaraciones, Programas, Estrategias, Códigos de conducta, Actas finales de Conferencias internacionales, informe de Grupos de Expertos...”<sup>33</sup>. Ahora bien, a medida de

---

<sup>31</sup> En esta sentencia la Corte se pronunció sólo con respecto a la adopción de determinadas medidas provisionales solicitadas por Uruguay. El tema de fondo relativo a si Uruguay ha violado o no el Estatuto del río Uruguay con la autorización de la instalación de las pasteras sigue pendiente de fallo.

<sup>32</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p. 61).

<sup>33</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p.45). Asimismo, en un artículo sobre la autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law* el profesor Sarmiento ofrece algunas conclusiones sobre el concepto de *soft law* en el derecho público, las cuales transcribimos a continuación:

- El *soft law* es un segmento del ordenamiento jurídico cuya finalidad es la creación de normas cuyo cumplimiento se exige en grado y no de forma taxativa. Por tanto, el *soft law* es un mandato de optimización, cuyo cumplimiento no entraña una respuesta jurídica concreta.

- El *soft law* debe adoptarse por los poderes públicos competentes, tanto en términos territoriales como materiales, pero ello no significa que a veces de éstas normas no se modulen o comportan espacios competenciales que, en principio le están vedados a los poderes públicos.

que la población va demandando una mayor protección del entorno, la exigibilidad de las normas del Derecho ambiental internacional posibilita que dichas normas vayan adquiriendo un carácter de derecho duro, ya que, por un lado, sus principios van siendo incorporados en la normativa interna de los Estados parte y, por otro lado, sus normas por sí mismas van siendo tipificadas en instrumentos con carácter de Convenios internacionales, en los cuales se establecen derechos y obligaciones concretas a los Estados parte. En este sentido, el Protocolo de Kyoto representa un ejemplo de la transición que se está produciendo del tradicional derecho “blando” a una normativa formal que establece derechos y obligaciones a sus sujetos contrayentes. En este caso concreto, en el ordenamiento jurídico español, como resultado de la ratificación de dicho convenio y para una mayor concreción de los objetivos que el mismo se plantea, se aprueban la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.

## **2. En el Derecho comunitario**

### **A. Principales características del Derecho comunitario**

La principal característica del Derecho de la Comunidad Europea consiste en que conforma un derecho autónomo. Como apunta ALONSO GARCIA, esta autonomía fue proclamado por el Tribunal de Justicia desde 1963 en el asunto *Van Gend & Loos* en el cual se sostuvo que, <<La Comunidad constituye un

- 
- El *soft law* no está sujeto a procedimientos para su aprobación (salvo excepciones contempladas en disposiciones especiales), pero sí deberá cumplir una fase del procedimiento si desea desplegar efectos ad extra: su publicación.
  - El *soft law* va a contener distintos niveles de efectos. Su manifestación más intensa la encontraremos en las reglas del *soft law*, mientras que los principios del *soft law* son escalones inferiores en intensidad. SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, D. (2006, p. 231).

*nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido*>><sup>34</sup>. Esta limitación se concreta en la primacía del Derecho comunitario frente al derecho nacional en aquellas cuestiones en las cuales la Comunidad haya intervenido a través de la creación de normas. En este sentido, en ningún caso tendrá aplicación el principio *lex posterior derogat legem anteriorem* cuando una norma estatal más reciente establezca criterios diferentes a los dispuestos por una norma comunitaria<sup>35</sup>.

Como se señalará *infra* las competencias de la Comunidad en materia de medio ambiente son básicamente de carácter normativo, las cuales se desarrollan por la Comunidad, sobre todo, a través de directivas comunitarias, aunque también a través de reglamentos. Las directivas, son normas bases o finalistas que exigen a los Estados el cumplimiento de determinados objetivos, pero que dejan a la libre elección de los países miembros los mecanismos para incorporar esos objetivos al ordenamiento interno. Por el contrario, los reglamentos son normas de aplicación directa, que no exigen ser transpuestas al derecho nacional. La ventaja de las directivas frente a los reglamentos consiste en la flexibilidad que ofrece a los Estados miembros de elegir los medios más adecuados para su transposición, lo cual permite que los objetivos de las directivas puedan cumplirse integrados perfectamente en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados miembros- así se desprende del art. 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea-.

Además del principio de primacía del Derecho comunitario frente al derecho nacional, los demás principios que rigen el ejercicio de las

---

<sup>34</sup> ALONSO GARCIA, R. (2007, p. 76).

<sup>35</sup> En este sentido, tal como apunta KRAMER: En caso de conflicto entre los dos ordenamientos jurídicos, el Derecho comunitario prima sobre el nacional que se le oponga, por lo que no pueden aplicarse las medidas nacionales que están en contradicción con el ordenamiento jurídico comunitario. En virtud de la adhesión a las Comunidades (y, por lo tanto, a su ordenamiento jurídico), los Tribunales y Administraciones públicas nacionales están obligados a asegurar que el Derecho comunitario es plenamente aplicado. KRAMER, L. (1999, p. 161).

competencias de la Comunidad son el principio de proporcionalidad y el principio de subsidiariedad. Mediante el principio de subsidiariedad<sup>36</sup>, como señalan MANGAS MARTIN Y LIÑAN NOGUERAS se introduce un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias compartidas por el Estado y la Comunidad, por medio del cual se ha tratado de delimitar y racionalizar ese ámbito difuso y demasiado elástico de la competencia comunitaria compartida<sup>37</sup>.

Por su parte, el principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas por la Comunidad o por los Estados miembros cuando actúan en el ámbito comunitario (en ejecución del Derecho comunitario o estableciendo limitaciones a las libertades del Tratado), sean las estrictamente necesarias para alcanzar los objetivos que se proponen y, por lo tanto, que no excedan lo que es apropiado y necesario para lograr sus fines<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> El Tratado se refiere a él en los siguientes términos en el art. 3 B: “la actuación dentro de los límites de la competencia que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado. En ese sentido afirma ALONSO GARCÍA que: “el principio de subsidiariedad ha sido potenciado hasta tal grado que se ha convertido en uno de los principios básicos de toda acción comunitaria y, por consiguiente, en piedra de toque del “federalismo europeo”. ALONSO GARCIA, E. (1993, p. 108).

<sup>37</sup> MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. (2005, p.119). En este mismo sentido, como apunta PLAZA MARTIN: Una de las mayores dificultades que han surgido en la aplicación del principio de subsidiariedad ha sido el hecho de que no han existido límites claros entre las competencias exclusivas de la Comunidad y las compartidas con los Estados miembros. Ello a pesar de que esta distinción reviste gran importancia ya que el principio de subsidiariedad – al contrario de lo que sucede con el de proporcionalidad – sólo entra en juego, como se ha advertido, en el ámbito de las competencias no exclusivas de la Comunidad. Dificultad que, por otra parte, podría afectar también a las posibilidades de que los Estados miembros recurran a los mecanismos de cooperación reforzada, ya que según el art. 11.a) del Tratado de la Comunidad Europea – introducidos con el Tratado de Amsterdam- esta cooperación queda excluida de los ámbitos que sean de exclusiva competencia de la Comunidad. PLAZA MARTÍN, C. (2005, p. 135).

<sup>38</sup> PLAZA MARTIN, C. (2005, p. 145).

## B. Origen y evolución del Derecho comunitario ambiental

La incorporación de la preocupación ambiental al ordenamiento comunitario surge de la feliz coincidencia de una serie de diferentes factores tales como el aumento de la sensibilidad sobre la materia a nivel general, una sensibilidad específica a nivel del Parlamento europeo y, finalmente, una incidencia de la materia en la temática relativa a la libre competencia<sup>39</sup>. Hasta el momento las competencias de la UE en materia ambiental son básicamente de carácter normativo, competencias que a través de los distintos convenios de la Comunidad han sido ampliadas, al punto de que actualmente en algunas materias la Comunidad Europea tiene competencias exclusivas para la regulación de determinados ámbitos del ambiente, como es el caso de la pesca.

De manera muy resumida la evolución del Derecho ambiental comunitario se ha producido en los términos siguientes: En el Tratado de Constitución de la UE, **Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957**<sup>40</sup>, no se hace mención a competencias en materia ambiental. Es más tarde, a través del **Acta Única**<sup>41</sup> que se produce la “*constitucionalización*” de la materia ambiental en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea (Título VII, arts. 130 R a T). Dentro de las aportaciones más importantes de este nuevo título podemos destacar la integración de la conservación, protección y mejora del medio ambiente como uno de los objetivos de la Comunidad, la inserción de los principios de prevención, quien contamina paga y la corrección de los atentados contra el medio ambiente, preferentemente en la fuente misma; también se establece que la toma de decisión en materia de medio ambiente precisa de unanimidad del Consejo, previo consulta del

---

<sup>39</sup> VERCHER NOGUERA, A. (Dir.) (2005, p. 28).

<sup>40</sup> Firmado en Roma el 25/03/1957 y cuya entrada en vigor fue el 01/01/1958.

<sup>41</sup> Firmado en Luxemburgo el 17/02/1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, supone la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Entró en vigor el 01/07/1987.

Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social y se introduce la cláusula de la subsidiariedad.

A continuación, con el **Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea**<sup>42</sup> el medio ambiente se convierte en uno de los objetivos de la actuación comunitaria. En este sentido, dicho Tratado introduce la mención expresa de la protección del medio ambiente como una de sus metas (preámbulo) y como uno de sus objetivos el “crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente” (art. 2)<sup>43</sup>. Este Tratado también potencia la aplicación del principio de subsidiariedad. Por otro lado, el Tratado de la Unión Europea ha modificado sustancialmente el sistema comunitario de fuentes del derecho<sup>44</sup>, de manera que a partir de su puesta en vigor para la toma de decisión sólo se precisa de la unanimidad del Consejo en determinados casos (para la adopción de disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, así como las relativas a la gestión de los recursos hídricos, y aquellas medidas que afecten significativamente a la elección de un Estado miembro entre las distintas fuentes de energía -art. 130S.2-), estableciéndose como regla general el procedimiento de cooperación con el Parlamento y decisión del Consejo por mayoría cualificada (130S). Además, se prevé por primera vez el procedimiento de codecisión para la adopción de los programas de acción (art. 189B). Durante este período se inició la ejecución del V Programa de acción de la Comunidad Europea para el período 1992-2000.

Con el **Tratado de Ámsterdam**<sup>45</sup> se introducen medidas más protectoras del medio ambiente, relativas a: 1. La inclusión del término “desarrollo sostenible” como uno de los objetivos de la Comunidad (preámbulo y art. 2);

---

<sup>42</sup> Firmado el 07/02/1992 y entró en vigor el 01/11/1993.

<sup>43</sup> Para llevar a cabo sus objetivos realiza, por un lado, la modificación del Título XVI “Medio ambiente” (antiguo título VII), en donde se incorpora el principio de cautela y la exigencia de que la política ambiental comunitaria tenga como objetivo “un alto nivel de protección” (art. 130S.2).

<sup>44</sup> ALONSO GARCIA, E. (1993, p. 108).

<sup>45</sup> Firmado el 2/10/1997 y entró en vigor el 1/5/1999.

2. Se hace referencia a la protección ambiental en los arts. 130 A, 130 B y 130U.1; 3. La exigencia de integrar la protección del medio ambiente en la definición y realización de las políticas y acciones de la Comunidad, con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible (art. 6); 4. La posibilidad para los Estados miembros de adoptar medidas ambientales más rigurosas, al margen de que los demás Estados no quieran adoptarlas -siempre que se trate de materias que no sean de competencia exclusiva de la comunidad, como es el caso del medio ambiente- (art. 100 A.4) y; 5. Se enfatiza la toma de medidas relativas a la evaluación de impacto ambiental. Entre las medidas ambientales de mayor trascendencia introducidas durante el período de vigencia de este Tratado podemos destacar, la adopción de la Directiva 85/337, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; la Directiva 96/61, sobre prevención y control integrados de la contaminación; el Reglamento 1836/93 que establece un sistema voluntario de ecoauditoria de plantas e instalaciones industriales (EMAS); el Reglamento 880/92 que introduce el sistema de etiquetado ecológico comunitario y; la Directiva 90/313, sobre libertad de acceso a la información ambiental. Este Tratado ha constituido la última gran reforma de las disposiciones del Tratado de la Comunidad europea sobre medio ambiente<sup>46</sup>.

Por su parte, el **Tratado de Niza**<sup>47</sup>, actualmente en vigor, no introduce modificaciones importantes en materia de medio ambiente con respecto a las establecidas en el Tratado de Ámsterdam. Lo que quizás resulte más interesante de las actuaciones comunitarias que han tenido lugar durante su período de vigencia en el ámbito del medio ambiente es la aprobación del VI Programa de acción, el cual plantea como sus ejes de trabajo para los próximos diez años: mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado e implicar a los

---

<sup>46</sup> PLAZA MARTÍN, C. (2005, p. 49).

<sup>47</sup> Firmado el 26/02/2001 y entró en vigor el 01/02/2003.

ciudadanos y modificar sus comportamientos. Sus ámbitos de acción prioritarios son: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y, la gestión de los recursos naturales y de los residuos.

Con posterioridad al Tratado de Niza, la Comunidad Europea ha elaborado el Proyecto de Tratado por el cual se establece una **Constitución para Europa**<sup>48</sup>, el cual, como señala LOZANO CUTANDA<sup>49</sup> se encuentra actualmente en un “compás de espera”, luego que después de haber sido firmado por los jefes de Estados, se rechazó por algunos de los Estados miembros. Entre las cuestiones generales interesantes que incorpora este Proyecto de Tratado se encuentra: la articulación de un reparto más claro de las competencias de la Unión y de los Estados miembros, se fusionaron los Tratados y se atribuyó a la Unión personalidad jurídica (por lo que en el marco de este Tratado habrá que hablar ya sólo de la Unión Europea, y no de la Comunidad Europea que hasta el momento se ha desenvuelto en el seno de la Unión), se simplificaron los instrumentos de actuación de la Unión, se introdujeron medidas para aumentar la democracia, la transparencia y la eficacia de la Unión Europea y se intentó mejorar la estructura y reforzar el papel de las instituciones de la Unión, teniendo en cuenta, particularmente, las consecuencias de la ampliación<sup>50</sup>. En el ámbito concreto del medio ambiente este tratado no introduce modificaciones significativas, pues como apunta LOZANO CUTANDA, el bloqueo de la Constitución no ha sido relevante, pues en su texto se mantiene en esencia los mismos objetivos, principios y disposiciones que rigen actualmente esta política en el seno del Tratado de la Comunidad Europea<sup>51</sup>. Con posterioridad a este proyecto ha surgido otro proyecto denominado Proyecto de **Tratado de Lisboa**, en el cual, en el ámbito del medio ambiente se pretenden introducir las mismas reformas que intenta el proyecto de Constitución.

---

<sup>48</sup> Firmado por los jefes de Estado o de gobierno en Roma el 29 de octubre de 2004.

<sup>49</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2006, p. 155).

<sup>50</sup> PLAZA MARTIN, C. (2005, p. 53).

<sup>51</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2006, p. 156).

La operatividad jurídica de la Comunidad, es decir, su política y acción comunitaria también se rige en el ámbito del medio ambiente por unos principios, estos principios son el principio de cautela, el principio de prevención, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferiblemente en la fuente misma, el principio quien contamina paga y el principio de integración<sup>52</sup>. Esta política y acción está integrada, además de por los instrumentos jurídicos ya mencionados, por instrumentos orgánicos, programáticos y económicos.

Los encargados de ejecutar la política ambiental comunitaria son los Estados. Como órgano europeo específico en materia de medio ambiente la Comunidad creó la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA, creada mediante el Reglamento CEE No. 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, modificado por el Reglamento CE No. 933/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999 DO L 117, de 5 de mayo de 1999), la cual es operativa desde 1994. Las atribuciones de esta agencia son las de recoger, elaborar y difundir información fiable, específica y oportuna sobre la situación y la evolución del medio ambiente a nivel europeo. De manera que no tiene ni facultades normativas ni ejecutivas, sino de mera recopilación y difusión de información. En este sentido, tal como señala ORTEGA BERNARDO *“la principal función de la AEMA consiste en proporcionar información que permite a la Comunidad y a los Estados miembros adoptar las medidas (fundamentalmente normativas) indispensables para la protección del medio ambiente. Teniendo en cuenta lo anterior puede afirmarse que se trata de una agencia de información –no de una agencia reguladora ni de una agencia ejecutiva- que desarrolla una actividad instrumental para la adopción/creación del Derecho europeo, tanto del Derecho comunitario como del Derecho nacional, en materia de protección*

---

<sup>52</sup> Los principios de prevención, precaución, quien contamina paga y el de corrección de los atentados preferiblemente en la fuente misma serán estudiados *infra* en el epígrafe IV de éste capítulo.

*del medio ambiente. Esto sirve principalmente para favorecer la eficaz ejecución indirecta del Derecho comunitario*<sup>53</sup>.

Como instrumentos programáticos de la política ambiental comunitaria se encuentran los programas de acción. *Los programas de carácter general de acción son programas que agrupan una serie de acciones que deben llevarse a cabo con el fin de alcanzar los objetivos del art. 130 R.1 (ahora art. 174.1) y que contienen una programación temporal en la que se detallan cuando deben adoptarse aquellas acciones*<sup>54</sup>. El primer programa de este tipo fue aprobado en 1973, cuando todavía la Comunidad no contaba con competencia normativa expresa en materia de medio ambiente. Actualmente se está ejecutando el VI programa de acción, cuya vigencia se prevé hasta el 2010.

A pesar de que conforme establece el art. 175.4 del TUE la financiación y ejecución de la política ambiental comunitaria corre a cuenta de los Estados miembros, la Comunidad ha creado unos fondos que tienen como objetivo promover el desarrollo sostenible en las regiones menos desarrolladas del bloque. Estos instrumentos son los fondos estructurales, los fondos de cohesión y el fondo LIFE. De todos el único destinado cien por ciento a proyectos ambientales es el LIFE.

### **C. Derecho comunitario sancionador**

Las competencias normativas que tiene la Comunidad en el ámbito del medio ambiente gradualmente se han ido expandiendo en materia de regulación de sanciones, al punto de que en algunas directivas se pueden encontrar criterios para la determinación de sanciones, medidas accesorias a la sanción y hasta la determinación de la cuantía de las multas que deberán

---

<sup>53</sup> ORTEGA BERNARDO, J. (2008, p.218).

<sup>54</sup> KRÄMER, L. (1999, p. 134).

imponer los Estados a los particulares en caso de incumplimiento (lo que viene propiciado por la unión monetaria). A pesar de los intentos de los Estados miembros a través del Consejo de frenar a la Comisión en sus esfuerzos de intensificar la interferencia de la Comunidad en la regulación de sanciones, tal como apunta PLAZA MARTIN, a partir de la *Comunicación sobre la aplicación del Derecho ambiental comunitario*<sup>55</sup> se puede observar como en algunos reglamentos y directivas comenzaron a detallarse con más precisión las disposiciones relacionadas con las infracciones de sus normas y las medidas que debían tomar las autoridades públicas al respecto. Como ejemplo de ello, y citando los casos apuntados por PLAZA MARTIN se puede mencionar el Reglamento 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio<sup>56</sup>, en el cual se exige a los Estados miembros que las sanciones que regulen por la violación a las infracciones que se especifican en el reglamento, deberán ser “adecuadas a la naturaleza y a la gravedad de la infracción” y además, regula determinadas medidas accesorias a la sanción, como por ejemplo, el comiso de los especímenes objeto de tráfico ilegal. En ese mismo sentido, la Directiva 1999/13/CE relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COVs) debido al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones<sup>57</sup>, la cual establece en el art. 10 la medida cautelar relativa a la suspensión de las actividades que originen un peligro inminente

---

<sup>55</sup> La Comisión, a raíz de su *Comunicación sobre la aplicación del Derecho ambiental comunitario y de la respuesta que recibió del Consejo*, encargó la realización de un estudio a la Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (Red IMPEL) con el fin de establecer las bases para adoptar unas directrices que sirvieran para orientar a los Estados miembros sobre qué tipo de sanciones reúnen los requisitos de eficacia, proporcionalidad y cohesión necesarios *vid.* CCE, *Informe anual sobre la aplicación y cumplimiento del Derecho ambiental comunitario*, sec 1999/592, de 27.4.1999, apartado 2.4. IMPEL presentó en junio del año 2000 un informe sobre el uso del Derecho Penal para la protección del medio ambiente en los Estados miembros, elaborado por M.G. FAURE y G. HEINE con el título *Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union*. PLAZA MARTIN, C. (2005, p. 629).

<sup>56</sup> DOCE L 61, 3.3.1997.

<sup>57</sup> DOCE L, de 20/3/1999, 85/1.

para la salud e incumplan dicha directiva<sup>58</sup>. Otras medidas muy importantes en el proceso de armonización de sanciones en materia de medio ambiente las introduce la Directiva 2003/87/CE sobre comercio de derechos de emisión, la cual regula como medida accesoria de la sanción la publicación de los nombres de los infractores de la directiva y determina el importe con base en el cual se calculará el monto de la multa que debe imponerse en los casos en que se excedan los niveles de emisión permitidos. Esta directiva constituye un paso gigante en el proceso de armonización del Derecho administrativo sancionador de los Estados miembros que gradualmente la UE ha ido desarrollando.

En materia sancionadora a las instituciones comunitarias sólo les corresponde ejercer competencias ejecutivas contra los Estados miembros. Esta competencia fue introducida por el Tratado de Maastricht (art. 228.2 del Tratado de Maastricht actualmente regulada por los arts. 226 y 228 del Tratado de la Comunidad Europea) y se acciona a través del TJCE en caso de que los Estados miembros incumplan la normativa comunitaria<sup>59</sup>. En materia

---

<sup>58</sup> Art. 10. Incumplimiento. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para que, en caso de infracción comprobada de los requisitos de la presente Directiva:

- a) El operador informe a la autoridad competente y tome medidas para volver a asegurar el cumplimiento en el plazo más breve posible.
- b) En caso de incumplimiento que origine un peligro inminente para la salud humana y en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento con arreglo a lo dispuesto en la letra a), la explotación de la actividad queda suspendida.

<sup>59</sup> Art. 226 del Tratado de la Comunidad Europea:

Si la comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.

Si el Estado de que se trate no se abstuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia.

Art. 228 del Tratado de la Comunidad Europea:

- Si el Tribunal de Justicia declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.
- Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha tomado tales medidas, emitirá, tras haber dado al mencionado Estado la posibilidad de presentar sus observaciones, un dictamen motivado que precise los aspectos concretos en que el Estado miembro afectado no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia.
- Si el Estado miembro afectado no hubiere tomado las medidas que entrañe la ejecución de la sentencia del Tribunal en el plazo establecido por la Comisión, ésta podrá someter el asunto al

de medio ambiente, España fue el segundo país en ser sancionado (asunto C-278-01), y su sanción tuvo lugar por incumplimiento de las disposiciones de la Directiva sobre calidad de las aguas de baño interiores<sup>60</sup>.

### **3. El derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución Española**

#### **A. Ubicación constitucional de la protección del medio ambiente**

Como se ha expresado *supra* en el apéndice I de este capítulo y como se seguirá reiterando a lo largo de todo el trabajo, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado se establece constitucionalmente en el art. 45, el cual textualmente expresa: *“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 en que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”*. Este artículo está ubicado en el capítulo III relativo a los principios rectores de la política social y económica, del Título I sobre los Derechos fundamentales y las libertades públicas.

---

Tribunal de Justicia. La Comisión indicará el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que debe ser pagada por el Estado miembro afectado.

- Si el Tribunal de Justicia declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma al tanto alzado o de una multa coercitiva. Este procedimiento se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 227.

<sup>60</sup> El primer país en ser sancionado fue Grecia a través de la Sentencia *Comisión c. Grecia*, de abril de 1992 por la no adopción de las medidas materiales necesarias para la aplicación de dos directivas sobre el tratamiento de residuos. Además se le impuso una multa coercitiva de 20.000 € por cada día de retraso en la ejecución de la medida.

## **B. La protección del medio ambiente: ¿derecho subjetivo o principio rector?**

En el conjunto de derechos recogidos por la Constitución pueden distinguirse dos grupos: uno considerado de derechos públicos subjetivos y otro, principios rectores. Los derechos subjetivos, por su parte, son los contenidos en el capítulo II del Título I de la Constitución, los cuales, conforme establece el art.53.1<sup>61</sup> CE vinculan a todos los poderes públicos y su regulación está reservada a la ley. Con respecto a los derechos contenidos en la sección primera del capítulo II, el art. 14 y la objeción de conciencia prevista en el art. 30 CE, su tutela va más allá de la prevista para los de la sección segunda, ya que conforme al art. 53.2 CE para la protección de estos derechos denominados “De los derechos fundamentales y de la libertades públicas” se prevé ante los tribunales ordinarios un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y en su caso, su tutela a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>62</sup>.

Por otro lado, los principios rectores<sup>63</sup>, se refieren a los objetivos de la política estatal, no pueden ser exigibles directamente como los derechos contenidos en el capítulo II del Título I, sino que su defensa está sometida a la jurisdicción ordinaria conforme a lo que dispongan las leyes que lo desarrollen (art.53.3 CE)<sup>64</sup>. *“En realidad, son mandatos de optimación cuya plena*

---

<sup>61</sup> Art.53.1: Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1 a).

<sup>62</sup> Sobre este recurso *vid. infra* epígrafe II.5 del capítulo II de la parte I.

<sup>63</sup> En este sentido como afirma Fernando López Ramón: “Al tratar del significado de la protección del medio ambiente y de los restantes principios económicos sociales, los primeros comentaristas de la Constitución consideraron que se trataba de normas de acción dirigidas a los poderes públicos, principios que los poderes públicos debían promover, desarrollar, organizar, regular, como medio de llevar a la práctica una serie de derechos y conquistas que iban más allá del puro ámbito de los intereses individuales. La tutela ejercida por los tribunales ordinarios no era la garantía arbitrada para hacer efectiva la vinculación de los poderes públicos a los principios económicos-sociales, en contraste con los derechos subjetivos.” LOPEZ RAMON, F. (2005, p.185).

<sup>64</sup> Art.53.3: El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

*realización depende de la capacidad financiera del Estado para prestar los servicios que los satisfagan*<sup>65</sup>. *“En efecto, los primeros, nacidos en la época del Estado liberal, y partiendo de una separación entre Estado y sociedad, tenían como objetivo la garantía de una esfera de libertad individual de la que gozará el Estado frente al Estado, lo cual exigía una no intervención de éste en el ámbito de la vida social y económica. Los derechos sociales, sin embargo, nacen como exigencia de una intervención del Estado en la sociedad, a medida que la << cuestión social >> fue haciéndose más acuciante, y parten, frente a los derechos de libertad, de un hacer activo de los poderes públicos en la actividad social y económica*<sup>66</sup>.

La ubicación constitucional del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado fue una de las cuestiones que dio lugar a mayor debate doctrinal, en cuanto que unos defendían que de él se deducía la existencia de un derecho subjetivo, mientras otros afirmaban que se trataba de un principio rector. El art. 45 CE, al estar recogido en el capítulo III del título I constituye un principio rector, y por lo tanto no susceptible de protección especial. Como afirma VELASCO CABALLERO: *“habrá intereses generales o individuales positivizados en un principio rector, pero no derecho subjetivo*<sup>67</sup>. Esto no quiere decir que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado está exento de protección jurisdiccional, ya que forma parte del título I relativo a los derechos y deberes fundamentales y es, en definitiva, un precepto constitucional. Así lo ha reconocido la jurisprudencia al establecer en la STS de 18 de abril de 1990, Ar. 365 que el art. 45 CE *“no es una norma programática ni un pío deseo cuya eficacia deba quedar al albur de las convicciones ecologistas o no de los titulares de los poderes públicos. Esto quiere decir que ese «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» tiene un contenido protegible y por eso los poderes públicos*

---

<sup>65</sup> CANOSO USERA, R. (2000, p.94).

<sup>66</sup> GARCIA MACHO, R. (1998, p.364).

<sup>67</sup> VELASCO CABALLERO, F. (1994, p. 86).

*tienen el deber de velar («velarán» dice el número 2 de ese artículo) por su efectivo ejercicio, a cuyo efecto deben «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente» (FJ 6)”<sup>68</sup>. En este mismo sentido como extrae LOZANO CUTANDA de la STC 19/1982<sup>69</sup>, de 5 de mayo: “el valor integrador de los principios económicos y sociales obliga además... a tener presentes estos preceptos en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes”<sup>70</sup>.*

El problema de su exigibilidad radica en muchos casos en que, como la Constitución no cierra su contenido, ya que el medio ambiente está integrado (conforme a la definición que hace el Tribunal Constitucional y que se explicó *supra* en el epígrafe I del capítulo I relativo a la definición de medio ambiente) casi por cualquier cosa, se precisa que sea el legislador el que limite el campo de la aplicación de este derecho, estableciendo las situaciones específicas en las que se produce su vulneración. De ahí que el apartado 2º de dicho artículo establezca la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales y concluya (apartado 3º) con un mandato al legislador que se concreta en el deber de elaborar leyes que tipifiquen infracciones y sanciones; y es el legislador a través de las leyes quien determinará las obligaciones correlativas del Gobierno y de la Administración, tanto desde el punto de vista del desarrollo reglamentario en los casos en que proceda, como de la aplicación de la ley.

---

<sup>68</sup> Similar idea queda reflejada en la STS de 25 de abril de 1989, Ar.3233, la cual establece en su FJ 3 que: “los preceptos contenidos en el capítulo tercero del título I de la Constitución, pese a dar bajo la rúbrica de «principios rectores de la política, social y económica no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas”.

<sup>69</sup> En esta sentencia el TC decide sobre el recurso de amparo promovido por un particular contra una sentencia dictada por la Magistratura de Trabajo de Gerona, que a consideración de la demandante y declaración del TC vulneraba el art. 14 CE (principio de igualdad) en cuanto al derecho a la compatibilidad de las pensiones de vejez y viudedad y a percibir conjuntamente dichas pensiones.

<sup>70</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 75).

### **C. La protección indirecta del medio ambiente como derecho fundamental**

El Estado español, en aplicación del art. 10.2 CE que establece que *“las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretaran de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”* ha absorbido la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) y la ha incorporado en la interpretación del art. 18 de la CE. En este sentido, la dimensión ambiental que los tribunales han ido considerando como parte integrante de algunos derechos fundamentales ha dado lugar a la cada vez más incisiva protección indirecta del derecho a un medio ambiente adecuado como un derecho subjetivo, en tanto que susceptible de protección a través de la invocación de tales derechos fundamentales.

Esta corriente proteccionista que también incluye la vía del recurso de amparo se inserta en el sistema jurídico español por medio de varias sentencias del TEDH, en las cuales, se reconoce un amplio contenido ambiental del derecho al respeto a la vida privada y familiar garantizado en el art. 8 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (en adelante, CEDH)<sup>71</sup>. La sentencia de mayor trascendencia porque supuso un hito en esa dirección fue la del caso López Ostra, de fecha 9 de diciembre de 1994.

En dicho caso, la señora López Ostra, luego de agotar la jurisdicción interna del Estado español reclamando la protección de su derecho a la intimidad

---

<sup>71</sup> Art.8: Derecho al respeto a la vida privada y familiar.

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, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

personal y familiar contenido en el art.18.1 CE<sup>72</sup> y sin haber recibido protección efectiva de ese derecho fundamental, interpuso un recurso ante el TEDH, alegando la vulneración de los arts. 8 y 3 del CEDH. El Tribunal Internacional después de comprobar la veracidad de las molestias invocadas por la demandante, procede a sancionar al Estado español, declarándolo responsable indirecto de la vulneración del art. 8 de Convenio, no así del art. 3 del mismo convenio, también alegado por la demandante. Con esta sentencia se condena al Reino de España a indemnizar los daños y perjuicios sufridos por la señora López Ostra y a abonar las costas del proceso, conforme establece el art. 50 del mismo Convenio.

La dimensión ambiental del derecho al respeto de la vida privada y familiar del CEDH en el Caso López Ostra se extrae de la consideración de que, los malos olores, el ruido y humos contaminantes causados por una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos situada a unos pocos metros de su domicilio causó que la familia *tuviera “que afrontar las molestias ocasionadas por la planta durante tres años antes de cambiar de domicilio, con todos los correspondiente inconvenientes. Sólo se mudaron cuando se hizo evidente que la situación se podría prolongar indefinidamente y cuando el pediatra de la hija de la Sra. López Ostra recomendó que lo hicieran. Bajo estas circunstancias, el ofrecimiento del Ayuntamiento no era suficiente para paliar las molestias e inconvenientes a los que se les sometió”*. En ese mismo sentido agrega dicha sentencia: *“el Estado no tuvo éxito en conseguir un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad -el de tener una planta de tratamiento de residuos- y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar”*.

*“De esta forma, el TEDH ha dado entrada en el ámbito de protección del Convenio al derecho a un medio ambiente adecuado por la vía mediata de*

---

<sup>72</sup> Art. 18.1 CE: Se garantiza el derecho, al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

*entender que, aunque no se halla directamente reconocido por sus preceptos, en la medida en que un ataque al medio ambiente lesiona o limita gravemente el disfrute de determinados derechos si reconocidos, los órganos garantes del Convenio podrán entender de las agresiones ambientales determinantes de su lesión”<sup>73</sup>.*

Otra sentencia del TEDH a través de la cual se sanciona al Estado español como responsable indirecto de la vulneración del art. 8 del Convenio es la relativa al caso Moreno Gómez, de 16 de noviembre de 2004. Dicha sanción fue impuesta después de que el Tribunal Europeo comprobara la inactividad del Estado español frente a los elevados niveles de perturbación sonora sufridos por la demandante vecina del Ayuntamiento de Valencia. La comprobación se realizó a partir de las mediciones que el mismo Ayuntamiento realizó, en las cuales se hizo constar que los ruidos eran superiores a los establecidos en la ordenanza municipal correspondiente.

En este caso, la vertiente ambiental del art. 8 del Convenio es interpretada por el Tribunal en términos similares al del caso López Ostra: *“Las vulneraciones del derecho de respeto al domicilio no son solamente las de índole material o corporal, tales como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también las agresiones inmateriales o incorpóreas, como ruidos, emisiones, olores u otras injerencias. Si las agresiones son graves pueden privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio porque le impiden gozar del mismo”*. Este mismo argumento fue utilizado en los casos *Hatton y otros c. Reino Unido*, del 2 de octubre de 2001 y *Powel and Rayner c. Reino Unido*, del 21 de febrero de 1990, relativos a los ruidos procedentes de aeropuertos. En el caso *Powel and Rayner* la dimensión ambiental del art. 8 es reforzada con la comprobación de que: *“el ruido de los*

---

<sup>73</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p.77).

*aviones del aeropuerto de Heathrow había disminuido la calidad de la vida privada y las comodidades del hogar (de cada uno) de los demandantes*<sup>74</sup>.

Los fundamentos jurídicos que sostienen estas sentencias han ido imponiéndose también en las argumentaciones de los tribunales nacionales españoles. Es así que la STC 16/2004<sup>75</sup> de 23 de febrero declara que: *“este tribunal ha sido en todo momento consciente del valor que por virtud del artículo 10.2 CE ha de reconocerse a la doctrina del TEDH en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales (por todas, STC 35/1995, de 6 de febrero, fundamento jurídico 3º). En lo que ahora estrictamente interesa, dicha doctrina se recoge principalmente en las citadas SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia, algo matizada en la de 8 de julio de 2003, caso Hatton y otros contra Reino Unido. En dichas resoluciones se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma SSTEDH de 9 de diciembre de 1994 (FJ 3)”. En ese mismo sentido, el fundamento jurídico 6º de la STC 119/2001, de 24 de mayo<sup>76</sup> en materia de ruido, señala que: “una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como*

---

<sup>74</sup> Otras sentencias también importantes en este sentido son la del caso Guerra y otras c. Italia y el caso Surugiu c. Rumania, en las cuales se refuerza el contenido ambiental del art.8 del Convenio.

<sup>75</sup> En esta sentencia el TC conoce el recurso de amparo interpuesto por un particular que invoca la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora a causa de la sanción que se le impuso por exceder los niveles de ruido establecidos en una ordenanza municipal. Esta sentencia recoge la doctrina del TEDH en cuanto a la protección indirecta del medio ambiente como derecho fundamental y, por otro lado, determina el límite de la flexibilidad del principio de legalidad en materia de regulación de infracciones y sanciones en ordenanzas municipales. El TC deniega el amparo, al considerar que la sanción contenida en la ordenanza disponía de base legal suficiente para su imposición.

<sup>76</sup> Se recurre en amparo por la vulneración de los derechos fundamentales relativos a la integridad física y a la intimidad e inviolabilidad del domicilio a causa de los ruidos procedentes de establecimientos nocturnos. Se desestima.

*evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.*

Asimismo se recoge en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo la STS de 15 de marzo 2002<sup>77</sup>, Ar.5047, la cual reitera el argumento de la anterior al indicar que: *“la STC 119/2001, de 24 de mayo ha subrayado que los derechos a la intimidad personal y familiar han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad y que es imprescindible asegurar su protección también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. El Tribunal Constitucional sigue la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reflejada en las sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1990, caso López Ostra contra España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia”.*

De manera que, aunque el derecho a un medio ambiente adecuado no se tipifica como derecho subjetivo en la CE, su protección indirecta como derecho subjetivo fundamental es una práctica que va en creciente aumento, cada vez que determinados hechos incurren en violación de un derecho fundamental que sirve al mismo tiempo para la protección del medio ambiente. El traspaso al derecho español de esta evolución interpretativa del derecho a un medio ambiente adecuado y su conexión con determinados derechos fundamentales ha representado un gran avance en el derecho español en materia de medio ambiente, del cual se han beneficiado varios sectores. El sector de la legislación ambiental que, hasta el momento más se

---

<sup>77</sup> Se conoce el recurso de casación interpuesto por un Ayuntamiento contra STSJ del Principado de Asturias, que declara la vigencia de la licencia municipal y derecho de indemnización a un particular que fue sancionado al cierre de establecimiento por infracción a la ordenanza municipal en materia de ruido. Se estima.

ha beneficiado de la interpretación extensiva del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar que establece el art. 8 del CEDH y el art. 18 CE ha sido el de ruido. En ese sentido, todas las sentencias expuestas *supra* en este epígrafe son relativas a ese sector.

### **III. El marco competencial: la distribución de competencias en materia de medio ambiente, en especial, en relación a las infracciones y sanciones**

#### **1. Competencias legislativas**

##### **A. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

###### **a. Carácter básico, mínimo y transversal de las normas estatales frente al carácter adicional de las normas autonómicas**

La elaboración y aprobación de normas en materia de medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La CE atribuye en el art. 149.1.23 la competencia exclusiva del Estado en materia de *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*. Como declara la STC 149/1991, de 4 de julio<sup>78</sup>: *“la competencia allí reservada al Estado [Art.149.1.23 CE] es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevean los respectivos Estatutos”* (FJ 1). Las normas adicionales pueden ir más allá de lo establecido en la legislación

---

<sup>78</sup> Decide sobre los recursos de inconstitucionalidad promovidos, respectivamente, por la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno Valenciano y cincuenta diputados contra la Ley 22/1988, de 28-7-1988, de Costas. Se estiman parcialmente los recursos.

básica, su contenido puede ser más proteccionista y abarcar ámbitos que, sin contravenir las normas de distribución de competencias, no hayan sido abordados en la legislación básica. El dictado de una norma adicional de protección no necesita, obligatoriamente, de la existencia previa de norma básica, sin perjuicio de su posterior adaptación cuando la aprobación de aquella tuviera lugar<sup>79</sup>. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas tienen competencia tanto para el establecimiento de normas adicionales de protección o desarrollo normativo como para ejercer las funciones ejecutivas en materia de medio ambiente<sup>80</sup>.

Para comprender el alcance que el constituyente ha querido atribuir a cada una de estas competencias es necesario acudir a la jurisprudencia constitucional. Dicha jurisprudencia reiteradamente ha señalado que por “legislación básica” debe entenderse aquella norma de “mínimos” que podrá ser ampliable por las Comunidades Autónomas a través del “desarrollo normativo” o “normas adicionales de protección” conforme a las características particulares de cada una de las Comunidades Autónomas, bajo la condición de que en ningún caso contradiga la legislación básica. En este sentido, tal como afirma la STC 166/2002, de 18 de septiembre<sup>81</sup>: “*en el*

---

<sup>79</sup> PEREZ MARTOS, J. (2003, p. 68).

<sup>80</sup> Hasta la promulgación de la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por medio del art.143 CE no todas las CCAA tenían la competencia de desarrollo legislativo de las normas de protección del medio ambiente. Como su título señala, las Comunidades Autónomas que lograron su autonomía en virtud del art.143 CE no pudieron asumir más que las competencias establecidas en el art. 148.1 de la Constitución, de ahí la necesidad de dotar de mayor fuerza interventora a esas Comunidades Autónomas para el buen desenvolvimiento de sus funciones, al tiempo de homogeneizar la competencia normativa de todas las Comunidades Autónomas de España. En ese sentido por medio del art. 3 de dicha Ley sobre “transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución” *se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en las siguientes materias: c) normas adicionales de protección del medio ambiente.*

<sup>81</sup> En esta sentencia el Estado interpone recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de la Región de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y pesca fluvial, en la cual se establece un plazo de prescripción inferior al que fija la normativa básica estatal.

*ámbito del art. 149.1.23ª CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección [...] que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezcan niveles de protección mas altos, que no estarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida (FJ 9)”.*

Así, tanto el constituyente como el juez constitucional atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia de “desarrollo normativo” y establecimiento de “normas adicionales de protección”. Para explicar las diferencias existentes entre estos dos conceptos nos remitimos a lo explicado por ORTEGA BERNARDO, quien sostiene que *“la normativa del Estado puede ser desarrollada por las Comunidades Autónomas a través de normas que sirvan para completarla –de modo distinto a como lo hace el reglamento con respecto a la ley- y para añadir nuevas determinaciones, que, cuando supongan claramente un aumento del nivel de protección ambiental, se denominarán «normas adicionales de protección». La Constitución se está refiriendo, de este modo, a las normas adicionales como a una especie dentro de las normas de desarrollo, que sería el género. Las normas adicionales de protección serían normas de desarrollo de especial calidad, por cuanto su contenido iría dirigido directamente a la mejora del nivel de protección medioambiental.”*<sup>82</sup> De manera que, tanto una como la otra son normas de desarrollo, la diferencia que introducen las “normas adicionales de

---

<sup>82</sup> ORTEGA BERNARDO, J. (2003, p. 77).

protección” se refiere a aquellas normas de desarrollo que aumentan los niveles de protección del medio ambiente con respecto a la legislación básica, mientras que las “normas de desarrollo” como su nombre lo indica, se limitan a desarrollarla<sup>83</sup>.

La distribución de competencias que establece la Constitución en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha dado lugar a la interposición de frecuentes recursos de inconstitucionalidad. El aspecto positivo de la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar la normativa básica estatal en materia de medio ambiente reside en que *“en ocasiones las leyes autonómicas toman la iniciativa en nuevos ámbitos de protección ambiental y ejercen un efecto de “estímulo o acicate” sobre otras autonomías y sobre la legislación estatal”*<sup>84</sup>. En ese sentido un ejemplo interesante lo constituye el de la Comunidad de Navarra, que fue la primera Comunidad Autónoma en introducir en su legislación la prestación ambiental sustitutoria (en adelante PAS) como una de las formas de cumplimiento de las sanciones pecuniarias<sup>85</sup>. Otro ámbito en el cual las autonomías han tenido iniciativa legislativa es el relativo a la creación de impuestos ambientales, en el que el Estado ha adoptado una posición más pasiva por lo que se refiere a legislar. *“En definitiva, al Estado le corresponde dictar la legislación básica que es una ordenación de mínimos. Las Comunidades Autónomas tienen hoy una misma y única competencia normativa, ya se le denomine de desarrollo de lo básico o normativa adicional*

---

<sup>83</sup> Entre las sentencias que se han pronunciado sobre esta cuestión se encuentran la STC 102/1995, de 26 de junio (RTC 1995, 102), las SSTS de 10 de marzo de 2000, de 10 de junio (RJ 1998, 4757) y de 21 de diciembre de 1998 (RJ 1999, 776).

<sup>84</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 110).

<sup>85</sup> Entre las leyes forales que regulan este tipo de prestación se encuentran: la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo de intervención para la protección ambiental; la Ley foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra y la Ley foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra. Otras Comunidades Autónomas, siguiendo la iniciativa de la Comunidad de Navarra, han incorporado en su legislación ambiental la técnica de la prestación ambiental sustitutoria como mecanismo de una protección ambiental más eficaz, así la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears y la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón. Sobre esta prestación *vid infra* el epígrafe VI.A.a del capítulo I.

*de protección. Y ésta consiste en la posibilidad de dictar una legislación propia en la que se superen esos mínimos, respetando lógicamente, los principios generales limitativos de la autonomía: solidaridad, libertad de circulación, territorialidad, etc.”<sup>86</sup>*

En materia de medio ambiente debe entenderse como “legislación básica” tanto las leyes en sentido estricto, como aquellas disposiciones reglamentarias que la desarrollan. El concepto de “*legislación básica incluye tanto las normas con rango de ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo*”<sup>87</sup>. Esta consideración de legislación básica ha sido posteriormente precisada en el sentido de que “*excepcionalmente pueden considerarse básica algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases*”<sup>88</sup>. En el ámbito específico del medio ambiente, como se verá más adelante en el epígrafe II.6 del capítulo II y como reiteraremos varias veces a través de todo el trabajo, el desarrollo reglamentario es una necesidad. Los reglamentos de contenido ambiental representan un instrumento de prudencia y oportunidad en una materia que en razón de los constantes cambios tecnológicos y del estado de los bienes ambientales necesita de soluciones jurídicas rápidas que no es posible instrumentar con normas de rango de ley, ya que éstas últimas requieren de un dilatado proceso formal de elaboración y de cierto tiempo para ser efectivas.

La importancia de que la competencia para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente recaiga sobre el Estado reside también en el cumplimiento de otro mandato constitucional, el derecho fundamental relativo a la igualdad sustancial en el ejercicio de los derechos

---

<sup>86</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p. 84).

<sup>87</sup> STC149/1991, de 4 de julio FJ 3.

<sup>88</sup> STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6. En ese mismo sentido STC 194/2004, de 10 de noviembre.

constitucionales que no a la uniformidad ante la Ley (Art. 149.1.1)<sup>89</sup>. De manera que, las normas adicionales introducidas por cada Comunidad Autónoma estén determinadas por las condiciones especiales de cada una de ellas<sup>90</sup>, ya que como expone CALVO CHARRO *“mientras que en determinadas partes de nuestro país [España] un mismo hecho dañino para la naturaleza pueda carecer apenas de repercusión, en otras puede tener efectos irreversibles (pensemos, por ejemplo, en los sistemas áridos y semiáridos de la región de Murcia que resultan muy frágiles a determinadas actuaciones o actividades económicas cuya incidencia es mucho menor en otras áreas del territorio español)”*<sup>91</sup>.

La misma STC 33/2005, de 17 de febrero, afirma que *lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de las competencias (STC48/1988 [RTC 1988, 48], F.3). Esto es, ‘un marco normativo ordinario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991 [RTC 1991, 147]), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases “se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales” (STC 1/1982 [RTC 1982,1], F.1)-, a partir del cual “pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que*

---

<sup>89</sup> Art. 149.1.1 CE: El Estado tiene competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

<sup>90</sup> En este sentido tal como expresa la STC 102/1995, de 2 de junio: “la uniformidad en esta materia procura la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales cuya garantía, en su dimensión normativa, sólo puede conseguirse mediante la regulación de sus condiciones básicas (artículo 149.1.1ª CE) (FJ 132)”.

<sup>91</sup> CALVO CHARRO, M. (1999, p. 28).

en la materia correspondiente le atribuya su Estatuto (STC 49/1988 [RTC 1988,49], FJ 16)” [STC 197/1996 (RTC 1996,197), FJ 5)]<sup>92</sup>.

Ahora bien, con el tiempo el concepto de mínimos que la legislación y la jurisprudencia atribuyen al Estado en el establecimiento de la legislación básica en materia de medio ambiente ha ido variando. En este sentido la STC 102/1995, de 2 de junio, declara la inconstitucionalidad de varios artículos de la derogada Ley 4/1989, de 2 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, por considerar que vulneraban las competencias de las Comunidades Autónomas. A través de esta sentencia el TC fija el criterio de que la legislación básica no puede llegar a un grado de detalle tan exhaustivo que impida el desarrollo normativo que corresponde a las Comunidades Autónomas, ya que las vaciarían de contenido y el Estado incurriría en usurpación de las competencias que la Constitución y las leyes atribuyen a las Comunidades Autónomas. En ese orden de cosas, dicha sentencia establece que: *“en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1º, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (FJ 8)”*.

En esta línea restrictiva de la competencia estatal en materia ambiental, otra sentencia importante del TC es la 306/2000, de 12 de diciembre, por la

---

<sup>92</sup> STC 33/2005, de 17 de febrero, la Comunidad Autónoma de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra el RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, y en relación con el RD 85/1996, de 26 de enero por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (EE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

que se declaran inconstitucionales algunos apartados del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa regulado en el Real Decreto 640/1994. La inconstitucionalidad de dichos apartados del Decreto se basa en que atribúan al Estado la competencia para la elaboración del plan de gestión del parque, lo cual interfería con las competencias normativas de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Cantabria, ya que el mismo incurría en un grado de detalle tal que no correspondía al límite de las competencias del Estado en materia de medio ambiente. En ese sentido el Tribunal señala que: *“Distinta valoración merecen el establecimiento del régimen de protección del área (apartado 4), de las limitaciones generales y específicas (apartado 5) y de los criterios orientadores de las políticas sectoriales (apartado 7) puesto que la definición de estas determinaciones se lleva a cabo con un grado tal de minuciosidad que no puede predicarse su condición de básicas al impedirse a las Comunidades Autónomas disponer de un margen de actuación que les permita, mediante el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, establecer las medidas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses (SSTC 147/1991, de 4 de julio [RTC 1991, 147], F. 5, y 50/1999, F. 3). FJ 11”.*

#### **b. Regulación de infracciones y sanciones ambientales**

En el apartado anterior se hizo referencia a la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente con base en el art. 149.1.23 CE. En este epígrafe se tratará de explicar de qué manera se aplica ésta fórmula general a la competencia legislativa consistente en la tipificación de infracciones y sanciones ambientales. La distribución de competencias es, en síntesis la misma: al Estado le corresponde tipificar las infracciones y sanciones que tengan el carácter de básicas y de mínimos, mientras que, a cada Comunidad Autónoma, le corresponde desarrollar esa tipificación básica, ya sea

estableciendo nuevos tipos acompañados de sus respectivas sanciones o, estableciendo sanciones más severas a esas infracciones ya tipificadas con carácter de básicas en la legislación estatal<sup>93</sup>, “...siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida por la legislación básica del Estado”<sup>94</sup>.

En este sentido tal como expresó el Tribunal Constitucional en STC 102/1995, de 2 de junio, y reitera en STC 156/1995, de 26 de octubre: *“con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado puede establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas -ampliable por el legislador autonómico- que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas [...]; asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves [...] y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos [...]. Ahora bien, respecto de este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino*

---

<sup>93</sup>“Dentro de este marco general, el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pues bien, conforme a la doctrina de este Tribunal, esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, de 4 de noviembre [RTC 1982, 64], F. 4). Bien entendido que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (SSTC 170/1989, de 19 de octubre [RTC 1989, 170], F. 2; 102/1995, F. 9; 156/1995, de 26 de octubre [RTC 1995, 156], F. 4, y 15/1998, de 22 de enero [RTC 1998, 15], F. 13). Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que estas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario (SSTC 149/1991, F. 3 y 102/1995, F. 8).” STC 306/2000, de 12 de diciembre. FJ 6.

<sup>94</sup> STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2 y STC 102/1995, de 26 de junio. CALVO CHARRO (1999, p. 28).

*clasificaciones genéricas «necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas». Esto es, constituyen «una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente» (STC 102/1995, fundamento jurídico 32)”.*

De manera que, como se ha expuesto, al Estado le corresponde la tipificación de infracciones y sanciones que, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar a través de la tipificación de otras infracciones y sanciones que no contradigan a las establecidas por el legislador estatal, pero que, sin embargo, podrán establecer límites de protección más exigentes que los establecidos por el legislador estatal. En este sentido, la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar las infracciones y sanciones ambientales se articula de forma distinta de como se articula en relación a los reglamentos. Los reglamentos estatales, a diferencia de las normas autonómicas, no pueden aumentar los límites de protección establecidos en las normas estatales con respecto a la tipificación de infracciones y sanciones, su actividad de desarrollo en esta materia se limita a desarrollar los casos en los cuales tiene lugar una infracción y la sanción que a dicho incumplimiento debe ir unida, pero siempre dentro del marco de los elementos esenciales de antijuridicidad regulados por la ley<sup>95</sup>. Sin embargo, el legislador autonómico puede transgredir estos límites, siempre que dicha transgresión sea a más, es decir, que su objetivo sea lograr una protección más efectiva del medio ambiente y que dicha pretensión cumpla con los principios de proporcionalidad e igualdad.

En ese sentido se pronunció la STC 166/2002, de 18 de septiembre, al declarar inconstitucionales algunos artículos de la Ley Murciana 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, ya que vulneraban el

---

<sup>95</sup> Sobre la potestad reglamentaria *vid infra* el epígrafe III.6 del capítulo II de la parte I.

mandato constitucional establecido en el art. 149.1.23ª CE al tipificar infracciones y sanciones por debajo de los mínimos establecidos en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (actualmente derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Dicha Ley autonómica establecía en su art. 103.1 un plazo de prescripción de tres años para las infracciones administrativas muy graves contenidas en el art. 112, numeral 1, 2 y 4 de la mencionada Ley, lo cual contradecía el plazo de cuatro años contenido en el art. 41.1 de la Ley estatal, con lo que reducía o restringía la garantía de protección ambiental que se deriva del establecimiento de un plazo amplio de prescripción. Del mismo modo el tribunal declaró inconstitucional el art. 113 en cuanto señala como cuantía mínima de la multa para las infracciones muy graves la suma de un millón una pesetas (1.000.001 pesetas), mientras que la Ley estatal en su art. 39.1 establecía como monto mínimo para los mismos tipos de infracciones la suma de diez millones una peseta (10.000.001). De manera que, la Comunidad Autónoma de Murcia, al lesionar los contenidos mínimos establecidos en la Ley estatal, esto es, al infringir las disposiciones establecidas en una norma básica también vulneraba el orden constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente contenido en el art. 149.1.23ª CE.

En conclusión, como se extrae de la jurisprudencia constitucional, la competencia normativa sancionadora de las organizaciones jurídico-públicas aparece conferida con carácter genérico para cualquier sector (art. 25.1 CE), pero también individualizada, cuando del medio ambiente se trata (art. 45.3 CE). No cabe negar a tal repertorio de legislación medioambiental estatal de contenido sancionador su carácter básico y, por otra parte, mínimo, ya que no excluye o impide la tipificación de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante normas adicionales [...]. El TC ha llegado en ocasiones anteriores a la doble conclusión de que tales límites máximos y mínimos de las sanciones no sólo pueden tener carácter básico (STC 227/19888), sino

además que, por lo mismo, no vacían de contenido la competencia legislativa que corresponde a las Comunidades Autónomas (STC 385/1993) (STC 102/1995, FJ 31)<sup>96</sup>.

En cuanto a la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas de introducir un cuadro de infracciones y sanciones mas gravoso que el establecido en las leyes estatales no quiere decir que las mismas puedan actuar fuera de los límites de la proporcionalidad, ya que como establece la STC 81/2005 de 6 de abril, la regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal y, en todo caso, habrá que atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE. De igual modo el procedimiento sancionador regulado por las Comunidades Autónomas habrá de ajustarse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (FJ 11)<sup>97</sup>. Y es que la incorporación de infracciones y sanciones notablemente diferentes a las contenidas en el resto de las Comunidades Autonómicas afectaría el acceso a las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1.18 CE).

### **c. La incorporación de las Directivas comunitarias**

La tarea de incorporación de las directivas comunitarias al Derecho español no es una actividad que modifique el orden de la distribución de

---

<sup>96</sup> Citadas por ORTEGA BERNARDO, J., extraída de la STC 102/1995, FJ.31 (2003, p. 79).

<sup>97</sup> En igual sentido la STC 87/1985, de 16 de julio [RCT 1985, 87] FJ 8 y STC 157/2004, de 23 de septiembre [RTC 2004, 157], FJ 15.

competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>98</sup>. Cada una de estas organizaciones será la competente para transponer al derecho español las directivas comunitarias que regulen el sector en el que tenga competencia sustantiva la respectiva organización. En ese sentido recientemente se ha vuelto a declarar en la STC 33/2005, de 17 de febrero que *el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cual sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas (STC 236/1991, de 12 de diciembre [RTC 1991, 236], FJ 9) FJ 3.*

Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Navarra, en aplicación de este principio ha transpuesto antes que el Estado varias directivas comunitarias. Como señala ALENZA GARCÍA, en Navarra, además de desarrollarse las leyes básicas del Estado [como el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (en adelante LEIA) y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación (en adelante IPPC)], el legislador autonómico se adelanta y mediante una misma ley traspone las Directivas comunitarias 2001/42/CE, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y proyectos en el medio ambiente y 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y

---

<sup>98</sup> En este sentido declara la STC 102/1995, de 2 de junio: “la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, pues, la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias [...]. Por consiguiente, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien naturalmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno puesto no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario (FJ 14)”.

reparación de daños ambientales<sup>99</sup>. Esto así sin que pueda declararse inconstitucional la transposición de dichas normas, ya que forman parte de las competencias de desarrollo normativo en materia de medio ambiente que tanto la Constitución (art. 148.1 CE) como la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento foral de Navarra (en adelante LORAFNA) en su art. 57.c) le reconocen a la Comunidad Autónoma de Navarra. Otra cosa sería que el legislador estatal al transponer al derecho nacional la Directiva comunitaria decidiera incorporar unos parámetros más exigentes que los establecidos por el legislador navarro. En este caso, en virtud del carácter de mínimos que debe tener la legislación estatal frente a la autonómica y del deber de esta última de no reducir, ignorar o limitar la protección establecida en la legislación básica, la normativa navarra debería ser susceptible de modificación si su contenido resultare contrario a la ley estatal posteriormente aprobada.

Tal como señala LOZANO CUTANDA<sup>100</sup>, este sistema de distribución competencial interno dificulta garantizar el cumplimiento efectivo del Derecho comunitario, ya que, según reconoce el art. 93 de la Constitución, al Estado le corresponde *“la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”* y es él y no las Comunidades Autónomas quien responde ante el Tribunal de Justicia por los incumplimientos del Derecho comunitario conforme establecen los arts. 226 y 228<sup>101</sup> del Tratado de la

---

<sup>99</sup> ALENZA GARCIA, J. (2006, p. 30).

<sup>100</sup> En este sentido ver LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 112 y ss).

<sup>101</sup> Artículo 226 del Tratado de la CE:

Si la comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.

Si el Estado de que se trate no se abstuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia.

Art. 28 del Tratado de la CE:

- Si el Tribunal de Justicia declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia.

Comunidad Europea. De hecho, aunque *“pueden dar paso a una infracción del ordenamiento comunitario todos los actores del Estado, gobierno central, autonómicos, locales, poder judicial, e incluso los parlamentos”*<sup>102</sup>, es el Estado como entidad unitaria el responsable frente a la Comunidad europea por infracción al Derecho comunitario. De ahí que como señala PLAZA MARTIN en la ejecución del Derecho ambiental comunitario es indispensable la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para *“evitar interferencias, dispersión de esfuerzos y lagunas; para evitar, en definitiva, la ineficacia en la puntual consecución de los objetivos ambientales exigidos por la normativa europea”*<sup>103</sup>.

En este sentido, entre los incumplimientos del Estado Español del Derecho ambiental comunitario, debidos o a la no transposición a tiempo de las directivas comunitarias al derecho español, o a su transposición inadecuada o incompleta o, al incumplimiento de la norma transpuesta, podemos mencionar: C-29/02 sobre la Directiva de las aguas destinadas al consumo humano; C-107/96 sobre la Directiva marco de residuos; C-29/01 sobre la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación; C-417/99 sobre la Directiva de calidad del aire ambiente; C-474/99 sobre la Directiva

---

- Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha tomado tales medidas, emitirá, tras haber dado al mencionado Estado la posibilidad de presentar sus observaciones, un dictamen motivado que precise los aspectos concretos en que el Estado miembro afectado no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia.

- Si el Estado miembro afectado no hubiere tomado las medidas que entrañe la ejecución de la sentencia del Tribunal en el plazo establecido por la Comisión, ésta podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia. La Comisión indicará el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que debe ser pagada por el Estado miembro afectado.

- Si el Tribunal de Justicia declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma al tanto alzado o de una multa coercitiva. Este procedimiento se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 227.

<sup>102</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCIA URETA, A., LAZCANO BROTONS, I., (2004, p.47). Estos autores sostiene que en el supuesto de incumplimiento por parte de los jueces no puede haber infracción por tratarse de colaboradores en la aplicación del Derecho comunitario y porque (se alega) se pondría en peligro la independencia judicial. En el caso de los parlamentos, la causa radicaría en el principio de representatividad. De hecho, en este supuesto lo que declara el TJCE es que el Estado miembro en cuestión ha violado la normativa comunitaria, sin necesidad de referirse al legislador.

<sup>103</sup> PLAZA MARTIN, C. (2005, p. 787).

85/37/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; C-419/01 sobre la Directiva relativa a la eliminación de PCB; C-355/90 caso Marismas de Santoña relativo al incumplimiento de la Directiva Aves y, C-446/01 sobre la existencia de una serie de vertederos ilegales en determinados municipios.

## 2. Competencias en materia de ejecución

Conforme establece el art.148.1.9 CE las Comunidades Autónomas *“podrán asumir la competencia de la gestión de la protección del medio ambiente”*. A diferencia de las competencias estatales, como se dijo anteriormente, las de las Comunidades Autónomas es necesario buscarlas en sus respectivos Estatutos de Autonomías, *con ellos se crea la Comunidad Autónoma, que no existe ex constitutione, sino en virtud del Estatuto, se establece su territorio y organización, se le atribuyen competencias y, en resumen, se dan su existencia y entidad propias*<sup>104</sup>. Actualmente, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en la gestión del medio ambiente<sup>105</sup> y ello con independencia de que las Comunidades Autónomas han asumido también competencias en materias tan íntimamente relacionadas con el medio ambiente como son: la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE), los montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8), la pesca y la caza (art.148.1.11 CE). Con este sistema de distribución competencial *la*

---

<sup>104</sup> DE OTTO, I. (1987, p. 258). En este sentido DE OTTO señaló que el carácter de norma institucional básica de los Estatutos de Autonomías deriva ante todo de que la Constitución configura en su art. 147.2 una materia estatutaria que ha de ser el contenido mínimo y obligado de esas normas. Dicho artículo dispone que los Estatutos de Autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su entidad histórica; b) La delimitación de su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; d) Las competencias atribuidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

<sup>105</sup> En este sentido la STC 195/1998, de 1 de octubre declara que para los casos de conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es necesario remitirse a la Constitución y a los Estatutos de autonomías: *“Los conflictos competenciales y los recursos de contenido conflictual deben resolverse a tenor el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias vigente en el momento de llevar a cabo el enjuiciamiento (FJ 3)”*.

*Constitución ha pretendido cohesionar, pues, dos principios distintos: que la legislación sea común o general a todo el territorio nacional (o toda ella a sus elementos básicos), pero que su ejecución esté controlada, a través de los órganos autonómicos representativos, por las poblaciones de los respectivos territorios que van a ser los destinatarios de tal ejecución*<sup>106</sup>.

Tal como se extrae de la jurisprudencia constitucional, la competencia de gestión de las Comunidades Autónomas “se traduce en el ejercicio de funciones de administración, inspección y de la potestad sancionadora (SSTC 149/1991, FJ 4; 329/1993; 102/1995, FJ18)”<sup>107</sup>.

#### **A. Ejercicio de la potestad sancionadora**

La potestad sancionadora es una competencia ejecutiva y, en ese sentido, conforme al art. 148.1.9 CE corresponde a las Comunidades Autónomas su ejercicio. De manera que, por regla general, las Comunidades Autónomas constituyen la organización jurídico-pública competente para aplicar las sanciones ambientales tipificadas no sólo en las normas que han elaborado en virtud de sus competencias de desarrollo normativo de las leyes estatales, sino también de aquellas normas estatales que regulen infracciones y sanciones en esta materia. En el ámbito del medio ambiente sólo de manera excepcional esta competencia puede ser ejercida por el Estado. Así lo ha afirmado varias veces el Tribunal Constitucional, en este sentido en la STC 81/2005 de 6 de abril, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma Andaluza mediante el cual esta Comunidad demanda la intromisión del Estado en el ejercicio de la potestad sancionadora a través de la regulación de una ley estatal en la cual se atribuía tal competencia<sup>108</sup>. En

---

<sup>106</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., FERNANDEZ, T. (1997, 307).

<sup>107</sup> ORTEGA BERNARDO, J. (2003, p. 82).

<sup>108</sup> En este caso el presidente del Parlamento de Andalucía interpone recurso de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada. Los artículos recurridos atribuían competencias de

este caso el TC declaró que *la potestad sancionadora [en materia de medio ambiente] se atribuye con carácter absolutamente general respecto de cualquier infracción administrativa incluida en la tipificación contenida en los apartados 1 y 4 del mismo precepto, puesto que, examinada dicha tipificación, no podemos apreciar que ninguna de las infracciones previstas exija que la competencia ejecutiva autonómica, a la que se vincula la sancionadora, deba resultar desplazada, en aras de la preservación del parque y de los valores que encarna, por el Estado. En definitiva, aunque como señalamos en el fundamento jurídico 32 de la STC 102/1995 el Estado pueda en ocasiones excepcionales ejercer la potestad sancionadora cuando fuera ello imprescindible para la preservación de la norma básica insita en el tipo infractor, en este caso no existe ninguna razón en virtud de la cual deba efectuarse así* (STC 81/2005 de 6 de abril, FJ 11). Resulta claro entonces que, si en esta materia de la protección de medio ambiente se distribuyen las tareas encomendando al Estado la regulación básica para que su desarrollo y ejecución se haga por las Comunidades Autónomas, corresponde a éstas la potestad de imponer sanciones (STC 102/1995, FJ 32).

## **B. En materia de gestión**

En materia de gestión de los recursos naturales la competencia exclusiva corresponde también a las Comunidades Autónomas. La jurisprudencia ha dicho, por ejemplo, que declarar un espacio natural protegido es una función ejecutiva. En este sentido lo ha expresado la STC 102/1995, de 2 de julio, al afirmar que *“la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en*

---

ejecución al Estado, tanto relativas a la gestión del parque como al ejercicio de la potestad sancionadora. El tribunal, analizado el caso dictaminó la inconstitucionalidad de algunos de los artículos de la ley recurrida, entre ellos los relativos a la atribución de competencias sancionadoras al Estado.

*aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo (FJ 18)<sup>109</sup>”.*

En el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas introducido por la Constitución de 1978 en materia de medio ambiente, han tenido lugar multitud de recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales en las que, según argumentación de las distintas Comunidades Autónomas y posterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el Estado interfiere con las competencias de gestión que la Constitución y los Estatutos de Autonomías le atribuyen con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas. Una ley que fue recurrida en varias ocasiones por inconstitucionalidad es la Ley estatal 4/1989 de 27 de marzo, en materia de espacios protegidos recientemente sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En este sentido se han pronunciado, por ejemplo, las SSTC 102/1995, 195/1998 y 194/2004.

Desde sus inicios el TC ha reconocido la competencia exclusiva de las CCAA en materia de gestión del medio ambiente. Sin embargo, en la práctica, con base en otros títulos se reservaba al Estado algunas competencias en la gestión de los recursos naturales. Así, por ejemplo, antes de la STC 194/2004, de 10 de noviembre, se le reconocía al Estado la competencia de gestión conjunta con las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales. Al respecto se pronunció la STC 102/1995, de 2 de junio, en relación al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios artículos de la derogada Ley 4/1989, entre ellos el art. 22, que atribuía la competencia exclusiva de la gestión de los Parques Nacionales al Estado. En esa ocasión el TC declaró que *no es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad*

---

<sup>109</sup> En ese mismo sentido la STC 195/1998, de 1 de octubre (FJ 3).

*parcial del primer párr. del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado (FJ 22).* En este caso el TC se limita a declarar inconstitucional el artículo en la medida en que sólo reconoce competencia al Estado para gestionar el espacio protegido.

Este mismo artículo, ya formulado en los términos de que *los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados* fue recurrido por inconstitucionalidad en el 2004, en cuya ocasión el Tribunal en STC 194/2004, modificando el criterio establecido en la STC 102/1995 señala que: *“ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias (FJ 8)”*. De manera que, modificando el criterio jurisprudencial establecido, el Tribunal declara: *“El Estado carece de competencia para intervenir en el ámbito de la función ejecutiva, de competencia autonómica, para designar al titular de un órgano que realiza un papel relevante en la gestión y administración del Parque Nacional. La dimensión supracomunitaria de éste no le atribuye al Estado competencia adicional alguna, salvo propiciar los mecanismos de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas implicadas para que se instrumente la oportuna designación. Tampoco aquí le corresponde a este Tribunal ir más allá en lo relativo a la determinación de aquellos mecanismos (FJ 17)”*. En consecuencia, el Tribunal falla declarando inconstitucional dicho artículo y estableciendo que las únicas entidades competentes para la gestión de los espacios protegidos son las Comunidades Autónomas.

Otro ejemplo, que puede considerarse un paso previo al contundente pronunciamiento que representó la STC 194/2004, de 10 de noviembre por el cual se modifica el sistema de gestión de los Parques Nacionales, lo constituyó

la STC 195/1998, de 1 de octubre. En esta ocasión el Tribunal, a pesar de reconocer la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de gestión, decide mantener las medidas adoptadas por el Estado en defecto de ejercicio de funciones autonómicas, hasta tanto la Comunidad Autónoma cree los instrumentos de protección que había establecido el Estado<sup>110</sup>. En este caso el Estado, a través de la Ley 6/1992, de 21 de marzo, por la que se declara reserva natural a las marismas de Santoña y Noja, había declarado como espacio protegido una zona de la CCAA de Cantabria. El TC en su fallo declara que *“en tanto la Comunidad Autónoma no ejerza la competencia que en esta Sentencia le reconocemos la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas, (FJ 5)”*<sup>111</sup>. En esta sentencia el Estado a pesar de no contar con competencia ejecutiva en materia de medio ambiente, el TC lo legitimó para ello, como especie de medida provisional hasta tanto la Comunidad Autónoma de Cantabria crease los mecanismos para garantizar la protección de la zona. Este constituye uno de los casos excepcionales donde el Estado puede intervenir ejecutivamente en materia de medio ambiente.

Existen otros casos donde la competencia ejecutiva no recae sobre las Comunidades Autónomas sino sobre el Estado. *“Esta es una solución excepcional a la cual “solo podría llegarse cuando no quepa establecer ningún*

---

<sup>110</sup> En ese mismo sentido las STC 100/2005, de 20 de abril del 2005 (FJ4). En relación al Parque Nacional Sierra Nevada.

<sup>111</sup> Crítico con esta sentencia AGUDO GONZALEZ, citando “la STC 118/1996 (FJ 6) y, definitivamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 12) mantuvieron que para dictar un norma precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique y la supletoriedad no lo es (se refiere al art. 149.3) [...]. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las’ Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.” AGUDO GONZALEZ, J. (2000, p. 103).

*punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE [RCL 1978,2836]), mientras que en situaciones de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)”<sup>112</sup>. STC 33/2005, de 17 de febrero (FJ 6).*

El Estado también puede tener competencia ejecutiva en los casos de autorización y declaración de estudios de impacto ambiental en la medida en que conforme a la distribución de competencias establecida en la CE, dicha competencia sobre evaluación ambiental se halla vinculada a la competencia sobre la actuación o el proyecto u obra que se va a realizar. De manera que cuando la actuación sea de competencia estatal, será el órgano ambiental competente del Estado, el encargado de autorizar la evaluación de impacto ambiental, mientras que si la actuación es de competencia autonómica corresponderá ejercer dicha competencia al órgano ambiental designado por la Comunidad Autónoma en cuestión. En este sentido el Real Decreto

---

<sup>112</sup> En este sentido también establece la STC 194/2004, de 10 de noviembre: “En lo atinente a la dimensión material, ya hemos indicado al formular el canon aludido que la intervención básica del Estado de carácter ejecutivo sólo puede ser así configurada cuando tenga, de un lado, carácter concreto o puntual y, de otro, que se aprecie que deba llevarla a cabo excepcionalmente el Estado porque no pueda garantizarse que la ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate”. (FJ 1).

Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos establece que “a efectos de lo establecido en esta Ley y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado” (art. 4.1). Esto así sin olvidar la importancia de mantener los principios de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, de manera que, según disposición del mismo RD Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos “*el órgano consultará a las Administraciones públicas afectadas [...] y les proporcionará [...] información, la cual, además será puesta a disposición de las personas interesadas*” (art. 9.3).

Es así que, como afirma la STC 13/1998, de 22 de enero, aún en estos casos “*la Comunidad Autónoma tiene garantizada constitucionalmente una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio o que, más en general, puedan afectar a su medio ambiente (FJ 11)*”. De manera consecuente con este planteamiento señala la STC 101/2006, de 30 de marzo, cuyos fundamentos jurídicos reproducen fielmente los planteamientos de la sentencia anterior: “*En suma, la declaración de impacto ambiental correspondiente a las obras y actuaciones de competencia estatal debe ser emitida por el órgano estatal competente, previas las actuaciones de colaboración a que hemos hecho referencia*” (FJ 5).

En definitiva, la actividad ejecutiva en materia de medio ambiente, tanto en su vertiente sancionadora como de gestión de los bienes ambientales, es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (dejando a salvo el supuesto de las evaluaciones de impacto ambiental), la cual sólo podrá ser

ejercida por el Estado de manera excepcional, previa disposición normativa y siempre que se reúnan los requisitos señalados precedentemente.

### **3. Las competencias de las Entidades locales en materia de medio ambiente**

Las Entidades locales constituyen la tercera estructura territorial de gobierno dentro del engranaje organizativo del Estado español, luego del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>113</sup>. Su autonomía, al igual que la de las demás estructuras descentralizadas del gobierno (Comunidades Autónomas), viene garantizada por la Constitución (art. 137 CE<sup>114</sup>).

Sobre el alcance de esta autonomía de las Entidades locales mucho se ha dicho<sup>115</sup> y se sigue diciendo en la doctrina especializada<sup>116</sup>. La jurisprudencia

---

<sup>113</sup> En este sentido, tal como señala SANTAMARIA PASTOR: “Dentro del conjunto de los entes públicos que integran a estructura del Estado, las entidades o corporaciones locales constituyen el escalón territorial inferior, tras el Estado mismo y las Comunidades Autónomas” (SANTAMARIA PASTOR, J., T. I, p. 616).

<sup>114</sup> Art.137 CE: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En este sentido la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, define como autonomía local “El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (art. 3).

<sup>115</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990, p. 170): El contenido constitucional de la autonomía local, es decir, el núcleo esencial de esa autonomía indisponible garantizada en los artículos 137, 140 y 141 CE no puede desligarse de la caracterización del Estado en que la institución se enmarca como <<social y democrático de Derecho>>, según la fórmula sintética del art. 1.1 de la Constitución. La autonomía local que aquellos preceptos amparan, por más que sea indefinida y genérica la regulación que contienen, no responde a cualquier modelo histórico, sino que se trata de la autonomía local en nuestro Estado social y democrático de Derecho, es decir, en el ámbito de unas coordenadas históricas y constitucionales determinadas. Pues bien, de acuerdo con estas coordenadas [...] la idea organizativa que sostiene la institución de la autonomía local en el actual ordenamiento resulta de la combinación de dos principios fundamentales –uno de ellos elevado a la categoría de valor superior del ordenamiento–: el pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución) y la descentralización administrativa (art. 103.1 de la Constitución). Ambos principios se integran de manera inescindible en el seno de la institución, cuyo significado no puede explicarse por completo sin referencia a uno y a otro.

Sobre la garantía de esta autonomía local configurada constitucionalmente afirma BALLESTEROS FERNANDEZ, A. (2006, p. 63): “<<La garantía institucional de la autonomía local>> es, pues, una técnica específica de protección de determinadas instituciones con relevancia constitucional frente al poder constituido, o legislador ordinario, para impedir desde luego la supresión de estas

ha precisado que la misma tendrá que desarrollarse en el marco que le determinen las leyes estatales y autonómicas. Es lo que la STC 84/1982, de 23 diciembre ha denominado como carácter bifronte de las autonomías locales, en el cual, a pesar de que las distintas esferas competenciales del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales se superpongan, no se anulan una a la otra, sino que coexisten.

La Constitución Española en sus artículos 148 y 149 determina las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin embargo, a las Entidades locales no les fijó ninguna competencia, sino que, éstas deben ser determinadas por las leyes estatales y autonómicas. Así que, tal como vuelve

---

instituciones, pero, también, para evitar cualquier desvirtuación o lesión, o incluso, alteraciones ilegítimas de dicha autonomía. Técnica ésta de la garantía institucional de la autonomía local elaborada –tomándola prestada de la garantía establecida para la protección de los derechos fundamentales- en el Derecho público Alemán (Carl Schmit)”.

<sup>116</sup> En ese sentido PAREJO ALFONSO, L.(2007, p. 85) apunta que la insoslayable procedencia en esta hora de una completa revisión, que no necesariamente rectificación, del desarrollo legislativo básico de la autonomía local proclamada constitucionalmente no es, así, imputable tanto a deficiencias del efectuado por el legislador en 1985 (por más que este pueda padecerlas y de hecho las padezca), cuanto a la adversa suerte del sistema en él diseñado en el despliegue de todas sus potencialidades; suerte -hay que decirlo también- en la que han incidido desde luego los factores ajenos al mundo local antes comentados, pero en la que ha sido igualmente determinante, incluso en mayor medida, ese mundo mismo, más preocupado por objetivos coyunturales y tácticos, ligados a la política diaria, cuando no pequeña, que por la defensa y realización de su estatuto y, por tanto, la afirmación y el desarrollo, bajo la propia responsabilidad, de su propia autonomía, tal como, sin embargo, les ha venido no sólo permitiendo, sino incluso exigiendo, la Ley 7/1985. No hay paradoja, pues, en la simultánea afirmación del éxito de las ideas alimentadoras de tal sistema, pues son ellas sin dudas las que, cuando menos (lo que no es poco), han inducido, propiciado y, en todo caso, otorgado cobertura, en la época constitucional, al renacimiento –sino verdadera refundación- de la instancia local y su consolidación como una pieza fundamental del entero Estado en la tarea de satisfacción de las necesidades primarias, derivadas, las derivadas de la convivencia en el territorio, de la ciudadanía. Como así lo acredita sin más la realidad política, administrativa y social de la España, sobre todo en comparación con la de la década de los años setenta del siglo XX. Y, con ello, dichas ideas han favorecido también la evolución que ha acabado por requerir la puesta al día del régimen local.

VELASCO CABALLERO, F. (2007, p. 149) Considera que debido a las reformas que se están realizando en los Estatutos de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas y de las competencias que éstos están atribuyendo a las entidades locales, y en especial, el Estatuto catalán *“El principio constitucional de autonomía local puede solventar la concurrencia (en Cataluña hoy, y en el futuro probablemente en Andalucía y Aragón) de normas básicas estatales y normas autonómicas plenas (dictadas al amparo de títulos competenciales exclusivos); y lo hará disponiendo la aplicación de los estándares de autonomía local más elevados. De manera que las normas básicas estatales sólo serán aplicables en la medida en que contengan estándares de autonomía local superiores a los que resultan de las normas autonómicas.*

a precisar la STC 84/1982: *“Los Entes locales (municipios y provinciales) tienen autonomía constitucionalmente garantizadas para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia (FJ 4)”*.

Así también la STC 252/2005, de 11 de octubre, declara que “es doctrina reiterada que la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución (RCL 1978, 2836) <<se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981 [RTC 1981, 32, F.4]. A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local (RCL 1985, 799, 1372), según el cual “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”>> STC 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4.

En el ámbito estatal la ley que regula la Administración local es la 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las bases del régimen local (en adelante LRBRL)<sup>117</sup>. Dicha ley establece en el art.2.1 que: *“para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos”*. En este sentido las competencias que ejercen las entidades locales en virtud de lo que establecen las leyes estatales y autonómicas pueden ser de dos tipos: normativas y de gestión. Estas competencias serán explicadas por lo que aquí interesa en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el epígrafe III.6.B del capítulo II de la primera parte.

#### **IV. Los principios rectores del Derecho medioambiental**

Las actuaciones de la Administración para la protección del medio ambiente se rigen, en términos generales, por unos principios que permiten orientar sobre hasta dónde se pueden limitar las actividades contaminantes y sobre los criterios con base en los cuales puede exigirse responsabilidad a aquellos que se excedan de los límites señalados por el ordenamiento jurídico e infrinjan las reglas. Los principios de protección medioambiental han sido incorporados a la legislación interna de los Estados a través del Derecho internacional. La Conferencia de Estocolmo, de Naciones Unidas sobre el

---

<sup>117</sup> Esta ha sufrido varias modificaciones, la más reciente es la introducida por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Medio Humano (1972); la Carta Mundial de la Naturaleza (1982); y la Declaración de Río, de Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible (1992), entre muchos otros, reconocen estos principios, siendo la Declaración de Río la que impulsó un mayor acatamiento de los principios por parte de la legislación interna de los Estados firmantes de la declaración<sup>118</sup>.

En el ámbito regional de la Comunidad Europea estos principios también han sido expresamente declarados, y por tanto, regulados. En ese sentido el art. 174.2 del TCE señala que: *“la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio quien contamina paga”*<sup>119</sup>.

Lo que no está suficientemente claro sobre los principios es su grado de exigibilidad, porque a nivel internacional no han sido reconocidos como *“derecho duro”* o *“hard law”* que es el carácter que se precisa de una norma para que sea exigible. Igualmente en el ámbito del derecho comunitario, estos principios se establecen en la sección de *“principios generales”*, que constituyen lo que podría denominarse *“soft law”*, que se refiere a aquellas

---

<sup>118</sup> En este sentido la Declaración de Río señala en su Artículo 27 que: “Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

<sup>119</sup> Tal como señala PLAZA MARTIN, C. (2005, p.159): Si bien el papel de estos principios como parámetro de interpretación del Derecho comunitario está fuera de dudas, el grado en que pueden servir para enjuiciar la legalidad de las normas y actos adoptados por las instituciones comunitarias plantea mayores dificultades [...] las instituciones de la Unión gozan de un amplio grado de discrecionalidad para precisar los objetivos ambientales del tratado y para elegir las medidas a través de las cuales va a llevar a cabo la política ambiental comunitaria, y deben proceder a la realización de valoraciones complejas en el ejercicio de sus funciones, por lo que sólo en los casos en se viole o se ignore de forma flagrante alguno de estos principios -rebasando así de forma clara y notoria los límites de su facultad de apreciación-, o se incurra en un error manifiesto o en abuso de poder, se va a poder poner en tela de juicio la legalidad de dichas medidas.

normas de carácter flexible<sup>120</sup> que los Estados podrán ir incorporando en sus normas sectoriales en la medida de sus posibilidades sin que se establezcan unos criterios homogéneos de exigibilidad entre ellos, sino que ese proceso se vaya dando conforme al grado de desarrollo de cada Estado.

La razón por la cual los principios se configuran de esta manera reside, como explicó en su momento DE OTTO, en que se tratan de normas cuyo contenido es de programación final, y en ese sentido: *“no contienen en sí mismas una predeterminación de la conducta a realizar y dejan al destinatario un amplio margen de discrecionalidad para elegir los medios adecuados al fin”*<sup>121</sup>. De manera que no se establece cuáles son las medidas que debe adoptar, ni en cuáles tiempos, ni bajo cuáles circunstancias en concreto. La indeterminación de las acciones concretas a seguir para alcanzar el fin, en este caso, el cumplimiento del principio, es lo que dificulta en gran medida su invocación ante los tribunales. Como caso típico de esta clasificación de normas en el ámbito del medio ambiente, señala el art. 45.2 CE, que dice “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. En esa norma ni se define el supuesto de hecho, cuando hay que actuar, ni se prescribe el contenido de la acción, qué hay que hacer, sino que tan sólo indica el fin que hay que perseguir.

Los principios que se van a estudiar en este epígrafe (el que contamina paga, el de prevención, el de precaución y en el de corrección de los atentados preferentemente en la fuente misma) se han ido insertando en la legislación medioambiental como resultado de un proceso de integración evolutivo y no excluyente, donde en la medida de que van apareciendo cada uno de ellos se añaden elementos más exigentes para la protección del medio

---

<sup>120</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p. 44).

<sup>121</sup> DE OTTO, I. (2001, p. 43).

ambiente. Dicho proceso inicia con el principio *quien contamina paga*, continua con el de *prevención* y termina con el de *precaución*, que es aún más restrictivo, ya que permite la intervención del Estado en aquellos casos en los que no queda totalmente comprobado el daño que podría ocasionarse sobre los bienes que constituyen el medio ambiente<sup>122</sup>. Del contenido de cada uno de ellos trataremos de extraer aquello que para el fin de nuestro estudio (el Derecho administrativo sancionador para la protección del medio ambiente) resulte más apropiado.

### **1. El principio quien contamina paga**

Este principio imputa a los contaminadores del medio ambiente, el coste social y económico que la actividad contaminante que desarrollan, produce<sup>123</sup>. De todos los principios, este es el que más se acerca a la economía<sup>124</sup>, ya que su objetivo es exigir al contaminador el pago de los costos externos que su actividad genera. En este sentido, la Declaración de Río en su art. 16 establece que: *“las autoridades nacionales deberían intentar fomentar la internacionalización de los costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería,*

---

<sup>122</sup> Sobre el proceso evolutivo que ha dado lugar a la incorporación de estos principios en los distintos ordenamientos jurídicos SADELEER expresa: “Environmental policy is developed as a reaction to the excesses that accompany progress. But policy-makers intervened even before they saw catastrophe looming. Their intervention took place in stages, reflecting three successive models of thought.

A *curative model* of nature characterized the early stages of environment policy: nature could no longer cure itself; it should be helped to repair the damage inflicted upon it. For reasons of equity and feasibility, the authorities sought to apportion the economic cost of such intervention by requiring polluters to pay the cost of pollution. It soon became apparent, however, that this model was practicable only if accompanied by a *preventive policy* intended to limit reparation to what could be compensated. This marks the second stage of State action for environmental protection, during which risks are still predictable. The emergence of increasingly unpredictable risks us at present causing the authorities to base their policy on a third, anticipatory model. Although still in its early stages, this model should make it possible to slow the pace at which we are approaching major, but still uncertain, risks.” SADELEER, N. (2002, p. 15).

<sup>123</sup> PRIEUR, M. (2001, p.136): « Dans une acception large, ce principe vise à imputer au pollueur le coût social de la pollution qu’il engendre ».

<sup>124</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p. 81).

*en principio, cargar con los costes de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.*

Con el tiempo, este principio ha ido evolucionando al punto de ser utilizado para fundamentar la adopción de regímenes de responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente. Es decir, aquella forma de imputación de responsabilidad en la cual el referente no lo constituye el dolo, la culpa o la negligencia, sino el haber causado el daño. Como ejemplo de ello se encuentra la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la cual transpone la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños ambientales. Dicha ley, reproduciendo el art. 1 de la Directiva señala que: *“Esta ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que <<quien contamina paga>> (art.1)”*. Por su parte la Ley de Costas, Ley 22/1988, de 28 de julio en su art.95.1 establece: *“Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente”*. En ese mismo sentido vemos como ha crecido la exigencia de contar con un seguro de responsabilidad en las distintas actividades económicas que representan riesgos para el medio ambiente.

El mayor problema que presenta la aplicación de este principio consiste en lo difícil que resulta en muchos casos realizar la individualización del daño, la determinación del causante y de los afectados. Estos elementos en algunos supuestos son imposibles de identificar, sobre todo en aquellos casos en los que el daño es producto de varias acciones acumuladas en el tiempo, como bien podrían ser los causantes del cambio climático o la extinción de ciertas

especies marinas como consecuencia de la contaminación de las aguas. Peor aún resulta cuando los daños que se producen son irreparables.

En definitiva, el principio *“quien contamina paga”* responde a una lógica económica conforme a la cual el que infringe la norma, ya sea contaminando más de lo autorizado o sin autorización o incluso quien contamina conforme a lo previsto en una autorización, debe responder por los daños ocasionados, ya sea al particular afectado, o al Estado como defensor de los bienes de todos y garante de preservar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Como apunta LOZANO CUTANDA: *“la finalidad última que se persigue con la aplicación de este principio es el logro de una actividad económica más respetuosa con el medio ambiente, que tome en consideración los logros ambientales que conlleva la producción y consumo de bienes económicos”*<sup>125</sup>.

## **2. El principio de prevención**

El objetivo del principio de prevención consiste en evitar que una actividad que pudiera tener consecuencias nefastas para el medio ambiente llegue a realizarse. En ese sentido lo que se persigue es evaluar con antelación las consecuencias negativas que de un proyecto pueden resultar en contra del medio ambiente y, con conocimiento de causa, evitar el daño. *La fundamentación de este principio radica en la idea de la diligencia debida, del uso equitativo de los recursos y, en definitiva, de la buena fe, que son criterios comunes a todos los ordenamientos jurídicos nacionales y forman parte de los principios generales del Derecho internacional*<sup>126</sup>.

En términos prácticos el principio de prevención se traduce en la aplicación de una serie de instrumentos que puedan dejar en evidencia, antes de que

---

<sup>125</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 68).

<sup>126</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p. 72).

ocurran, los daños que podrían ocasionarse sobre el medio ambiente en caso de que no se tomen las medidas apropiadas. En ese sentido, los instrumentos más utilizados son la evaluación de impacto ambiental<sup>127</sup> y la utilización de la mejor tecnología disponible. El principio de prevención es esencial en aquellos casos en los que el daño puede resultar irreparable<sup>128</sup>, como por ejemplo lo fue en el accidente de la estación nuclear de Chernobil.

### 3. El principio de precaución o de cautela

Se trata de un principio de aparición reciente, pues surge en la década de los ochenta, que ha venido a reforzar el tradicional principio de prevención que informa la protección jurídica del medio ambiente<sup>129</sup>. “El principio precautorio determina la obligación de un estudio del grado de incertidumbre científica, estableciendo la responsabilidad del promotor, y adoptando las medidas correspondientes (incluso la prohibición *ex ante*) para evitar que haya un riesgo potencial de daños”<sup>130</sup>. El objetivo de este principio es asegurar la protección del medio ambiente incluso en aquellos casos donde los estudios científicos no demuestran la existencia de un peligro cierto.

Por su parte, la Declaración de Río lo instituye en el art. 15, el cual establece que: “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas

---

<sup>127</sup> En este sentido el art. 1 de la 1/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación establece que “esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.

<sup>128</sup> SADELLER, N. (2002, p. 16). En palabras textuales: “The preventive model becomes essential in cases where damage could be irreversible”.

<sup>129</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 67).

<sup>130</sup> BERMUDEZ SANCHEZ, J. (2002, p. 141).

eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente”. Para una adecuada tutela del medio ambiente, tal como apunta ORTEGA BERNARDO, *“el establecimiento de medidas de protección ambiental se debe basar, lógicamente en la experiencia. Por lo que resulta imprescindible que las medidas ambientales se adopten teniendo en cuenta, como se deriva del Tratado, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción (art. 174.5 TCE). Por ello resulta imprescindible en este ámbito el control de los resultados de la ejecución de las medidas ya adoptadas. Aunque, en ocasiones, teniendo en cuenta que nos encontramos en la llamada sociedad del riesgo, la experiencia resulta insuficiente. En estas circunstancias sólo se puede actuar desde el principio de precaución (art. 174 TCE), que conduce a ponderar riesgos admisibles en el momento de iniciar una actuación”*<sup>131</sup>.

En definitiva, en el ordenamiento jurídico actual, el principio de precaución constituye la medida de derecho público más protectora del medio ambiente, ya que no se limita a prohibir aquellas actividades donde a ciencia cierta se conoce de los daños que pueden resultar (como el principio de prevención), sino que va más allá, al punto de prohibir actividades que “pudieran” dar lugar a un daño contra el medio ambiente, aún en los casos en los cuales no se cuenta con resultados científicos alarmantes. Se trata de la aplicación de ese viejo adagio que dice *“mas vale prevenir que lamentar”*.

#### **4. El principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma**

También introducido en el Tratado constitutivo de la Comunidad europea de la mano del AUE, éste principio exige que, una vez que se produce un daño ambiental, las medidas para afrontarlo se adopten en el estadio más

---

<sup>131</sup> ORTEGA BERNARDO, J. (2008, p. 194).

temprano posible, preferentemente en el punto en que se producen, para evitar que sus efectos se propaguen más allá<sup>132</sup>.

La aplicación de este principio podría contribuir considerablemente a la protección del medio ambiente, ya que evitaría la producción de una gran cantidad de daños. Sin embargo, su cumplimiento estricto en determinados casos colisionaría con otros principios del derecho ambiental. Por ejemplo, si se hiciera una aplicación estricta de este principio se exigiría como lugar para gestionar los residuos peligrosos aquel en donde se producen, ya que con esta medida se eliminaría el riesgo de accidentes en su transporte. En este sentido el “principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma” estaría muy unido a los postulados de los principios de prevención y cautela, pero su cumplimiento podría no estar acorde con los postulados del principio de proporcionalidad, de libre circulación de las mercancías o con el factor relativo a las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad. En este sentido, cuando el lugar donde se producen los residuos no es el apropiado para su gestión habría que ponderar si la reducción de riesgos de accidentes en su transporte compensa el hecho de que se gestione en un lugar cuyas condiciones no son las apropiadas para ello. Así también habría que evaluar si la gestión *in situ* no vulnera uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario relativo a la libre circulación de mercancías.

## **V. Técnicas para la protección del medio ambiente**

### **1. La protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos en la actividad privada**

La carta magna, al tiempo de configurar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establece la responsabilidad de los poderes públicos de garantizar ese derecho a través de la puesta en marcha

---

<sup>132</sup> PLAZA MARTÍN, C. (2005, p. 172).

de los mecanismos que estime necesarios. En ese sentido establece el art. 45 CE (apartado 2º) que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

Conforme a este mandato constitucional y a los instrumentos jurídicos internacionales que lo confirman<sup>133</sup>, el poder legislativo y la Administración han desarrollado técnicas de distinta naturaleza que, de forma obligatoria o mediante incentivos pretenden conducir las variadas actividades contaminantes de acuerdo con unos principios que tienen como objetivo armonizar el progreso económico con la protección del medio ambiente. Esto así acorde con lo que fue definido en el informe de Bruntland como desarrollo sostenible, del cual se dice que es aquel que: *“satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*.

## **2. Tipos de medidas**

Las actividades y técnicas de intervención de la Administración pública en materia de medio ambiente, de acuerdo con la clasificación realizada por ORTEGA BERNARDO<sup>134</sup> pueden ser de tres tipos. Así, las técnicas de intervención/limitación, las técnicas de prestación y las técnicas de actuación pública en el ámbito económico. Esta clasificación se realiza atendiendo al tipo

---

<sup>133</sup> En ese sentido la Declaración de Río, la cual establece en su art. 27 que: “Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible. También el art. 174.2 del Tratado de la Comunidad europea establece: la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio quien contamina paga”.

<sup>134</sup> Apuntes sobre Derecho Administrativo Ambiental (inéditos).

de consecuencia que tiene sobre la esfera jurídica de los particulares. A continuación se señalarán las principales características de cada tipo, así como las técnicas más representativas de cada grupo.

### **A. Técnicas de intervención/limitación**

El Estado, al desempeñar su función de guardián protector de los bienes de interés colectivo conforme a los títulos que la Constitución le atribuye en los arts. 45.2 y 128 (*toda riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*) puede llevar a cabo una serie de medidas interventoras limitativas del desarrollo de ciertas actividades, con la finalidad de lograr una utilización sostenida de los recursos naturales<sup>135</sup>. De los tres tipos de medidas que utilizan los poderes públicos en materia de medio ambiente ésta constituye el grupo más antiguo y tal como dice LOZANO CUTANDA: *“continúan siendo indispensables para controlar y mantener dentro de unos límites tolerables el potencial destructivo de la civilización moderna”*<sup>136</sup>.

Los derechos que por lo general se ven más afectados al momento de poner en práctica este tipo de técnicas son los de propiedad y libertad de empresa, garantizados en los arts. 33<sup>137</sup> y 38<sup>138</sup> de la Constitución. En cualquier caso, cuando la intervención de la Administración suponga una limitación al ejercicio de los derechos de los ciudadanos, dicha intervención tendrá que

---

<sup>135</sup> En este sentido LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 381).

<sup>136</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 382).

<sup>137</sup> Art.33 CE: 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

<sup>138</sup> Art.38 CE: Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

llevarse a cabo a través de una norma con rango de ley (Art. 53.1 CE)<sup>139</sup>. Vid. *infra* en el capítulo II de la parte I, en los epígrafes sobre el principio de legalidad.

La intervención de la Administración a través de estas técnicas se realiza por medios variados, entre los que se encuentran la reglamentación<sup>140</sup>, la autorización<sup>141</sup>, los informes/evaluaciones/planes/programas<sup>142</sup>, la

---

<sup>139</sup> Art. 53.1 CE: Los poderes y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1.a).

<sup>140</sup> Tanto el Gobierno como las Administraciones públicas utilizan la potestad reglamentaria para establecer medidas de prohibiciones y de obligaciones de hacer. La potestad reglamentaria de la Administración constituye un elemento crucial que sirve como instrumento de limitación, ya que cualquier exigencia de autorización, de elaboración de estudio de impacto ambiental, de expropiación o de tributos exige una cobertura normativa que legitime la actuación de la Administración. En ese sentido como apunta LASAGABASTER HERRARTE, I.; GARCIA URETA, A.; LAZCANO BROTONS, I. (2004, p. 78): “las normas son necesarias en la regulación de una materia, delimitan y limitan los derechos de los particulares, habilitan a las Administraciones públicas, en definitiva que son imprescindibles para el desarrollo de una política, pero por sí mismas no son suficientes para lograr ese objetivo”.

En el ámbito del medio ambiente esa capacidad reglamentaria reviste unas características especiales, que según ALENZA GARCIA, J (2001, p. 112) son: 1. Menor estabilidad temporal, causada por la aparición de nuevos problemas ambientales y la necesaria adaptación al progreso económico. 2. El acusado grado de detalle y el elevado componente técnico, que pretenden reducir la discrecionalidad administrativa mediante la fijación de límites a la contaminación, equipamientos técnicos exigidos, etc. 3. El recurso de la planificación.

<sup>141</sup> La autorización es la técnica de prevención por excelencia de daños contra el medio ambiente. Su género agrupa otras denominaciones como son los permisos, licencias, habilitaciones, etc.

En general, se trata de un mecanismo que utiliza la Administración para fomentar el desarrollo sostenible. Consiste en valorar una actividad contaminante antes de su puesta en marcha y, establecer unos límites de emisión para su consiguiente desarrollo, conforme a la legislación vigente en ese momento. “En la mayoría de las ocasiones se trata de autorizaciones llamadas por la doctrina de *tracto continuo* o que su otorgamiento queda condicionado al estado de las cosas, *rebus sic stantibus* (cláusula de progreso, adopción de nuevas medidas correctoras) (ORTEGA BERNARDO, J., Apuntes de clase de derecho administrativo ambiental, inédito, p. 27).

En ese sentido, tal como apunta ALENZA GARCIA, J. (2001, p.113): la autorización se configura como un “acto de la Administración que permite el ejercicio de una actividad al tiempo que condiciona su desarrollo, se adapta plenamente a los principios de prevención, de precaución, de corrección de la fuente, etc.” La exigencia de autorización para el desarrollo de determinadas actividades ha sido incorporada en la legislación española a través de la transposición de las directivas comunitarias, así la Directiva 84/360/CEE relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, a la Directiva 76/464/CEE relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad; la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, ésta última transpuesta al derecho español a través de la Ley 16/2002, de 1 de julio. Como ejemplos de exigencia de autorización en el ámbito del derecho español se encuentran la autorización ambiental integrada regulada en la citada Ley 16/2002, de 1 de julio,

declaración de bienes de dominio público<sup>143</sup>, la expropiación<sup>144</sup>, la fiscalidad ambiental<sup>145</sup>, y la sanción. Esta última técnica constituye el núcleo central de

---

de prevención y control integrados de la contaminación, las licencias de actividad que se otorgan conforme al RAMINP de 1961 y la autorización de vertido regulada en la Ley 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

<sup>142</sup> Con estas técnicas de limitación de carácter preventivo se pretende organizar los usos del medio ambiente de manera que sean conforme a los postulados del desarrollo sostenible. En el caso de los informes y evaluaciones, estos suelen ser requisitos que exige la Administración con carácter previo a la concesión de una autorización para el desarrollo de una actividad contaminante. El ejemplo más representativo de este grupo lo constituye el instrumento denominado evaluación de impacto ambiental, regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2008, del 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto ambiental de proyectos. Este instrumento, de origen norteamericano, fue introducido en la legislación española por la Comunidad Europea a través de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, sobre evaluación de incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el ambiente (posteriormente modificada por las Directivas 97/11CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997 y que amplió su ámbito de aplicación, y 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo objeto es mejorar la participación ciudadana en diversos procedimientos).

La evaluación de impacto ambiental consiste en la realización de una serie de estudios técnicos interdisciplinarios que permitan a la Administración determinar el nivel de peligrosidad que la actividad o proyecto público o privado que se pretende desarrollar representa para el medio ambiente. Uno de los elementos a destacar de este procedimiento consiste en la importancia que se le confiere a la participación pública. La decisión final de la Administración se efectúa mediante un informe o dictamen denominado Declaración de Impacto de Ambiental.

Por su parte, la **planificación** como elemento preventivo de daños al medio ambiente consiste en la fijación de objetivos concretos para realizarlos a través de los medios que el mismo plan establece en un tiempo determinado. Tal como define LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 369): se trata de *“un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones, mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución”*.

Esta técnica de protección constituye un elemento idóneo para coordinar las competencias que sobre un mismo bien pueden tener distintos órganos de la Administración. En el ámbito comunitario son de amplia utilización los denominados “Programas de acción ambiental” en los cuales la Comunidad establece los objetivos prioritarios de la organización internacional para la protección del medio ambiente, así como los medios para su consecución. La dificultad que presenta este instrumento, tal como sostiene ALENZA GARCIA, consiste en los problemas relativos a su naturaleza y al principio de seguridad jurídica. Esto así porque, a pesar de que la naturaleza jurídica de los planes puede ser de tipo normativo, en materia de medio ambiente suelen tener también un contenido de carácter político o programático o de previsión de infraestructura o previsión de fondos o inventarios ambientales, etc. más que de organización de conductas, lo cual dificulta su exigibilidad.

<sup>143</sup>La CE señala en su art. 132.1 que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. Mediante la declaración de dominio público el Estado pasa a ser el titular del bien que, por la importancia que representa para el interés general, es necesario conservar y proteger de forma especial, para garantizar su utilización equilibrada. El uso de los bienes sometidos al régimen de dominio público está limitado y sometido a una serie de normas y condicionamientos, entre los cuales destaca la exigencia de un título determinado, ya sea la concesión o la autorización, en los casos en que determinados particulares quieran hacer un uso más intenso del generalmente permitido de estos bienes. Tal como señala LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 291): el bien de dominio público es así ante todo *res*

la presente investigación, la cual será estudiada de forma minuciosa a

---

*extra commercium*, y su afectación, que tiene esa finalidad esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otras similares” (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre por la que se resolvieron varios recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencias interpuestos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas)”. En materia de medio ambiente algunas leyes declaran determinados bienes como de dominio público, en ese sentido la Ley de Costas, Ley 22/1988, de 28 de julio declara el su art. 3 los bienes que constituyen parte del dominio público estatal. De igual forma el art. 2 de la Ley 1/2001, de 2 de julio por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas define los bienes pertenecientes al dominio público hidráulico.

Esta técnica de protección resulta de gran utilidad en materia ambiental, ya que permite al Estado tener un mayor control sobre aquellos bienes que considera importantes para garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado instituido en el art. 45.1 CE. Es así que como expresa CALVO CHARRO, M. (1999, p.80): del art. 132 se desprenden competencias implícitas para el Estado como titular del demanio marítimo terrestre e hidráulico. Competencias que le facultan para la protección y gestión racional de estos bienes de su titularidad.

<sup>144</sup> Esta técnica se reserva para aquellos casos en los que para lograr una protección efectiva de los bienes ambientales es necesario proceder a la expropiación del bien y, en virtud de su interés general, declararlo como propiedad del Estado. En este sentido el art. 4.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, Ley del Patrimonio natural y de la biodiversidad, reconoce que con base en la función social y pública del patrimonio natural y de la biodiversidad podrá recurrirse a esta técnica respecto de los bienes y derechos que pudieran resultar afectados.

<sup>145</sup> La fiscalidad ambiental, tal como explica ALENZA GARCIA se divide en dos grupos, por un lado, aquellos gravámenes que tienen como objetivo la protección del medio ambiente, y por el otro, aquellos otros que introducen la variable ambiental al sistema tradicional de recaudación. En ese sentido el segundo grupo lo conforman aquellos impuestos cuya finalidad principal es el aumento de la recaudación pública, y no necesariamente el mejoramiento del medio ambiente. Por su parte, los del primer grupo, aquellos impuestos que tienen como objetivo la protección del medio ambiente se pueden clasificar en dos tipos, los impuestos ambientales o ecológicos y las tasas ecológicas.

- Los impuestos ambientales o ecológicos: la característica principal de estos impuestos –también denominados “impuestos verdes”- consiste en que no tienen una finalidad únicamente recaudatoria, sino que más bien su objetivo es motivar una conducta más “sostenida” por parte del contribuyente. A pesar de ello, constituyen un instrumento jurídico idóneo para la aplicación del principio “quien contamina paga”. De ahí que los mismos recaigan directamente sobre las personas contaminadoras del medio ambiente. Como ejemplo de estos tipos de impuestos en el ámbito de la Comunidad Europea se encuentran los impuestos indirectos a los productos energéticos y al consumo de electricidad, introducidos por la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

- Las tasas ecológicas: estos tributos son también denominados de recuperación de costos de servicios. Los mismos son impuestos por la Administración como retribución por la prestación de un servicio público con incidencia ambiental o bien por el aprovechamiento especial del dominio público. Tal como dice LOZANO CUTANDA, B. (2005, p.418): “se trata de exacciones que se perciben como contraprestación por el coste del servicio prestado o la utilidad del uso del bien demanial”. Estas tasas pueden ser de tres tipos, así las tasas por la prestación de servicios públicos (recogida y tratamiento de basura, servicio de alcantarillado y aguas residuales), tasas por la utilización del dominio público (canon por la utilización de dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, extracciones de áridos, autorizaciones de vertido) y tasas por la realización de actos públicos (otorgamiento de licencias o autorizaciones).

continuación en el epígrafe siguiente. A modo de introducción sólo se indicará en este punto que la sanción constituye la técnica administrativa más efectiva para disuadir la comisión de infracciones ambientales, que la misma surge como respuesta al incumplimiento de los deberes legalmente impuestos<sup>146</sup> y que el Estado la utiliza como última *ratio*, luego de intentar disuadir al infractor a través de las demás técnicas. En el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente la sanción cumple varios objetivos, por un lado, castigar al infractor de la norma, y por el otro, y quizás la más importante, lograr que la imposición de la sanción sirva como elemento disuasorio de futuros incumplimientos del derecho.

## **B. Técnicas de prestación**

El Estado, para llevar a cabo su compromiso de garantizar un derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, se ha valido de una serie de prestaciones o servicios de distintos tipos. Estas prestaciones o servicios de manera general se clasifican en dos grupos, así las técnicas de fomento y las técnicas consistentes en implantar servicios públicos obligatorios.

### **a. Técnicas de fomento**

Estas técnicas son de creación reciente y su aplicación en el Estado español en la mayoría de los casos ha venido impulsada por la Comunidad Europea. Su aplicación está dirigida a la actividad industrial y su objetivo consiste en incentivar una práctica empresarial cada vez más respetuosa del medio ambiente, para lo cual se vale de la concesión de premios y distintivos. Su característica más representativa y que la distingue de los demás grupos de

---

<sup>146</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 35).

técnicas consiste en que no hay vinculación obligatoria, sino voluntariedad. De manera que sólo aquellas empresas que desean aplicar un plus de protección, más allá de lo que les exigen las normas interventoras/limitativas del Estado las tomarán en consideración y, como recompensa obtendrán distintos tipos de beneficios, dependiendo de la técnica de fomento de que se trate. Tal como expresa ALENZA GARCIA: *“se trata de instrumentos que ofrecen incentivos directos por conductas respetuosas con el entorno”*<sup>147</sup>.

De forma general estas técnicas pueden ser de cuatro tipos: de carácter honorífico<sup>148</sup>, económico<sup>149</sup>, técnico-jurídico<sup>150</sup> y formativo e informativo<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p. 126).

<sup>148</sup> Consisten en la concesión de premios y distintivos por la realización de conductas destacadas que fomentan la implementación de un desarrollo sostenible. Dentro de este grupo de técnicas se encuentran los sistemas de etiquetado ecológico y de gestión y auditorias ambientales.

<sup>149</sup> Los beneficios económicos pueden ser de dos tipos, directos o indirectos. Entre los beneficios directos se encuentran las subvenciones, préstamos y becas y, entre los beneficios indirectos se encuentran los beneficios fiscales como son las bonificaciones, desgravaciones, deducciones y exenciones de impuestos.

<sup>150</sup> Integran este grupo de técnicas los sistemas de etiquetado ecológico y auditoria y gestión ambiental [reguladas por el Real Decreto 598/1994, de 8 de abril sobre Normas para la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 880/1992, de 23 de marzo de 1992, del Consejo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica; Reglamento (CE) núm. 761/2001, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales (EMAS); y el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, que establece normas para la aplicación del Reglamento (EMAS)], además de la redacción de proyectos y asesoramiento.

<sup>151</sup> Dentro de este grupo se encuentran la organización de talleres y centros de información en materia medioambiental, que tienen como objetivo sensibilizar al público sobre la importancia de la protección del medio ambiente. En el ámbito comunitario el acceso del público a la información en materia de medio ambiente está regulado por la Directiva comunitaria 2003/4/CE, transpuesta al Derecho español a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta nueva Directiva deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, la cual fue transpuesta al Derecho español por medio de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (ya derogada por la Ley 27/2006, de 18 de julio). La Directiva 2003/4/CE surge por el interés de garantizar que: *“todo persona física o jurídica tenga derecho de acceso a la información que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona se vea obligada a declarar un interés determinado”* (Considerando No. 8). La nueva directiva, conforme establece el considerando No. 2 viene a ampliar ese nivel de acceso a la información establecido en la directiva anterior.

Entre las técnicas de fomento más importantes se encuentran los sistemas de etiquetado ecológico<sup>152</sup> y de auditorias y gestión ambiental<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> La ecoetiqueta o etiqueta ecológica es un distintivo que hace referencia a que su producto portador (bien o servicio) se desarrolla de una manera respetuosa con el medio ambiente.

El hecho de que un producto lleve consigo una etiqueta ecológica significa que, a parte de cumplir con el estándar exigido por el Estado para la producción de esa utilidad determinada, el productor, de manera voluntaria, decide hacerlo ocasionando aun menos impactos al medio ambiente. Este riguroso proceso exigido al producto susceptible de ecoetiquetarse lejos de crearle una traba en el mercado, lo impulsa de manera considerable otorgándole un **plus** cada día más valorado por los consumidores. *“Los procedimientos de etiqueta ecológica [...] suponen una evaluación de la calidad ambiental del producto a la que se someten voluntariamente las empresas para obtener como premio la utilización publicitaria del logotipo o etiqueta de calidad ambiental”* (LOZANO CUTANDA, B. 2003, p. 350).

La iniciativa de ecoetiquetar nace de la exigencia de la sociedad moderna de un desarrollo más integrado y sostenido. Esta técnica propone prácticas menos contaminantes como una forma de disminuir la degradación constante a la cual está siendo sometido el planeta con las prácticas de producción no sustentables.

El carácter voluntario inherente a los sistemas de etiquetado ecológico fomenta la adopción de métodos de producción limpios y eficaces, de minimización de vertidos, residuos y emisiones y el reciclaje, y se ayuda al consumidor en su decisión de compra aportando información objetiva y validada para que pueda optar por aquellos productos con menor impacto ambiental. En definitiva, de lo que se trata es de elevar la competitividad del producto en la medida en que esté conservando las prestaciones de un producto convencional y se haga más respetuoso con el medio ambiente.

En el plano comunitario, el sistema de etiquetado ecológico surge en 1992 con el Reglamento Comunitario No. 880/1992, del Consejo, del 23 de marzo, el cual fue sustituido por el Reglamento No. 1980/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 julio de 2000. Este reglamento establece las condiciones mínimas que debe cumplir cualquier producto que circule por territorio comunitario que se diga ser ecológico. Al igual que los demás sistemas de etiquetado su objetivo tal como establece el art. 1 del reglamento consiste en *“promover productos que puedan reducir los efectos ambientales adversos, en comparación con otros productos de la misma categoría, contribuyendo así a un uso eficaz de los recursos y a un elevado nivel de protección del medio ambiente. La consecución de este objetivo se efectuará proporcionando a los consumidores, orientación, información exacta, no engañosa y con base científica en dichos productos”*.

<sup>153</sup> Las motivaciones que han dado lugar a la creación de sistemas de auditorias y gestión ambiental son las mismas que originaron a los sistemas de etiquetado ecológico. Lo que se persigue con estos sistemas voluntarios es dotar a la empresa portadora de la correspondiente certificación, de un distintivo que evidencie de cara al público que su empresa se gestiona de forma respetuosa con el medio ambiente. Que a diferencia de las demás industrias de su propia categoría, dicha empresa ha decidido gestionar sus procesos industriales conforme a un sistema especial, que incorpora normas más restrictivas a las legalmente exigidas de forma ordinaria por el Estado.

En el orden internacional el más conocido sistema de certificación es el de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y en el ámbito comunitario, con menos años de vigencia, se encuentra el sistema comunitario de gestión y auditorias ambientales (EMAS).

El EMAS surge con el Reglamento (CEE) No. 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, el cual fue sustituido por el Reglamento 761/2001, de 19 de marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales. Las organizaciones que deseen formar parte de este sistema tendrán que cumplir con los requerimientos establecidos en el art. 3 del reglamento, entre los

## **b. Técnicas de servicio público**

Estas técnicas se enmarcan en aquellas prestaciones de servicios públicos de contenido ambiental que la Administración ofrece como parte de las funciones que le designa la Ley. Entre estas prestaciones se encuentran las que el art. 25.1 de la LRBRL atribuye a los municipios, las cuales consisten en el *“suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”*, entre otras.

## **C. Técnicas de actuación pública en el ámbito económico**

Las técnicas de actuación pública en el ámbito económico se refieren a aquellas actividades económicas que, en virtud de lo que establece el art. 128.2 CE<sup>154</sup> (especialmente en su inciso 1, el cual instituye: *“se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”*) el Estado, las Comunidades Autónomas o los municipios resultan competentes para desarrollar. Sin embargo, es necesario aclarar que dicha intervención de los poderes públicos y de sus Administraciones en el ámbito económico no puede hacerse sin más, sino que debe estar vinculada a la satisfacción de los intereses generales a los que debe servir<sup>155</sup>. La motivación de la empresa pública a diferencia de la privada es que no se inspira en la obtención de lucro, sino en dotar a la sociedad de un servicio que de alguna manera el Estado es el responsable de garantizar, ya que debe tratarse de un servicio de interés general. *“En todo caso, parece claro que el reconocimiento de la iniciativa pública no puede permitir o habilitar sin más, a los poderes públicos para actuar en el mercado o*

---

cuales figuran la obligación de realizar un análisis medioambiental de sus actividades, productos y servicios; realizar, o hacer que se realicen auditorias ambientales y presentar una declaración ambiental validada por algún organismo autorizado del Estado.

<sup>154</sup> Art. 128.2 CE: Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

<sup>155</sup> En este sentido ALZAGA VILLAAMIL, O. (1998, p. 55).

*en sectores en los que no se aprecia interés alguno en la intervención estatal. Una actividad puede ser perfectamente lícita para un particular cumpliendo las normas legales, como podría ser el caso de la producción de películas XX X, y sin embargo resulta disparatada la presencia del Estado o de los poderes públicos en ese sector. El ejemplo propuesto, en su radicalidad, tiende a poner de relieve que lo que puede ser lícito a los particulares, no le está permitido al Estado, o a los poderes públicos en general, que necesitan justificar la existencia de un interés público que habilite su iniciación en la actividad económica”<sup>156</sup>.*

En el ámbito del medio ambiente, a pesar de que el Estado ha creado empresas públicas de este tipo, las mismas han tenido mayor desarrollo en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Los servicios ambientales que estas sociedades pueden ofrecer son variados, así por ejemplo Engrisa (Empresa para la gestión de Residuos Industriales S. A.), es una empresa estatal creada por el Ministerio de Medio Ambiente, con el objetivo de desarrollar el plan de residuos de descontaminación de los suelos; otra empresa de este corte es Gedesma, creada en el 1997 por la Comunidad Autónoma de Madrid, con el objetivo de realizar acciones dirigidas a la valoración, reutilización y reciclaje de residuos, a la vez que la restauración hidrológica de ríos y arroyos de la región. En ese mismo sentido, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco creó la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE S.A. Entre los servicios que ofrece esta sociedad Vasca se encuentran los de gestión de residuos, asesoría a empresas, línea de información ambiental, sistema de certificación de la mejora del medio ambiente, ecodiseño, talleres de formación, acuerdos voluntarios, etc. Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Gallega fue creado Sogama S. A. (Sociedad Gallega do Medio Ambiente, S.A.), cuya función central es la gestión de los residuos urbanos generados dentro de la

---

<sup>156</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. (1998, p. 56).

Comunidad Autónoma Gallega. Dada la concurrencia de empresas públicas y privadas en materia de residuos, tal como apunta ORTEGA BERNARDO en el ejercicio de sus actividades podrían plantearse problemas de libre competencia con empresas privadas. En este sentido, tal como concluye dicha autora, independientemente de la naturaleza pública o privada de la empresa que sea, ambas deben contar con una autorización que legitime su actividad y han de cumplir con los mismos deberes impuestos normativamente, sin que se faculte a la empresa pública de incumplir los mandatos y obligaciones que forman el régimen jurídico común para gestores públicos y privados de residuos<sup>157</sup>.

Estos son sólo algunos ejemplos de cómo el Estado y las Administraciones públicas de las demás organizaciones públicas territoriales, señaladamente las Comunidades Autónomas, han intervenido en la actividad económica para gestionar distintos sectores del medio ambiente.

## **VI. La sanción como técnica de intervención-limitación por excelencia**

### **1. La sanción ambiental**

A pesar del surgimiento cada vez mayor de técnicas de incentivo y fomento económico que tienen como finalidad mejorar la conducta del hombre con respecto al medio ambiente, la técnica de la sanción administrativa sigue siendo la técnica disuasoria por excelencia contra la comisión de infracciones ambientales, la cual el Estado ejerce como última ratio, luego de intentar disuadir al infractor a través de múltiples mecanismos, como las demás técnicas señaladas. En este sentido dice NIETO GARCIA: *“el principio represivo fundamental (o sea, el de que el objetivo real de la potestad sancionadora es no tener que sancionar) se traduce inevitablemente en otro no menos*

---

<sup>157</sup> En este sentido ORTEGA BERNARDO, J. (2002, p. 230).

conocido: la sanción es la «ultima ratio» del Estado, quien sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que los particulares cumplan las órdenes y las prohibiciones<sup>158</sup>. De manera que las sanciones, en el ámbito del Derecho administrativo vienen a cumplir varios objetivos, por un lado, castigar al infractor de la norma, y por el otro, y quizás la más importante, lograr que la imposición de la sanción sirva como elemento disuasorio de futuras conductas ilícitas.

La imposición de una sanción refleja el incumplimiento imputable a unos deberes asumidos, *“es la respuesta al incumplimiento de los deberes asumidos”*<sup>159</sup>. La característica destacada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como específica de las sanciones es *“la función represiva, retributiva o de castigo con restricción de derechos como consecuencia de un acto ilícito”*<sup>160</sup>. Como se ha señalado *supra*, la capacidad sancionadora del Estado en materia de medio ambiente se establece de forma general en el art. 45.3 CE”. En el caso de las sanciones administrativas, además de la multa (sanción por excelencia), existen otros tipos de medidas, que en algunos casos se encuentran tipificadas dentro del ordenamiento jurídico como sanciones en sentido estricto y, en otros casos, como sanciones accesorias<sup>161</sup>. De cualquier modo, la variedad de sanciones que puede imponer la Administración frente a una infracción ambiental se clasifican en dos tipos, reales y pecuniarias, las primeras consistentes en la limitación del ejercicio de determinados derechos, y las pecuniarias, que son aquellas que recaen sobre el patrimonio de la persona.

---

<sup>158</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 35).

<sup>159</sup> STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 1.

<sup>160</sup> En este sentido las SSTC 26/2000, de 16 de noviembre, FJ 3; 123/2001, de 8 de junio, FJ 3; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 5.

<sup>161</sup> En este sentido HUERGO LORA, A. (2007, p. 204).

## **A. Las sanciones pecuniarias**

La sanción pecuniaria o mejor conocida como multa es la sanción más frecuente en el ámbito del Derecho administrativo sancionador general y en el ámbito del medio ambiente también. La misma consiste en imponer la obligación del pago de una cantidad determinada de dinero al infractor de la legislación ambiental.

Al igual que las infracciones, las sanciones se dividen conforme a la típica clasificación de muy graves, graves y leves, en las cuales se establecen los máximos y los mínimos para cada tipo y la Administración, dependiendo de la gravedad con que considere ha sido infringida la norma, impondrá la sanción dentro del rango predeterminado por la ley. Así, por ejemplo, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido establece multas que pueden llegar hasta a 300.000 euros en los casos de infracciones muy graves (art. 29.1.a.1). También la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad tipifica en su art. 77.1 sanciones de multas que van de 500 a 5.000 euros en los casos de infracciones leves, para los casos de infracciones graves multas de 5.001 a 200.000 euros y para los casos de infracciones muy graves multas de 200.001 a 2.000.000 de euros. Por su parte, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos establece en su art. 35.b que las sanciones pecuniarias, cuando se trate de residuos peligrosos puede alcanzar hasta los 300.506,05 euros.

Tal como afirma LOZANO CUTANDA en materia de medio ambiente resulta de gran utilidad la aplicación del art. 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), en el cual se establece el principio del no beneficio en términos de que: *“el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”*. En ese sentido algunas normas ambientales, reiteran lo dispuesto en este artículo, así por ejemplo la Ley 22/1988, de 28 de julio, de

Costas (art.100.2.d) y su Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución, RD 147/1989 de 1 de diciembre (art.190.2.d); la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (art. 35.2) y el RD 833/1988 de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos (57.2.d); y más recientemente la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; Ley de IPPC (art.33.d). A este principio del no beneficio hizo referencia la STSJ Cataluña núm. 684/2006 de 21 de julio (JUR 2007/107829), como consecuencia de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una resolución del Director General de calidad ambiental que no tomó en cuenta este principio al momento de determinar la sanción a imponer a una empresa por generación de más residuos de los legalmente permitidos. En este sentido el Tribunal, en aplicación del artículo 131.2 de la LRJPAC y del art. 83 de la Llei 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos en la Comunidad Autónoma de Cataluña, procede a aumentar la sanción de 30.000 € a 61.000 €<sup>162</sup>.

En este sentido, la mayor novedad que, a nuestro juicio, ha tenido este tipo de sanción en los últimos años consiste en la regulación de una sanción alternativa que puede sustituirla. A continuación se analizará esta figura de reciente incorporación en la legislación ambiental de algunas CCAA, la cual ha sido denominada prestación ambiental sustitutoria (PAS).

#### **a. La prestación ambiental sustitutoria (PAS) como sanción alternativa a la sanción de multa**

La PAS constituye una figura de reciente incorporación en el ordenamiento jurídico español. Hasta el momento han sido las Comunidades Autónomas las

---

<sup>162</sup> En este sentido *vid. infra* el epígrafe IV.2.B del capítulo II, relativo a la relación del principio de culpabilidad con el principio de proporcionalidad.

que han legislado sobre este tipo de prestación en ejercicio de las competencias de desarrollo normativo y establecimiento de normas adicionales de protección que prevén sus Estatutos de Autonomía con base en el Art. 149.1.23 de la CE<sup>163</sup>. La primera Comunidad en regular este tipo de prestación fue la Comunidad Foral de Navarra a través de la Ley de intervención para la protección ambiental de Navarra, Ley foral 4/2005, de 22 de marzo (LFIPA). A partir de entonces otras leyes ambientales de la misma Comunidad Foral<sup>164</sup> y de otras Comunidades Autónomas, como las de Aragón<sup>165</sup> y Baleares<sup>166</sup> han insertado esta prestación en sus legislaciones.

Con la PAS se pretende ofrecer a los infractores de la legislación que protege el medio ambiente una alternativa de la sanción administrativa consistente en el pago de la multa que resulte como consecuencia de su actuación ilícita. Dicha alternativa consiste en la realización de tareas de restauración, conservación o mejora que redunden en beneficio del medio ambiente, es decir, actividades que tengan un efecto real y directo en el mejoramiento del medio ambiente. Con algunas variantes, dependiendo de la norma, esta figura se establece en términos de que: *“las multas, una vez que adquieran firmeza, podrán ser sustituidas a solicitud de la persona sancionada, por una prestación ambiental de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente, en las condiciones y términos que determine el órgano sancionador que impuso la multa”*<sup>167</sup>.

La mayor ventaja que representa esta medida es que garantiza que los beneficios obtenidos por concepto de la multa serán directamente invertidos

---

<sup>163</sup>En este sentido *vid. supra* el epígrafe III.1 del capítulo I de la parte I, relativo a la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente.

<sup>164</sup>Ley de Caza y Pesca de Navarra, Ley 17/2005, de 22 de diciembre.

<sup>165</sup>Ley de montes de Aragón, Ley 15/2006, de 28 de diciembre y Ley de Medio Ambiente de Aragón, Ley 7/2006, de 22 de junio.

<sup>166</sup>Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas en las Illes Balears (Art. 80.1).

<sup>167</sup>Art. 81 de la Ley de Intervención para la Protección Ambiental de Navarra, Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo.

en la restauración del medio ambiente, lo que no es posible con respecto a aquellas multas tipificadas en leyes que no establecen este sistema de sustitución de multas<sup>168</sup> en virtud del principio de caja única que se destina a todas las infracciones. *“La aplicación de la prestación ambiental sustitutoria no sólo no se opone al principio universalmente aceptado de que “quien contamina paga”, sino que es una de las mejores expresiones prácticas del mismo: se paga, claro que sí, pero en especie. Es decir el pago a través de la prestación ambiental sustitutoria garantiza que, directamente, se invierta en medio ambiente el importe recaudado por las infracciones cometidas”*<sup>169</sup>.

Es preciso señalar con respecto a esta técnica que la misma sólo es efectiva con relación a sanciones pecuniarias (multas). La persona que quiera hacer uso de esta técnica frente a las infracciones ambientales cometidas, tendrá que, además de proceder a cumplir con la medida accesoria a la sanción que le obliga a reparar y/o indemnizar los daños que hubiera ocasionado y cumplir con las sanciones funcionales<sup>170</sup> que le hayan sido impuestas.

## **B. La revocación de actos administrativos favorables**

La revocación de actos administrativos favorables consiste en la retirada temporal o definitiva del título administrativo que autoriza el ejercicio de la actividad que ha excedido los niveles estipulados en dicha autorización y, en consecuencia, ha cometido una infracción. A diferencia de otros tipos de actos

---

<sup>168</sup> Asimismo, como otra técnica de intervención se regulan los tributos fiscales, cuya diferencia principal con respecto a los demás tributos consiste en su extrafiscalidad, es decir, que “su objetivo primordial no es recabar fisco –no es así la suya una función prioritariamente recaudadora-, sino gravar una serie de actividades contaminantes o negativas para el medio ambiente. En este sentido los tributos ambientales cumplen una serie de funciones que se han destacado de la potestad tributaria y su sistema, que es la realización de fines del ordenamiento constitucional, entendiéndose que el medio ambiente es un bien con inequívoco reconocimiento constitucional”. ESTEVE PARDO, J. (2005, p. 81).

<sup>169</sup> ARMENDARIZ MARTINEZ, F. (2006, p. 565).

<sup>170</sup> Estas sanciones consisten en la limitación de determinados derechos como son la revocación de actos administrativos favorables, publicación de las sanciones y privación de derechos.

desfavorables, las medidas revocatorias, pueden ser impuestas a través de una resolución sancionadora o como medida de protección cuya aplicación no requiere tramitación de expediente sancionador<sup>171</sup>.

Sobre la rescisión de actos administrativos favorables como sanción dice LOZANO CUTANDA: *“la suspensión o clausura del establecimiento o actividad constituye sin duda la medida sancionadora más contundente y eficaz que la Administración puede imponer ante las actuaciones degradantes del medio ambiente, pero se trata también de una sanción muy grave y que tiene un alto costo económico y social que alcanza por lo general a terceros ajenos a la infracción, como es el caso de los trabajadores o los proveedores de las empresas sancionadas”*<sup>172</sup>. En ese sentido la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que establece como sanción en casos de infracciones muy graves la *“clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos”* (art. 35.b); la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación que establece como sanción en su art. 32 la *“clausura total o definitiva, total o parcial de las instalaciones. Clausura temporal, total o parcial de las instalaciones por un período no inferior a dos años ni superior a cinco”*. La Ley 37/2003, de 13 de noviembre, del Ruido, por su parte, establece como sanción en el art. 29.2 la *“revocación de la autorización ambiental integrada, la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, la licencia de actividades clasificadas y otras figuras de intervención administrativa en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, o la suspensión de la vigencia de su vigencia por un período de tiempo comprendido entre un*

---

<sup>171</sup> En este sentido la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid establece en su art. 197.1 sobre suspensión de las licencias u órdenes de ejecución: *“El Alcalde dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización o el cese inmediato de los actos de edificación o usos del suelo iniciados o desarrollados a su amparo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave.”*

<sup>172</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 531).

*año y un día y cinco años”, así como también: “la clausura definitiva, total o parcial de las instalaciones (art. 29.1.a.3).*

### **C. La publicación de las sanciones**

Este tipo de sanción goza de bastante reconocimiento y efectividad en materia de medio ambiente, ya que su imposición puede resultar peor que la de una multa. Esto así porque de la misma forma que algunas técnicas de fomento como son el etiquetado ecológico o los sistemas de gestión pueden provocar una imagen pública positiva de una empresa, la cual se traduzca en un mayor consumo de los bienes o servicios que ésta ofrece al mercado, asimismo, la publicación de una infracción ambiental en una sociedad cada vez más consciente de la necesidad de proteger el medio ambiente, puede afectar considerablemente la economía de la empresa.

Entre las leyes ambientales que establecen este tipo de sanción o medida complementaria se encuentran: la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la cual establece como sanción la *“publicación, a través de los medios que se consideren oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que estas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de sus infracciones”* (art.29.5). Así también la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la cual instituye que: *“el órgano que ejerza la potestad sancionadora podrá acordar 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”* (art.38). En ese mismo orden, la Ley de IPPC establece como medida complementaria a la sanción principal para los casos de infracciones muy graves la *“publicación a*

*través de los medios que se considere oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominaciones o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones” (art. 32).*

#### **D. Las sanciones de privación de derechos**

Para casos de especial gravedad algunas normas ambientales establecen la inhabilitación del sujeto sancionado para el ejercicio de determinados derechos. Así, por ejemplo, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la cual establece para los casos de infracciones muy graves la sanción de *“inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en la presente Ley por un período no inferior a un año ni superior a diez”* (art.35.a). Así también la Ley de IPPC, la cual prevé como una de las sanciones posibles para los casos de sanciones muy graves la *“inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período no inferior a un año ni superior a dos”* (art. 32.a). Por su parte, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, establece como sanción *“la prohibición temporal o definitiva del desarrollo de actividades”* (art.29.7).

## **2. Las medidas accesorias**

### **A. El comiso**

En el ámbito del Derecho administrativo sancionador algunas normas han copiado el efecto de comiso que tiene lugar en el ámbito de la jurisdicción penal con respecto a los bienes materiales utilizados en la ejecución del

delito<sup>173</sup>. Conforme a este efecto la condena lleva aparejada la *“privación de la propiedad (naturalmente sin indemnización alguna) de los bienes que han sido materialmente utilizados en las conductas constitutivas de infracción”*<sup>174</sup>.

Esta medida accesoria a la sanción es muy común en el ámbito del medio ambiente. En ese sentido la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes establece que: *“la Administración competente podrá acordar el decomiso tanto de los productos forestales ilegalmente obtenidos como de los instrumentos y medio utilizados en la comisión de la infracción”* (art. 79). De igual forma la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, establece que *“todo delito, falta o infracción administrativa de caza llevará consigo el comiso de la caza viva o muerta que fuera ocupada. A la caza viva se le dará el destino que se señale reglamentariamente, de acuerdo con las circunstancias que concurran en el hecho; tratándose de caza muerta, se entregará, mediante recibo, en un centro benéfico local y, en su defecto, a la Alcaldía que corresponda con idénticos fines”* (art.50.1). *“Los lazos, perchas, redes y artificios empleados para cometer la infracción serán decomisados, subastándose públicamente los de uso legal y destruyéndose los de uso ilegal tan pronto hayan servido como pruebas de la denuncia. Tratándose de perros, de aves de presa, de reclamos de perdiz o de hurones, el comiso será sustituido por el abono de una cantidad en papel de pagos al Estado, que no podrá exceder de mil pesetas por cada uno de los animales”* (art.50.2). Aunque no propiamente comiso, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, establece como sanción *“el precintado temporal o definitivo de los equipos y máquinas”* (art. 29.6).

---

<sup>173</sup> En este sentido señala el art. 127 CP: Toda pena que se imponga por un delito o falta dolosos llevará consigo la pérdida de los efectos que de ellos provengan y de los instrumentos con que se haya ejecutado, así como las ganancias provenientes del delito, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar. Los unos y las otras serán decomisados, a no ser que pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable del delito que los haya adquirido legalmente. Los que se comisan se venderán, si son de lícito comercio, aplicándose su producto a cubrir las responsabilidades civiles del penado y, si no lo son, se les dará el destino que se disponga reglamentariamente y, en su defecto, se inutilizarán.

<sup>174</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, Vol. 2., p.404).

## B. Las multas coercitivas

Otra técnica de carácter pecuniario de la que se auxilia la Administración es la denominada multa coercitiva. Por medio de esta técnica la legislación ambiental habilita a la Administración para imponer multas en los casos en los cuales el sancionado desatiende el cumplimiento de la obligación que le ha sido impuesta.

Tal como señala LOZANO CUTANDA: “estas multas, cuya imposición se prevé en numerosas leyes ambientales, son medidas de ejecución forzosa que carecen de naturaleza sancionadora en sentido estricto, por lo que resultan compatibles con las sanciones impuestas por los mismos hechos (art. 99.2 de la LRJPAC) y no requieren trámite de audiencia para su imposición”<sup>175</sup>. De manera que, aunque representan medidas con finalidad disuasoria no constituyen una medida represiva, que es en esencia la característica que diferencia la sanción del resto de medidas en las que puede tomar acción la Administración. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que: *“una cosa es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria, y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción. Así lo ha reconocido este Tribunal expresamente en el caso de las multas coercitivas (STC 239/1988) e indirectamente respecto de otras figuras jurídicas como son los tributos con función extrafiscal”* (STC 164/1996, de 12 de marzo, FJ 4)<sup>176</sup>. En este mismo sentido, tal como cita GARCÍA GOMEZ DE MERCADO de la STS de 3 de julio de 1986 (Ar. 4518): *“la diferencia esencial entre la multa sancionadora y la coercitiva radica en que la primera tiene causa del hecho de la existencia de defectos en la construcción de que se trate, mientras la segunda se base en no haberlos superado en el plazo fijado por la Administración en el pertinente apercibimiento de la obligación reparadora, por lo que para que se produzca*

---

<sup>175</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p.534).

<sup>176</sup> En ese mismo sentido la STSJ del Principado de Asturias, núm. 1430/2005, de 16 de septiembre, JUR 2005/243043.

*con validez la coercitiva no basta con el dato exigido para la justificación de la multa como sanción, sino que será preciso demostrar que transcurrió el plazo desde el requerimiento de ejecución sin haberse reparado la obra; reiterados como dice la ley de procedimiento por lapsos de tiempo suficientes para cumplir lo ordenado, y por tanto no impuestas como en este caso por días indefinidamente y sin necesidad de más requerimientos”<sup>177</sup>.*

Por último, al estas medidas no constituir sanción no les son de aplicación el principio de *non bis in idem*: *“La multa coercitiva es independiente de las sanciones que se impongan (art.99.2 LRJPAC), no siendo de aplicación en este ámbito el principio non bis in idem, dado que no es una sanción, sino un medio de ejecución forzosa de obligaciones, por lo que no presenta un carácter represivo (STC 239/1988 y SSTs de 22 de abril de 1992, Ar. 3838; 19 de junio de 1987, Ar. 6509; 22 de junio de 1987, Ar.4945). En caso de impago de tales multas coercitivas, su importe podrá ser exigido por la vía del apremio”<sup>178</sup>. Ahora bien, “aunque las multas coercitivas no son sanciones, sólo pueden imponerse en la medida en que el particular frente al que se dirige, por lo que es imprescindible aplicarles el principio de culpabilidad y el de presunción de inocencia”<sup>179</sup>.*

Entre las disposiciones legales que establecen este tipo de medidas dentro del ámbito del medio ambiente se encuentran: el RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en su art. 324.1: “los órganos sancionadores podrán imponer multas coercitivas en los supuestos considerados en la Ley de Procedimiento Administrativo. La cuantía de cada multa no superará en ningún caso el 10% de la sanción máxima fijada

---

<sup>177</sup> GARCÍA GOMEZ DE MERCADO, F. (2002, p. 6). En ese mismo sentido se expresa HUERGO LORA, A. (2007, p.165): al señalar que: “las sanciones administrativas, a diferencia de las multas coercitivas, castigan un incumplimiento ya realizado, en lugar de presionar para conseguir el cumplimiento, aunque sea tardío, de una obligación, y la cuantía que reviste en muchos casos impide rebajarlas a mero <<recordatorio>>.”

<sup>178</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A. *et al* (2001, p. 264).

<sup>179</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p.275).

por la infracción cometida” (en idénticos términos también se expresa el Real Decreto Legislativo 1/2001, 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas en su art. 119), así como también establece como requisito previo para la imposición de esta sanción “el apercibimiento al infractor, en el que se fijará un plazo para la ejecución voluntaria de lo ordenado, que será establecido por el Organismo sancionador, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso” (art.324.2). En ese mismo sentido el RD 833/1988 de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos establece en su art. 53.1 que “cuando el infractor no cumpla la obligación impuesta en el Nº 1 del artículo anterior, o lo haga de forma incompleta, se le podrán imponer sucesivas multas coercitivas, cuyo respectivo importe no podrá exceder del tercio del montante de la multa por sanción máxima que pueda imponerse por la infracción del que se trate”. Así la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, señala en su art. 77.5: “La Administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, si los infractores no procedieran a la reparación o indemnización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75. La imposición de dichas 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. [...]”.

## **VII. El deber de reposición y de resarcimiento**

### **1. Introducción**

Antes de explicar en qué consiste el deber de reposición y de resarcimiento como medida accesoria de una sanción por infracción a la legislación que protege el medio ambiente, es preciso aclarar que este tipo de medida no sólo

tiene lugar como consecuencia accesoria de una infracción, sino que también puede ser impuesta con respecto a aquellos supuestos en los que el daño no ha sido producto de una infracción o en aquellos casos en los que la infracción ha prescrito y no así la responsabilidad de reparar el daño.

En este sentido, la Administración procederá a determinar si la legislación aplicable exige o no la existencia de culpa en relación al daño concreto causado para hacer exigible la responsabilidad de reposición y/o resarcimiento. Esto es así, ya que actualmente podemos hablar de la existencia de dos tipos de responsabilidades derivadas del daño ambiental. La primera que es la más tradicional, la subjetiva, es decir, aquella que para tener lugar requiere que el daño haya sido producido con culpa y, por otro lado, la objetiva, aquella que no requiere del elemento de la culpa para ser exigida. En ese sentido se entenderá que la responsabilidad es subjetiva a menos que una norma con rango de ley establezca que se trata de una responsabilidad objetiva<sup>180</sup>.

La obligación de reparar el daño causado cobra singular importancia en los casos de infracciones ambientales. Esto así porque al tratarse a menudo de bienes de dominio público o de propiedad privada de especial valor, cuya afectación trasciende a todos, es necesario contar con unos mecanismos coercitivos que garanticen su reparación y/o indemnización. Para la justificación de este juicio basta con considerar los daños producidos al ecosistema de la costa gallega -y en tanto a la calidad de vida de las personas- por el derrame de petróleo que ocasionó el *Prestige*<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> En este sentido LOZANO CUTANDA, B. (2005, II, p. 5 y ss).

<sup>181</sup> El *Prestige* fue un barco petrolero que se hundió en las costas gallegas en el año 2002 con una carga de 77,000 toneladas de fuel. A pesar de que los daños producidos por este vertimiento tuvieron mayor incidencia en Galicia, los mismos se extendieron al norte de Portugal y hasta Landas de Francia. Se estima que ha sido el tercer desastre ecológico más caro del mundo y los gastos de reparación de los daños alcanzaron la suma de doce mil millones de dólares.

## 2. El deber de reparación y/o indemnización en la legislación ambiental

El deber de reposición y resarcimiento como medida complementaria o accesoria de la sanción correspondiente, obliga al infractor de la normativa ambiental a devolver el bien afectado a su estado original, es decir, a la situación en que se encontraba previo a la comisión de la infracción. Así como también, en los casos en que esto no sea posible, a la indemnización por los daños y perjuicios causados al medio ambiente. Ambas obligaciones vienen establecidas para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el art.130.2 de la LRJPAC<sup>182</sup> y en el art. 22 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (en adelante REPEPOS)<sup>183</sup> y en relación con el medio ambiente en el art. 45.3 CE.

No obstante la aplicación general que tienen la LRJPAC y el REPEPOS con respecto a las leyes sectoriales, algunas leyes en materia de medio ambiente también establecen expresamente la obligación de reparar y/o indemnizar los daños ambientales. Así, el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el cual señala que: *“tanto el importe de las sanciones como el de las responsabilidades a que*

---

<sup>182</sup> Art.130.2 de la LRJPAC: las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por mismo a su estado originario, así como con la indemnización por 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, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial competente.

<sup>183</sup> Art. 22 del REPEPOS:

Resarcimiento e indemnización

1. Si las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública, la resolución del procedimiento podrá declarar:

La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción.

La indemnización por los daños y perjuicios causados, cuando su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento.

2. Cuando no concurren las circunstancias previstas en la letra b) del apartado anterior, la indemnización por los daños y perjuicios causados se determinan mediante un procedimiento complementario cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicará el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

*hubiera lugar, podrán ser exigidas por la vía administrativa del apremio” (art. 323.1). Este mismo Real Decreto también establece que: “la exigencia de reponer las cosas a su primitivo estado obligará al infractor a destruir o demoler toda clase de instalaciones u obras ilegales y a ejecutar cuantos trabajos sean precisos para tal fin, de acuerdo con los planos, formas y condiciones que fije el organismo sancionador competente” (art.323.3). Por su parte, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece la imprescriptibilidad de esta obligación, al señalar que “se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido” (art.92), de manera que, en los casos de infracción de esta Ley, la Administración podrá exigir a su responsable la obligación de devolver el recurso natural afectado a su estado original y, en los casos en los que haya lugar, podrá obligarlo a indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados. El Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por medio del cual se aprueba el Reglamento de la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos establece la obligación de ejecución subsidiaria que tiene la Administración, de reponer, a cargo de los responsables, los daños ambientales. Dicho Real Decreto señala que: “si el infractor no cumpliera sus obligaciones de restauración del medio ambiente y de recogida y tratamiento de los residuos tóxicos abandonados, habiendo sido requerido a tal fin por el órgano sancionador, éste ordenará la ejecución subsidiaria [...] la ejecución subsidiaria se hará por cuenta de los responsables, sin perjuicios de las sanciones pecuniarias y demás indemnizaciones a que hubiera lugar” (art. 55.1 y 55.3)<sup>184</sup>. En este sentido vid. *infra* el epígrafe IV.3.B del capítulo II de la parte I, relativo a la responsabilidad subsidiaria del Estado.*

La Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos, por su parte, introduce un mecanismo muy novedoso y efectivo para los casos de reparación de suelos contaminados, el cual consiste en la utilización de la vía convencional. En este

---

<sup>184</sup> En parecidos términos también se expresa la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

sentido establece que: *“las actuaciones para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados podrán llevarse a cabo mediante acuerdos voluntarios suscritos entre los obligados a realizar dichas operaciones y autorizados por las Comunidades Autónomas o mediante convenios de colaboración entre aquéllos y las Administraciones públicas competentes. En todo caso, los costes de limpieza y recuperación de los suelos contaminados correrán a cargo del obligado, en cada caso, a realizar dichas operaciones”* (art.28).

Cuando estos daños no puedan ser reparados en su totalidad o simplemente se tornan irreparables queda disponible el recurso de la indemnización por daños y perjuicios, el cual, conforme establece el citado art. 22 del REPEPOS, puede exigirse o bien dentro de la misma resolución sancionadora o en un acto administrativo adicional, que será inmediatamente ejecutivo. En ese sentido la indemnización por daños y perjuicios consistirá en el abono de una cantidad de dinero independiente a la procedente de la sanción pecuniaria. La legislación ambiental también ha incorporado en sus distintas normas sectoriales esta obligación. Así la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece que *“cuando la restitución y reposición [...] no fueran posibles y, en todo caso, cuando subsistan daños irreparables y perjuicios, los responsables de la infracción deberán abonar las indemnizaciones que procedan, fijadas ejecutoriamente por la Administración”* (art.100.1). En parecidos términos también se expresan el RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (art.325.1), el RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (art. 118) y la Ley de IPPC (art.36). El deber de reposición y resarcimiento también tiene su fundamento en el principio *“quien contamina paga”*. Para entender la forma en que se relacionan estas figuras jurídicas, *vid. infra* el epígrafe IV.2.B del capítulo II de la parte I, sobre relación entre el principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad.

En el ámbito del Derecho comunitario, en fecha 21 de abril de 2004, se aprobó la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad ambiental en materia de prevención y restauración de los daños ambientales. Dicha Directiva fue transpuesta al Derecho español a través de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Con este nuevo sistema de responsabilidad lo que se pretende es lograr una mayor protección del medio ambiente, estableciendo para algunos casos concretos la protección del entorno por medio de un sistema de responsabilidad objetiva, en el cual -a diferencia de cómo se aplicaba anteriormente en el derecho español con respecto a todos los daños contra el medio ambiente basado en el art. 1902 cc- no será necesario demostrar el elemento de la culpa para establecer la responsabilidad civil del particular que ha ocasionado el daño. El ámbito de aplicación de esta normativa, según se establece en su art. 3 se limita a las enumeradas en el anexo III de dicha directiva, relativo a los daños a las especies y habitats naturales protegidos, a las aguas y al suelo, manteniendo el sistema de responsabilidad subjetivo (aquel para el cual el elemento de la culpa es indispensable para la imputación de responsabilidad) para los demás casos de responsabilidad por daños ambientales.

### **3. La autonomía de la obligación de reparar y/o indemnizar los daños con respecto al procedimiento sancionador**

La respuesta jurídica al daño es la responsabilidad económica, de naturaleza sustancialmente civil, aunque puede derivarse de una ilicitud administrativa o de un delito. En estos últimos casos la sanción no es una alternativa a la indemnización sino un complemento<sup>185</sup>. Con respecto a la independencia de la sanción frente a la obligación de reparar el daño se

---

<sup>185</sup> NIETO GARCÍA, A. (2007, p. 10).

expresa la SAN de 22 de noviembre 2002 (RJCA 2003/20) en términos de que: *“[...] la imposibilidad de sancionar a los infractores, no determina la extinción de la acción para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados al dominio público [...] esta responsabilidad no está vinculada inexorablemente a la imposición de sanción, toda vez que ambos pronunciamientos operan de forma independiente y autónoma, ya que tienen distinta naturaleza y persiguen finalidades diversas. Téngase en cuenta, a estos efectos, que la finalidad de la obligación de reparar se conecta con la protección del medio ambiente, constitucionalmente reconocida, <<ex>> artículo 45 CE, mientras que la imposición de una sanción tiene los fines propios y comunes al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración” (FJ 3)<sup>186</sup>.*

Aunque en general la legislación no parece desligar la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios causados con respecto al procedimiento sancionador, tal como indicamos al principio del epígrafe se tratan de cuestiones perfectamente diferenciables. De manera que la responsabilidad de reparación de daños ambientales bien puede ser exigida dentro del procedimiento sancionador o, por separado, a través de un procedimiento adicional en los casos en que el daño o perjuicio también constituye infracción o de forma independiente por un procedimiento administrativo no sancionador cuando el daño no constituya infracción, la infracción haya

---

<sup>186</sup> En este sentido las SSTs 3 de julio de 1997 (Ar. 5829), 19 de enero de 2000 (Ar. 130), 29 de noviembre de 2001 (Ar. 2488), que declara que “resulta contrario a elementales razones de justicia que, como resulta de la sentencia el hecho de no haber utilizado los mecanismos sancionadores pueda servir para no satisfacer los daños causados por el Ayuntamiento con su reiterado comportamiento” (STS de 3 de julio de 1997), por lo que “con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico” (STS de 19 de enero de 2000). En definitiva, “el artículo 110.1 de la citada Ley (de Aguas) subraya la “independencia” de las sanciones a las que pueden ser condenados los infractores respecto de sus obligaciones de reparar daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico y de reponer las cosas a su estado anterior, pronunciamientos esos dos últimos de carácter resarcitorio que la Administración puede fijar ejecutoriamente al margen de que se sancione o no a aquellos infractores (STS de 29 de noviembre de 2001)” SAN de 22 de noviembre de 2002.

prescrito o el procedimiento administrativo sancionador haya caducado<sup>187</sup>. Es así que como señala ALENZA GARCIA *“la legislación ambiental sectorial suele referirse a los responsables de los daños como infractores, dado que el deber de reparación suele regularse en sede del régimen sancionador. Pero [...] esto no significa que el deber de reparación quede vinculado al régimen sancionador o que sea una mera consecuencia o apéndice de la responsabilidad administrativa sancionadora, ya que es posible imponer el deber de reparación de forma separada y autónoma de la sanción”*<sup>188</sup>.

Cosa distinta resulta cuando una infracción administrativa produce daños a particulares. En estos casos la solución parece estar planteada en términos de que la Administración no podrá proceder a determinar los daños sufridos por particulares<sup>189</sup> a menos que una ley le establezca dicha competencia, puesto que, *“en definitiva, estaríamos ante una mera relación jurídico-privada. Lo cual, obviamente, no es obstáculo para que la Administración sancione la infracción en cuanto tal”*<sup>190</sup>. Así lo ha señalado la STS de 22 de noviembre RJ 2005/20 al declarar nulo un acuerdo por medio del cual se obligaba a la empresa infractora a devolver los gastos de reparación de daños a

---

<sup>187</sup> Con relación a los efectos de la caducidad respecto de la obligación de reparar el daño señala la STSJ Andalucía, Sevilla, de 28 de marzo de 2006, Ar. 207355, que: “esta obligación no tiene el carácter de sanción, sino de reposición de las cosas al estado en que deberían estar. Es decir, de responsabilidad civil. Responsabilidad civil cuya tutela atribuye la norma a la Administración, a la que se le permite su imposición en un expediente sancionador. La caducidad afecta al expediente o procedimiento mismo, que ha de ser archivado [...]. Como contrapartida, sin embargo, la caducidad, y el consiguiente archivo, solo afecta al expediente, no al substrato material al que se refiere, de modo que, mientras que la obligación de reparar los daños no haya prescrito, prescripción que requiere el transcurso de 15 años [Aguas], cabrá la apertura de un nuevo expediente que persiga dicha reparación (FJ 2). En ese mismo sentido la SAN 12-2-1999 y 2-2-02, STSJ de Castilla La Mancha de 3-3-04.

<sup>188</sup> ALENZA GARCIA, J. (2005, p. 80). HUERGO LORA también señala al respecto: “Evidentemente, existe una diferencia de naturaleza entre la multa, cuya finalidad es estrictamente punitiva, y la exigencia de responsabilidad, cuya finalidad es restaurar el orden alterado. Esto explica que la primera tenga naturaleza de sanción y la segunda no”. HUERGO LORA, A. (2007, p. 238).

<sup>189</sup> En este sentido señala SANTAMARÍA PASTOR: “No es competente la Administración [...] para fijar y exigir al infractor el importe de las indemnizaciones por daños y perjuicios causados a terceras personas; ello forma parte de las funciones de la jurisdicción civil, a la que la Administración no puede sustituir en este caso (aunque el equívoco inciso final del art. 130.2 LRJPAP [...] pudiera dar a entender lo contrario”. SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, T. II, p. 406).

<sup>190</sup> GONZALEZ PEREZ, J., GONZALEZ NAVARRO, F. (2004, p. 2889).

particulares en que incurrió la empresa con el vertido de residuos. La sentencia lo expresa en términos de que: *“la Administración sólo es competente para acordar dicha reposición cuando se trata de bienes del dominio público hidráulico pero no cuando se trata de daños causados a particulares, en los que son los Tribunales civiles los que habrían de decidir sobre las reclamaciones deducidas por estos contra el causante de los daños”* (FJ 14). En ese mismo sentido la Ley de Responsabilidad Medioambiental en correspondencia con lo que establece la Directiva 2004/35/CE, del 21 de abril de 2004 sobre Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales<sup>191</sup> excluye cualquier tipo de acción contra particulares por la Administración que tenga como finalidad exigir por la vía administrativa la reparación de daños patrimoniales. En este sentido dicha ley señala: *“Esta Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación”* (art. 5.1).

### **VIII. Las medidas cautelares de carácter no sancionador en materia de medio ambiente**

La legislación administrativa, además de tipificar las sanciones aplicables en casos de infracciones, habilita a la Administración para la imposición de una

---

<sup>191</sup> Esta Directiva, cuyo objetivo principal es la introducción de un sistema de responsabilidad objetiva para exigir la reparación y prevención de determinados daños ambientales establece en su art. 3.3 que: *“Sin perjuicio de la legislación nacional pertinente, la presente Directiva no concederá a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de una amenaza inminente de los mismos.*

serie de medidas provisionales de carácter no sancionador. En ese sentido se considera como medida provisional a *“aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar –en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer<sup>192</sup>”*. Estas medidas se podrán aplicar cuando razones de peso lo justifiquen para garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, siempre que las mismas no vayan a causar un perjuicio irreparable a los afectados (STS, de 19 de junio de 2006, RJ 2006/3421)<sup>193</sup>. Estas medidas serán estudiadas más detalladamente *infra*, en el epígrafe III.1.B.a del capítulo III, de esta parte I.

---

<sup>192</sup> PONS CÀNOVAS, F. (2001, p.17).

<sup>193</sup> Dicha sentencia declara que: “Se razona en el sentido de que las medidas provisionales solo están justificadas cuando se trata de iniciar un procedimiento sancionador, y el artículo 72.3 [de la LRJPAC] prohíbe que se adopten aquellas medidas que puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación. A más de ello, según se razona, si no puede sustanciarse un procedimiento sancionador estando en curso un proceso penal, de ahí se deriva que no pueden adoptarse validamente medidas provisionales que solo tienen sentido como parte o inicio de un procedimiento de aquel carácter” (FJ 2).

## **CAPITULO II**

### **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INFRACCIÓN AMBIENTAL. LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE PROTEGE AL MEDIO AMBIENTE**



## **I. El Derecho administrativo sancionador como instrumento de protección ambiental**

En el Derecho constitucional español la actividad sancionadora del Estado contra los particulares se establece de forma general en el art. 25.1: *“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”*. Esta actividad sancionadora ha sido precisada para los casos de infracciones ambientales en el art. 45.3 CE. De manera que la potestad sancionadora en materia de medio ambiente se establece por una norma general aplicada a todo el ámbito del *ius puniendi* del Estado y, por una norma específica que regula esta actividad en los casos concretos de infracciones ambientales. La actividad sancionadora del Estado puede manifestarse a través del Derecho penal (cuyo elenco de infracciones se halla tipificado en una sola ley o Código Penal) o a través del Derecho administrativo sancionador. En el caso concreto del Derecho administrativo sancionador, este artículo representa un mandato para el legislador que se concreta en el deber de elaborar leyes que tipifiquen infracciones y sanciones; y es el legislador a través de las leyes quien determinará las obligaciones correlativas del Gobierno y de la Administración, tanto desde el punto de vista del desarrollo reglamentario en los casos en que proceda, como de la aplicación de la ley.

En este sentido, de acuerdo a la distribución de competencias que establece el art. 149.1.23 CE en materia de medio ambiente, como se explicó *supra*, al Estado le corresponde la regulación de la normativa básica en la materia, mientras que a cada CCAA le corresponde complementar esa tipificación básica, “ya sea estableciendo nuevos tipos acompañados de sus respectivas sanciones o estableciendo sanciones más severas a esas infracciones ya tipificadas con carácter de básicas en la legislación estatal [...] siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren,

reduzcan o limiten la protección establecida por la legislación básica del Estado”<sup>194</sup>. Con respecto a las competencias ejecutivas, conforme al art. 148.1.9 CE las mismas han sido asumidas con carácter de exclusividad por las CCAA. Esta competencia, según se extrae de la jurisprudencia “se traduce en el ejercicio de funciones de administración, inspección y de la potestad sancionadora” (SSTC 149/1991, FJ 4; 329/1993; 102/1995, FJ 18)<sup>195</sup>. El Estado sólo podrá asumir competencias ejecutivas en casos excepciones y por disposición de una ley. Asimismo, a los Ayuntamientos les corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora, conforme se establece en el art. 4.f LRRL, ya que resultan, en todo caso, competentes según lo previsto en el art. 25 LRRL en materia de protección del medio ambiente dentro de su territorio.

La potestad reglamentaria y la competencia sancionadora, ésta última como competencia ejecutiva, exigen la aplicación de los principios generales del Derecho administrativo sancionador, el primero de ellos, el principio de legalidad sancionadora. Junto a este principio regulado, como se indicó *supra*, de forma general en el art. 25.1 CE – y de forma especial en el ámbito del medio ambiente en el 45.3-, existen otros que también rigen la actividad sancionadora de la Administración: el principio de culpabilidad y el principio de *non bis idem*. La aplicación original de estos principios corresponde al Derecho penal, de donde se han trasladado al Derecho administrativo sancionador para ser aplicados en su ámbito de competencia con las matizaciones necesarias para no desvirtuar la naturaleza propia del Derecho administrativo que lo diferencia del penal. En ese sentido, donde primero se reconocen en el ámbito administrativo sancionador es en la jurisprudencia, hasta que en 1992 se instituyen en la Ley que establece el Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, Ley

---

<sup>194</sup> STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2.

<sup>195</sup> ORTEGA BERNARDO, J. (2003, p. 82).

30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), en los artículos 127 (principio de legalidad), 129 (principio de tipicidad); 131 (principio de proporcionalidad), 130.1 (principio de culpabilidad), 133 (principio de *non bis in idem*) y en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (REPEPOS)<sup>196</sup>.

Así también, las citadas normas incluyen la regulación y el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador conforme al art. 24.2 CE *“todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”*. Al igual que con respecto a los principios del derecho administrativo sancionador señalados *supra*, la aplicación original de estos derechos y garantías constitucionales corresponde a los tribunales penales, de donde se han trasladado al Derecho administrativo sancionador para que sean aplicados en su ámbito con las matizaciones necesarias. Como expresa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional *“ya desde su STC 18/1981 viene declarando éste*

---

<sup>196</sup> La aplicación relajada de los principios de la potestad sancionadora del Estado en materia administrativa obedece, en amplia medida, a sus diferencias sustanciales con respecto al Derecho penal. En esa línea se ha pronunciado la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, la cual establece que: *“será de recordar ante todo que ya con anterioridad a la Constitución la jurisprudencia del Tribunal Supremo había venido elaborando la teoría del ilícito como supraconcepto comprensivo tanto del ilícito penal como del administrativo. Y sobre esta base, dado que el derecho penal había obtenido un importante desarrollo doctrinal y legal antes de que se formase una doctrina relativa a la potestad sancionadora de la Administración se fueron aplicando a ésta unos principios esenciales construidos con fundamento en los criterios jurídico-penales (...) El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador y ello tanto en un sentido material como procedimental”* (STS de 3 de julio de 1990, FJ 2, Ar. 6352 y STSJ Comunidad de Madrid núm. 646/2006, JUR 2007/167963, FJ 2).

En este sentido numerosos autores consideran que la adopción de los principios del Derecho penal al ámbito del Derecho administrativo sancionador constituye una fase intermedia provisional hasta que el Derecho administrativo sancionador, como brazo actuante del *ius puniendi* del Estado (al igual que el Derecho penal) desarrolle sus propios principios conforme a su naturaleza diferenciada del Derecho penal. Al respecto *vid. infra* el epígrafe II del capítulo II de esta parte I, relativo a la aplicación de los principios del Derecho penal en el Derecho administrativo sancionador en el ámbito del ordenamiento jurídico que protege al medio ambiente.

*tribunal que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE son aplicables no sólo en el proceso penal, sino también en los procedimientos administrativos sancionadores con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto que en ambos casos se ejerce la potestad punitiva del Estado” (STC 83/1997, de 22 de abril, FJ 2). Estos derechos y garantías de los particulares frente al *ius puniendi* del Estado han sido en concreto posteriormente regulados para el ámbito específico del Derecho administrativo sancionador en la LRJPAC, en los artículos 134.1 (necesidad inexcusable de un procedimiento), 134.2 (separación entre órganos de instrucción y decisión), 137.1 (presunción de inocencia), 135 (prohibición de indefensión), 85.2 (posibilidad de ser asistido por un asesor). Tal como declaró el Tribunal Constitucional desde la STC 18/1981, de 8 de junio “los principios esenciales reflejados en el art. 24.2 CE en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución” (FJ 2). En este sentido, quizás el principio del *ius puniendi* del Estado que se aplica con mayor flexibilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador es, junto al principio de legalidad, el relativo a la separación entre el órgano de instrucción del procedimiento y el de decisión, ya que, aunque estas funciones sean de la competencia de departamentos distintos de un mismo órgano de la Administración, en definitiva, es el mismo órgano el que instruye y decide sobre un mismo expediente sancionador. En este sentido la STC 22/1992, de 15 de febrero, FJ 4 ha precisado que: “en distintas ocasiones el TC ha sostenido que no puede pretenderse que el instructor en un procedimiento administrativo sancionador, y menos aún el órgano llamado a resolver el expediente, goce de las mismas garantías que los órganos judiciales; porque en este tipo de procedimientos el instructor es también acusador en cuanto formula una propuesta de resolución sancionadora y, por*

*otra parte, el órgano llamado a decidir es el mismo que incoa el expediente y, por ello, no deja de ser juez y parte al mismo tiempo” FJ 5.*

En el Derecho español, a diferencia del derecho dominicano, como se estudia *infra* en la Parte II, no existe una Ley general del medio ambiente que incorpore normas de Derecho administrativo sancionador. En España la protección ambiental se realiza a través de distintas leyes que abarcan todos los sectores que integran el medio ambiente. En este sentido, atendiendo a su finalidad, las leyes ambientales pueden clasificarse en tres grupos: un primer grupo sobre las normas cuyo objetivo fundamental consiste en la regulación de la técnica de protección del medio ambiente; un segundo relativo a las normas que regulan las diferentes actividades contaminantes y peligrosas y, un tercer grupo que contiene las normas que regulan los diversos recursos naturales o los elementos artificiales.

Entre las normas del primer grupo relativas a aquellas que establecen técnicas de protección ambiental se encuentran, entre otras, las que regulan la prevención y control integrados de la contaminación<sup>197</sup>; la evaluación de impacto ambiental<sup>198</sup>; la prevención de riesgos y accidentes<sup>199</sup>, la responsabilidad ambiental para los daños producidos por determinadas actividades<sup>200</sup> y las técnicas de fomento (incentivos fiscales<sup>201</sup>, etiquetado

---

<sup>197</sup> Ley 16/2002, de 1 de julio. Prevención y control integrados de la contaminación; RD 509/2007, de 20 de abril que aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

<sup>198</sup> Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto ambiental de proyectos; Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental; Ley 9/2006, de 28 abril que aprueba la Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>199</sup> Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio que aprueba medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

<sup>200</sup> Ley 26/2007, de 23 de octubre, sobre Responsabilidad medioambiental.

<sup>201</sup> Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre sociedades; Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio que aprueba el reglamento del impuesto sobre sociedades y; la Ley 38/1992, de 28 de diciembre sobre impuestos especiales (artículos 65, 70 y 71).

ecológico<sup>202</sup> y ecogestión y ecoauditorías<sup>203</sup>). En el segundo grupo, relativo a las normas que regulan las diferentes actividades contaminantes o peligrosas se encuentran, entre otras, las leyes de residuos<sup>204</sup>, las de sustancias y preparados peligrosos<sup>205</sup>, las de biotecnología<sup>206</sup> y la de energía nuclear<sup>207</sup>. En el último grupo se encuentran las normas que regulan los distintos bienes naturales o artificiales que, conforme con las leyes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>208</sup> integran el medio ambiente. Estas leyes son en materia de aire (contaminación atmosférica<sup>209</sup>, acústica<sup>210</sup>, cambio

---

<sup>202</sup> Real Decreto 598/1994, de 8 de abril. Normas para la aplicación del Reglamento (CCE) núm. 880/1992, de 23 de marzo de 1992, del Consejo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica.

<sup>203</sup> Reglamento (CE) núm. 761/2001, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

Real Decreto 85/1996, de 26 enero. Establece normas para la aplicación del Reglamento (EMAS).

<sup>204</sup> Ley 10/1998, de 21 de abril, sobre normas reguladoras en materia de residuos y la Ley 11/1997, de 24 de abril, que Regula los envases y residuos de envases.

<sup>205</sup> Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo. Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.

Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos

Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, que impone limitaciones a la comercialización y uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.

<sup>206</sup> Ley 9/2003, de 25 de abril que establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, que aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

<sup>207</sup> Ley 25/1964, de 29 de abril, Energía nuclear.

<sup>208</sup> *Vid. supra* el epígrafe I.I del capítulo I de la parte I.

<sup>209</sup> Ley 34/2007, de 15 de noviembre sobre Calidad del aire y protección atmosférica; el Decreto 833/1975, de 6 de febrero que desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.

<sup>210</sup> Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de Ruido; Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre que Desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental; Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre que Desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

climático<sup>211</sup>) aguas y zonas húmedas<sup>212</sup>, costas<sup>213</sup>, espacios de valor ecológico<sup>214</sup>, suelos contaminados<sup>215</sup> y minas<sup>216</sup>.

A través de estas leyes el Estado regula una variada cantidad de técnicas ambientales que tienen como finalidad proteger el medio ambiente con instrumentos de muy variada naturaleza. El Estado regula estas técnicas medioambientales, las cuales, atendiendo a su contenido pueden ser clasificadas en: Técnicas de intervención/limitación; técnicas de prestación y; técnicas de actuación pública en el ámbito económico. De todas éstas técnicas la que se estudia con mayor profundidad en este trabajo es la sanción debido a que constituye el tema central de la investigación<sup>217</sup>. Entre los tipos de sanciones ambientales que regula la legislación ambiental se encuentran las sanciones pecuniarias, la revocación de actos administrativos favorables, la publicación de las sanciones y las sanciones de privación de derechos. En este sentido, una innovación que ha realizado la legislación ambiental de determinadas CCAA en materia sancionadora lo constituye la regulación de

---

<sup>211</sup> Protocolo de Kyoto de 11 diciembre de 1997 instrumento de ratificación; Ley 1/2005, de 9 de marzo, que Regula el Régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, que aprueba el Plan Nacional de asignación de Derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2008-2012.

<sup>212</sup> Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas; el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que establece el Reglamento de dominio público hidráulico; el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo que modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto; Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo que establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

<sup>213</sup> Ley 22/1988, de 28 de julio sobre protección, utilización y policía de costas (fragmento); Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre que establece el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>214</sup> Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio natural y de la biodiversidad; Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre que establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; Ley 5/2007, de 3 de abril, que establece la Red de Parques Nacionales y la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes.

<sup>215</sup> Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

<sup>216</sup> Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas.

<sup>217</sup> En este sentido *vid. supra* el capítulo I de la parte I.

una sanción alternativa a la sanción de multa denominada prestación ambiental sustitutoria (PAS), la cual permite, en los casos de infracciones ambientales, sustituir la sanción de multa por una actividad o prestación a favor del medio ambiente.

A estas sanciones podrán acompañarles medidas accesorias como son el comiso y las multas coercitivas. Además, en los casos en que tenga lugar, podrá exigirse dentro del procedimiento administrativo sancionador la obligación de reposición y resarcimiento, la cual no es una medida sancionadora, aunque, sin embargo, con frecuencia tiene lugar en este ámbito cuando los actos que constituyen infracción ambiental causan también un daño.

Las leyes sectoriales en materia de medio ambiente suelen regular diversos aspectos del Derecho administrativo sancionador que pueden o no coincidir con el régimen general que establece la LRJPAC y el REPEPOS. En cuanto a los aspectos que no regulan las leyes sectoriales se aplicará el régimen administrativo sancionador general. Entre las cuestiones que suelen regular estas leyes se encuentran los principios del Derecho administrativo sancionador, la implementación de plazos diferentes de prescripción de las infracciones y sanciones, medidas cautelares especiales en función de las necesidades del bien jurídico protegible, etc.<sup>218</sup> Así por ejemplo la Ley de Costas, Ley 22/1988, de 28 de julio establece plazos distintos a los de la LRJPAC para la prescripción de las infracciones, pero no hace ningún señalamiento con respecto a los plazos de prescripción de las sanciones, por lo que en este sentido sí se somete a los establecidos en la LRJPAC. Por su parte, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad establece plazos distintos, más amplios a los previstos en la

---

<sup>218</sup> Ver *infra* en los epígrafes relativos a cada uno de los principios, y en el capítulo sobre el procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente, así también ver *supra* en la técnica de la PAS y las medidas accesorias a la sanción.

LRJPAC tanto para la prescripción de las infracciones como para las de las sanciones.

Que no exista una ley general de medio ambiente, no significa que en determinados casos en los que confluye más de un sector no se logre una protección coordinada. El Derecho español en materia de medio ambiente también está integrado por leyes “intersectoriales” básicamente dirigidas a regular la actividad industrial que para el desarrollo de sus utilidades suele servirse de más de un recurso natural. En este sentido pueden citarse la Ley 16/2002, de 1 de julio sobre Prevención y control integrados de la contaminación y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Estas leyes, a través de un sistema de evaluación intersectorial (aguas, atmósfera, suelo y residuos) establecen los criterios para conceder o denegar permisos de contaminación a las industrias. En este sentido, como apunta ESTEVE PARDO *“en esta órbita interadministrativa no sólo se sitúa la tramitación y resolución sobre relevantes y extensos proyectos de instalaciones y estructuras; también se montan en éste nivel importantes redes de gestión pública y servicios en materia ambiental como son las redes de depuración y saneamientos de aguas o de tratamientos de residuos”*<sup>219</sup>.

Fuera del ámbito del Derecho administrativo sancionador, en materia de medio ambiente existen leyes con un carácter general o al menos que integran a varios sectores. Como ejemplo de una ley general aplicable a todas las áreas del medio ambiente se encuentra la 27/2006, de 18 de julio que regula los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Esta no es una ley sancionadora que establezca infracciones y sanciones contra los particulares, sino que se trata de una ley que concreta derechos de acceso y participación de los ciudadanos

---

<sup>219</sup> ESTEVE PARDO, J. ( p. 36)

y obliga a las organizaciones del Estado a garantizar estos derechos. En este sentido, esta ley concreta para el sector del medio ambiente, los derechos reconocidos en el art. 105 CE letras a) y b)<sup>220</sup>.

Otra ley que, aunque no establece un régimen de sanciones e infracciones en el ámbito del medio ambiente es la Ley 26/2007, de 23 de octubre sobre Responsabilidad ambiental, incorpora al sistema de responsabilidad por daños ambientales la figura de la responsabilidad objetiva, la cual, como se explicó *supra* constituye un instrumento de gran importancia para exigir la reparación y/o indemnización de daños graves causados a determinados bienes ambientales. Esta ley, aunque puede ser muy útil en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, tampoco constituye un instrumento del *ius puniendi* del Estado, ya que lo que exige es la reparación objetiva de daños y no su castigo. Además, para que surja tal responsabilidad no es necesario que converja la culpa ni siquiera que se produzca una infracción de la legislación que protege el medio ambiente.

Así también, desde la década de los 90 e impulsados por la Comunidad Europea ha surgido en los Estados miembros una oleada de leyes ambientales que integran técnicas de fomento. Estas leyes no son leyes de cumplimiento obligatorio para todos sino que sólo acceden a ellas las personas interesadas en mantener unos niveles de protección por encima de lo que exige la legislación ambiental, a cambio de recibir premios y distintivos. Entre estas leyes, como se hizo referencia *supra*, se encuentran las leyes de incentivos fiscales, de etiquetado ecológico y, ecogestión y auditorias.

---

<sup>220</sup> Art. 105 CE: La Ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Esta generación de leyes de fomento, así como, por citar las más relevantes en la actualidad, la Ley 26/2007, de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental; la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación; el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y las relativas al cambio climático son normas que surgen en el marco del derecho internacional y, fundamentalmente, en el del Derecho comunitario, el cual ha mostrado un especial interés por la protección del medio ambiente, al punto de convertirlo en una de sus políticas prioritarias (art. 130 R a T, en la actualidad art. 174 y ss del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). En este sentido, de ninguna norma española - haya surgido o no directamente por la incorporación del Derecho comunitario a través de la aprobación de Directivas o Reglamentos-, se puede afirmar que no esté marcada por los criterios de la política comunitaria ambiental.

A continuación, se procederá a estudiar cada uno de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración, concretamente en relación con aquella que se ejerce contra los particulares infractores de la legislación que protege el medio ambiente. No se ha puesto énfasis en detallar los aspectos sancionadores que regulan las diversas leyes ambientales, ya que a continuación, en sus epígrafes correspondientes se intentarán destacar. Se ha preferido en este momento ofrecer una visión general y aproximada de cómo se articulan las distintas leyes ambientales (sancionadoras y no sancionadoras) dentro del sistema jurídico español.

## **II. La aplicación de los principios del Derecho penal en el Derecho administrativo sancionador en el ámbito del ordenamiento jurídico que protege al medio ambiente**

Los principios que rigen la actividad sancionadora de la Administración frente a las infracciones de los particulares, al igual que en el Derecho penal, encuentran en primer lugar su validez jurídica en el art. 25.1 de la CE: *“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”*. En la CE se declara expresamente el principio de legalidad sancionadora, pero es posteriormente, a medida que se van presentando dificultades en su aplicación, cuando se reconoce la necesidad de añadir otros principios, los cuales se han ido incorporando, en una primera fase, a través de la jurisprudencia del orden penal, y posteriormente de la administrativa, hasta que en 1992, se recogen y positivizan en el Derecho administrativo a través de la Ley que establece el Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC) en los artículos 127 (principio de legalidad), 129 (principio de tipicidad), 131 (principio de proporcionalidad) y en el art.133 (principio de *non bis in idem*). Estos principios que ahora son aplicables de forma indistinta en el Derecho penal y en el Derecho administrativo sancionador inicialmente solo afectaban al Derecho penal. Pero una vez constatado el crecimiento vertiginoso que experimentaba el Derecho administrativo sancionador y teniendo en cuenta el vacío legal que en ese sentido presentaba, fueron tomados del Derecho penal, en donde habían sido objeto de un amplio desarrollo doctrinal y legal. De ahí que numerosos autores consideren que la adopción de los principios del Derecho penal al ámbito del Derecho administrativo sancionador constituye una fase intermedia provisional hasta que el Derecho administrativo sancionador, como brazo actuante del *ius*

*puniendi* del Estado (al igual que el Derecho penal) desarrolle sus propios principios conforme a su naturaleza diferenciada a la del Derecho penal<sup>221</sup>.

En el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, al igual que en el Derecho administrativo sancionador general, estos principios son aplicados con ciertos matices. Esta aplicación relajada de los principios de la potestad sancionadora del Estado en materia administrativa obedece, en amplia medida, a sus diferencias sustanciales con respecto al Derecho penal. En esa línea se ha pronunciado la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, la cual establece que: *“será de recordar ante todo que ya con anterioridad a la Constitución la jurisprudencia del Tribunal Supremo había venido elaborando la teoría del ilícito como supraconcepto comprensivo tanto del ilícito penal como del administrativo. Y sobre esta base, dado que el derecho penal había obtenido un importante desarrollo doctrinal y legal antes de que se formase una doctrina relativa a la potestad sancionadora de la Administración se fueron aplicando a ésta unos principios esenciales contruidos con fundamento en los criterios jurídico-penales (...) El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador y ello tanto en un sentido material como procedimental”*<sup>222</sup>. Como se ha señalado, a través de la LRJPAC, estos principios fueron positivizados para el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

---

<sup>221</sup> En este sentido señala HUERGO LORA, A. (2007, p. 26): “A veces se plantea la objeción (lógica) de que el Derecho penal constituiría una <<rama>> del *ius puniendi* colocada al mismo nivel que el Derecho administrativo sancionador por lo que no existe ninguna razón para que sea éste el que copie a aquel o viceversa (NIETO), respondiéndose que esa función ejemplar del Derecho penal es sólo transitoria hasta el día en que finalmente se desarrolle ese <<Derecho punitivo del Estado>> que ambos tomarán como modelo”.

<sup>222</sup> STS de 3 de julio de 1990, (FJ 2, Ar. 6352) en relación con el plazo de prescripción de las infracciones administrativas que no tienen previsión expresa al respecto y STSJ Comunidad de Madrid núm. 646/2006 (JUR 2007/167963) FJ 2, en relación a la graduación de la sanción impuesta por infracción contra la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres en la CAM.

A continuación, se estudiarán cada uno de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración, concretamente en relación con aquella que se ejerce contra los particulares infractores de la legislación que protege el medio ambiente. En el estudio de cada uno de ellos se analizará de qué manera se cumplen las matizaciones a las que se ha hecho referencia.

### **III. El principio de legalidad**

#### **1. El principio de legalidad en la Constitución Española**

El principio de legalidad es un valor esencial en un Estado de Derecho y elemento característico de los Estados liberales democráticos. Este principio en el derecho español constituye un deber impuesto, primero, a todos los ciudadanos y, segundo, a todos los órganos del Estado, con respecto al cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico español, independientemente del rango que ocupen en el sistema. En ese sentido, tal como establece el art. 9.1 CE: *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*. Este mismo artículo en su apartado 3º reconoce la garantía constitucional del cumplimiento de este principio: *“la constitución garantiza el principio de legalidad”*.

Con respecto a la Administración y a los demás órganos del Estado, este principio reconoce su sumisión a las normas procedentes del poder legislativo y legitima de este modo su existencia y el ejercicio de sus competencias<sup>223</sup>. En

---

<sup>223</sup> En este sentido SCHMIDT-ASSANN, E. (2003, p.102): “La legitimidad la proporcionan las votaciones y las elecciones que constituyen los puentes entre la sociedad y los poderes públicos constituidos. En consecuencia, los Parlamentos de la Federación y los Estados federados, nacidos de las elecciones, constituyen el centro de una estructura que otorga, mediante un sistema de imputación, la legitimidad democrática a la Administración. <<Esto presupone que el pueblo tiene una influencia efectiva a través de estos órganos en el ejercicio del poder. Sus actos deben, por tanto, atribuirse a la voluntad del pueblo ante el que han de responder por ellos>>. La efectividad en la transmisión de la legitimidad se deriva, por tanto, de dos elementos: de lo

ese orden señala que, tanto la Administración en sus distintas actuaciones, como el poder judicial en sus resoluciones deberán estar sometidos al ordenamiento jurídico vigente. Tal como explica DE OTTO, *“en su sentido más amplio, el principio de legalidad exige que la actuación de los órganos del Estado, en concreto la de la Administración, mediante actos administrativos y de la de los tribunales mediante resoluciones judiciales se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico”*<sup>224</sup>. De manera que, tanto la Administración como el órgano judicial tendrán unos límites de actuación para el logro de sus fines. Tal como establece el art. 103.1 CE: *“La Administración pública actúa [...] con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

Hasta aquí el concepto de legalidad queda claro. Ahora bien, según establece la Constitución en su art. 97: *“el Gobierno [...] ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. De ahí que, como expresa SANTAMARIA PASTOR: *“la cuestión se complica desde el momento en que el ordenamiento jurídico se halla integrado también por reglamentos, normas dictadas por los órganos del propio poder ejecutivo: y si es notorio que cualquier sujeto debe cumplir las normas dictadas por otros órganos (máxime si estos son de superior rango constitucional), no lo es tanto que esté obligado a hacerlo con las normas dictadas por el mismo”*<sup>225</sup>.

Frente a estas cuestiones la pregunta sería: ¿el principio de legalidad se entiende en un sentido estricto donde sólo tienen vigencia las leyes procedentes del parlamento o éste principio también abarca otras disposiciones normativas? La respuesta a ésta pregunta se inclina por la segunda opción, ya que la concepción del principio de legalidad se realiza en un sentido amplio, donde también quedan cubiertas otras normas que,

---

concluyente que resulte la imputación, lo que se ha de apreciar, mas bien, de forma cuantitativa, y de lo sometida a responsabilidad que esté una decisión determinada”.

<sup>224</sup> DE OTTO, I. (2001, p. 157).

<sup>225</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, T. I, p. 79).

aunque no con rango de ley, se elaboran respetando el procedimiento que establecen la Constitución y las leyes para la aprobación de las mismas. De manera que el principio de legalidad podría ser mejor nombrado como principio de juridicidad, en el sentido de que no se limita a un tipo determinado de normas. Como expresa DE OTTO: *“la palabra legalidad no designa aquí a la ley, sino a todas las normas, incluido los reglamentos, a lo que se le denomina el “bloque de la legalidad” y por ello el principio de legalidad así entendido se denomina también principio de juridicidad<sup>226</sup>”*.

#### **A. La vinculación de la Administración a la Ley**

Según se desprende del mencionado art. 103.1 CE que establece el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho y, conforme a la tendencia doctrinal dominante, se podría decir que la vinculación de la Administración a la ley para el ejercicio de su función ejecutiva y normativa es positiva. Esto es, que la Administración sólo puede actuar allí donde la Constitución y las leyes la autorizan, no quedando habilitada para hacerlo, no sólo en aquellos casos donde le está prohibido sino también en aquellos donde la Ley no la autoriza expresamente.

Pese a esta posición que, como se dijo, es la dominante, lo cierto es que en el Derecho español no se puede hablar de una vinculación totalmente positiva o negativa, sino que se trata de una vinculación mixta, que reserva para algunos supuestos la vinculación positiva; y para otros, la negativa.

A pesar de que la Constitución no hace esa distinción, en la práctica, tanto la vinculación positiva como la negativa gozan de total legitimidad. Existe así vinculación positiva de la Administración respecto de las actuaciones de eficacia ablatoria, es decir, aquellas actuaciones que inciden sobre las personas naturales o jurídicas (privadas o públicas) en forma limitativa o

---

<sup>226</sup> DE OTTO, I. (2001, p.157).

extintiva de derechos y, por su parte, vinculación negativa (aquella donde no se precisa de una habilitación previa de la ley) para las actuaciones que carecen de eficacia ablatoria, las cuales vendrían a estar constituidas en el Estado español, por las medidas de fomento y prestación y las relativas a las medidas de organización interna siempre que no requieran del desembolso de fondos públicos, en cuya situación si será necesario la habilitación previa de una norma constitucional o con rango de ley por exigirlo así la Constitución<sup>227</sup>.

De manera que, tal como expresa DE OTTO, el ordenamiento constitucional español “no consagra el principio de legalidad con carácter general –sí, claro está, en las materias sujetas a la reserva de ley- y el principio de legalidad del art. 9.3 es sólo principio de juridicidad en el sentido en que se ha explicado antes”<sup>228</sup>.

## **B. La reserva de Ley**

En el sistema jurídico español existen materias que la Constitución reserva su regulación de forma específica a la ley, de manera que no pueden ser reguladas por medio de reglamentos. No ocurre lo mismo con respecto a los reglamentos, ya que no hay materias reservadas a ellos en las que no puedan intervenir las leyes. *“La Ley debe regular determinadas materias, que, precisamente por ello, se denominan (quizá, impropiaemente), “materias reservadas a la ley o reserva legal”*<sup>229</sup>. En este sentido, a modo de ejemplo, a continuación se transcriben algunos supuestos en los que la Constitución establece reservas de leyes: art. 8.2 *“una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución”*; art. 11.1: *“la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de*

---

<sup>227</sup> En este sentido SANTAMARIA PASTOR.

<sup>228</sup> DE OTTO, I. (2001, p. 160).

<sup>229</sup> MENENDEZ REXACH, A. (2003, p. 94).

*acuerdo con lo establecido por la ley”; art. 16.1: “se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”; art.17: “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”; art. 17.4: “la ley regulará un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo por el se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional”; art.18.4: “la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”, etc.*

En relación al ámbito de actuación del reglamento con respecto a la ley, la reserva de ley se refiere a la vinculación positiva del Gobierno y las Administraciones públicas en cuanto que, para dictar reglamentos u actos que puedan incidir sobre los derechos de los ciudadanos, estos instrumentos jurídicos vinculantes deben contar con una base legal, la cual debe de cumplir con algunas exigencias (a las cuales se hará referencia *infra* en el epígrafe III.6 de éste capítulo, relativo a la flexibilización del principio de legalidad), pero que, de manera anticipada se señalan, transcribiendo algunas ideas de MENENDEZ REXACH: *“la reserva de ley implica no sólo la necesidad de una ley previa, sino que tal ley contenga un mínimo contenido material. Ahora bien, ese contenido legal necesario no es el mismo en todos los casos, sino que depende de la materia y de la formulación de las remisiones constitucionales a la ley”*<sup>230</sup>. De manera que, aunque la Constitución reserve a la ley la regulación de determinadas materias, esto no significa que deba prescindir de la colaboración reglamentaria, sino que, dicha colaboración debe seguir unos

---

<sup>230</sup> MENENDEZ REXACH, A. (2003, p. 98).

criterios que la legitimen, enmarcándola en el derecho conforme establece el principio de legalidad.

## **2. Base jurídica y contenido del principio de legalidad en materia sancionadora**

El principio de legalidad tiene en materia sancionadora un fundamento superior al que puede tener respecto a la actividad administrativa en general. La Constitución lo regula para todo el *ius puniendi* del Estado en términos de que: *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”* (Art. 25.1 CE).

Este fundamento está integrado por una doble garantía, una de carácter formal y otra de carácter material. La primera referida a la garantía de seguridad jurídica que se concreta en la exigencia de reserva de ley de la norma que contenga las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes, y la segunda relativa a la certeza o precisión con la cual esas infracciones y sanciones deben estar predeterminadas en la ley (principio de tipicidad). Es tan grande la vinculación que existe entre estas dos garantías que como dice NIETO GARCIA *“la reserva legal y el mandato de tipificación distan mucho de ser precisos separadamente considerados”*<sup>231</sup>. En ese sentido, para que se considere respetado dicho principio es necesario cumplir la exigencia de una Ley (*lex scripta*), que esa Ley sea anterior al hecho imputado como prohibido (*lex previa*), y que la Ley describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*)<sup>232</sup>.

Este fundamento superior, tal como señala HUERGO LORA consiste en que *“las limitaciones a la libertad (sean penas o medidas no sancionadoras)*

---

<sup>231</sup>NIETO GARCIA, A. (2002, p. 199).

<sup>232</sup>STC 133/1987, de 21 de julio de 1987, FJ 4.

*procedan de los representantes de los ciudadanos, lo que supone que el establecimiento de infracciones y sanciones (pero también el de otras formas de intervención administrativa) quede reservado a la ley. Pero el principio de legalidad sancionadora también incluye un mandato de certidumbre (Bestimmtheitsgebot), de acuerdo con el cual la tipificación de las infracciones y de las sanciones (pero sobre todo de las primeras) debe hacerse con el mayor grado posible de precisión, a fin de que se cumpla la finalidad de la norma sancionadora, es decir, indicarle al ciudadano, con la mayor claridad posible, cual es la conducta que debe evitar para que no se le imponga la sanción prevista por la norma”<sup>233</sup>.*

Como se ve, el principio de legalidad es una exigencia aplicable a las dos manifestaciones del derecho público sancionador, al introducir que los actos susceptibles de sanción pueden proceder, o bien de delitos o faltas (orden penal) o bien a raíz de infracciones administrativas (orden administrativo)<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 366).

<sup>234</sup> En la doctrina mucho se ha dicho sobre si existen diferencias ontológicas entre el delito y la infracción administrativa. En este sentido la conclusión de la doctrina mayoritaria parece señalar que no existen estas diferencias entre ambos tipos de infracciones. Así señala GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2007, p. 2): *“Sobre ello, existe una cantidad ingente de teorías, todas las cuales presentan quiebras de mayor o menor entidad, lo que ha conducido al abandono de la distinción sobre bases ontológicas. Y tampoco puede decirse, con carácter general, que una infracción penal implique una mayor gravedad que un ilícito administrativo.*

En realidad, de acuerdo con García de Enterría, lo que diferencia ambas clases de sanciones es un dato formal, la autoridad que las impone: los tribunales de justicia en el caso de las penas y la Administración en las sanciones administrativas, así como una exclusión del ámbito de las sanciones administrativas, pues, a tenor del art. 25 de la Constitución, se prohíbe a la Administración civil la imposición de sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad, prohibición reiterada por el art. 131.1 de la LRJPAC.

En esa línea, Bueno Arús concluye que <<la diferencia entre las penas y las sanciones administrativas es una diferencia meramente formal (de régimen jurídico) y no sustancial (basada en la naturaleza de las cosas)>>. No hay, pues, diferencia ontológica alguna.” GARCIA GOMEZ DE MERCADO, F. (2007, p. 2).

Sobre la inexistencia de una distinción material entre el campo sancionador penal y el administrativo opina HUERGO LORA (2007, p. 32) que: *“La ausencia de una distinción material entre el campo sancionador penal y el administrativo constituye una importante deficiencia para la recta construcción del Ordenamiento jurídico y una laguna para la protección jurídica de los intereses públicos y privados, lo que supone una llamativa paradoja en una construcción doctrinal, la del ius puniendi, movida fundamentalmente por consideraciones de naturaleza garantista. Y ello por dos razones que, aunque oscurecidas por la supuesta <<identidad ontológica>>, son muy difíciles de negar. Así, parece fuera de duda que la protección penal de los*

Por su parte, el término “legislación” que integra la garantía formal y que se traduce como la imperiosa necesidad de la reserva de ley, ha sido empleado de forma distinta en el Derecho penal que en el administrativo. Mientras que en el penal existe una reserva absoluta de ley, esto significa que sólo podrá sancionarse a una persona con base en infracciones y sanciones tipificadas como tales en una norma con rango de ley, en el derecho administrativo sancionador el término “legislación” se aplica en un sentido más amplio, dando cabida no sólo a normas con rango de ley sino también reglamentarias, siempre y cuando -como se dijo anteriormente-, la tipificación de infracciones y sanciones que realicen estos reglamentos cuente con la suficiente cobertura previa en una norma de rango legal. Para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad se establece en el art. 127 de la LRJ-PAC<sup>235</sup>:

Art.127. Principio de legalidad:

1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, 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 este título 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, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

---

*bienes jurídicos es mucho más enérgica y efectiva. Una mayor energía tiene por otro lado el inconveniente de que su aplicación práctica, por su mayor formalismo, conlleva dificultades que pueden mermar su efectividad, lo que aconseja limitar su uso, siendo ésta una de las claves del principio de intervención mínima. También parece incontestable que, a pesar de la genérica asunción de los principios penales en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, la tutela jurídica que se otorga a los sancionados o a los sometidos a un procedimiento sancionador es significativamente inferior a la que disfrutaban los imputados en un proceso penal. Ignorar esas diferencias, afirmando la identidad (y por consiguiente indiferencia) de las sanciones penales y administrativas equivale a dejar sin protección a los bienes jurídicos más importantes, al permitir que el legislador despenalice las conductas que atentan contra ellos y las castigue con meras sanciones administrativas. Por esa vía puede llegarse incluso a la inconstitucionalidad, pues la CE, consciente de la superioridad del instrumento penal obliga expresamente a utilizarlo en algún caso, como muestra de la protección reforzada que quiere dar a determinados bienes o intereses públicos (art. 46 CE). No sólo eso, sino que la indiferencia entre ambos sectores ordinariamente producen consecuencias negativas también en la dirección contraria, puesto que, al permitir al legislador varias a voluntad el límite de ambos, le hace posible castigar con penas conductas nimias (penalizando de manera desproporcionada a los ciudadanos) o prever la imposición de sanciones administrativas muy graves, degradando el nivel de protección jurídica del que van a disfrutar los particulares a quienes se impute la comisión de las correspondientes infracciones”.*

<sup>235</sup> Este artículo regula lo que el TC venía declarando desde hace muchos años.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.
3. Las disposiciones de este título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.

Este artículo hace referencia a la exigencia de una norma previa que debe tener rango de ley para la tipificación de infracciones y sanciones. De manera que, el acto que se impute como violatorio de la normativa debe establecer la acción o inacción prohibida, así como también el tipo de sanción correspondiente al incumplimiento de dicha ley.

El principio de tipicidad que está integrado en el principio de legalidad sancionadora viene establecido para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el art.129 de la LRJAP-PAC<sup>236</sup>. De manera que, no es suficiente que la Ley establezca las infracciones y sanciones sino que es necesario que lo haga con el suficiente grado de precisión que permita saber cuales son las conductas reprochables y las sanciones que su comisión acarreen. En ese sentido también se ha expresado la jurisprudencia, indicando que *“la garantía formal del art. 25.1 CE que significa el imperio de la Ley no basta para asegurar la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de los propios actos, ni para garantizar que nadie pueda ser castigado por un hecho no contemplado por la Ley. Por ello, una vez en el momento aplicativo del ejercicio de las potestades sancionadoras por los poderes públicos, éstos están sometidos al principio de tipicidad, como garantía material, en el sentido de*

---

<sup>236</sup> Principio de tipicidad.1. Sólo 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, Reguladora de las bases del régimen local. 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 infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límite 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 o sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

*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” (STC 52/2003, de 17 de mayo, FJ 5).*

### **3. Fundamento del principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

Como se acaba de explicar en el epígrafe anterior, la CE regula el principio de legalidad para el ámbito del Derecho público sancionador en el art. 25.1. La misma norma jurídica establece este principio de forma especial para el ámbito sancionador en materia de medio ambiente en el art. 45.3, donde establece que: *“para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos en que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar los daños causados”*.

Con la introducción de este apartado en la norma constitucional se acoge la demanda colectiva de mayor protección del medio ambiente, la cual se traduce en asignar al poder legislativo la responsabilidad de incorporar en el ordenamiento jurídico normas que tipifiquen actos ilícitos susceptibles de imposición de sanción<sup>237</sup>. Este apartado no introduce ninguna novedad en el sistema jurídico español, ya que se tiene sobreentendido que con base en el principio de legalidad, para imponer una sanción es necesario que la

---

<sup>237</sup> En este sentido PEREZ LUÑO, A. (1996, p. 276): *“Nuestro texto constitucional con la protección de <<un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona>> se hace eco de la inquietud contemporánea por ofrecer una alternativa al modelo, de signo puramente cuantitativo, del desarrollo económico y humano. La opción constitucional representa un expreso rechazo de la lógica del «tener», centrada en la acumulación exclusiva y excluyente de los productos de una explotación ilimitada de los recursos humanos y naturales; a favor del modelo del «ser», que exige el goce compartido (o exclusivo) de los frutos de un progreso selectivo y equilibrado. De que tal propósito no se vea traicionado, o relegado al limbo de las buenas intenciones, depende el inmediato futuro de nuestra calidad de vida”*.

infracción que se considere cometida y la sanción que vaya a ser impuesta estén tipificadas en una norma con rango de ley. Sin embargo, la introducción de éste apartado refleja el interés del constituyente de proteger los bienes ambientales a través de la técnica disuasoria por excelencia: la sanción. En ese sentido particulariza para el ámbito del medio ambiente una obligación que es de aplicación general en todos los ámbitos de intervención sancionadora del Estado: la legalidad sancionadora. De ahí la complementariedad de este apartado con el art. 45.2 CE que establece la obligación de los poderes públicos de proteger el medio ambiente, obligación que en el caso del legislador queda concretizada en el art. 45.3 con un mandato de elaboración de leyes que tipifiquen infracciones y sanciones ambientales.

Desde la promulgación de la nueva Constitución, y debido a múltiples factores, la cantidad de leyes que establecen normas protectoras del medio ambiente ha aumentado considerablemente. El legislador, muchas veces presionado por estímulos externos como la UE, va cumpliendo de manera cada vez más intensa con su obligación de elaborar leyes ambientales que tipifiquen infracciones y sanciones, las cuales podrán ser, según disposición del mismo art. 45.3, penales o administrativas. Por las reglas de distribución de competencias que establece la CE, el cuadro de infracciones y sanciones que establezcan leyes administrativas podrá ser desarrollado a través de reglamentos estatales, leyes autonómicas, y reglamentos u ordenanzas municipales, siempre que respeten las limitaciones establecidas por la Constitución y las leyes<sup>238</sup>.

---

<sup>238</sup> En este sentido, NIETO GARCIA, A. (2007, p. 10) afirma que *“el Derecho administrativo sancionador es el “brazo armado” de una Administración Pública, entendida como gestión de intereses y servicios públicos. Los fines últimos y el marco normativo de esta gestión le vienen dados desde fuera, desde el Legislativo, pero su correcta realización es de su propia responsabilidad y, al colaborar reglamentariamente con las leyes, resulta que la actuación represiva forma parte de la gestión, a diferencia de lo que sucede con los jueces penales, que para nada pueden intervenir en las normas que están manejando”*.

Sobre la posición que ubican las sanciones administrativas dentro del Derecho administrativo y su vinculación con el Derecho penal, señala HUERGO LORA, A. (2007, p. 154): Que éstas intervienen

Algunos ejemplos de cómo se cumple el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico en materia de medioambiente, son, entre otras, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la Biodiversidad, la cual en su artículo 76 establece el catálogo de las infracciones, acompañado (en el art. 77) de las sanciones a que los hechos prohibidos pudieran dar lugar. Para ello se remite a la clasificación general de las infracciones, las cuales divide en leves, graves y muy graves atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas o bienes protegidos por esta ley, las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos en la calidad del recurso o del bien protegido (art. 77.2).

Por su parte, la Ley de IPPC tipifica en su art. 31 el catálogo de infracciones que pueden tener lugar en virtud de ese instrumento, clasificándolas en muy graves, graves y leves<sup>239</sup>. De igual forma, para cumplir con el principio de

---

para garantizar la efectividad del régimen preventivo que integra el Derecho administrativo, el cual, de manera especial en el ámbito del medio ambiente está integrado por la ordenación y vigilancia de las actividades susceptibles de producir daños, el sometimiento a normas e inspecciones. “En resumen, lo que se <<adelanta>> al Derecho penal no son las sanciones administrativas, sino la intervención administrativa en su conjunto, incluida, en su caso, la potestad sancionadora”.

<sup>239</sup>Art. 31. Infracciones.

Sin perjuicio, de las infracciones que, en su caso, establezca la legislación sectorial y de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas, las infracciones en materia de prevención y control integrados de la contaminación se clasifican en muy graves, graves y leves.

2. Son infracciones muy graves:

a) Ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma sin la preceptiva autorización ambiental integrada, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.

b) Incumplir las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.

c) Incumplir las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 35 de esta Ley.

d) Ejercer la actividad incumpliendo las obligaciones fijadas en las disposiciones que hayan establecido la exigencia de notificación y registro por parte de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la disposición final quinta, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.

3. Son infracciones graves:

legalidad, en su art. 32, tipifica también las sanciones que tienen lugar a raíz de la comisión de los actos antijurídicos<sup>240</sup>.

- 
- a) Ejercer la actividad o llevar a cabo una modificación sustancial de la misma sin la preceptiva autorización ambiental integrada, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.
  - b) Incumplir las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada, sin que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.
  - c) Ocultar o alterar maliciosamente la información exigida en los procedimientos regulados en esta Ley.
  - d) Transmitir la titularidad de la autorización ambiental integrada sin comunicar al órgano competente para otorgar la misma.
  - e) No comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma las modificaciones realizadas en las instalaciones, siempre que no revistan el carácter de sustanciales.
  - f) No informar inmediatamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma de cualquier incidente o accidente que afecte de forma significativa al medio ambiente.
  - g) Impedir, retrasar u obstruir la actividad de inspección o control.
  - h) Ejercer la actividad incumpliendo las obligaciones fijadas en las disposiciones que hayan establecido la exigencia de notificación y registro por parte de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la disposición final quinta, siempre que se haya producido un daño o deterioro para el medio ambiente o se haya puesto en peligro la seguridad o salud de las personas, que en ninguno de los dos casos tenga la consideración de grave.

4. Son infracciones leves:

- a) No realizar las notificaciones preceptivas a las Administraciones públicas, en los supuestos regulados en la disposición final quinta, sin que se haya producido ningún tipo de daño o deterioro para el medio ambiente ni se haya puesto en peligro la seguridad o salud de las personas.
- b) El incumplimiento de las prescripciones establecidas en esta Ley o en las normas aprobadas conforme a la misma, cuando no esté tipificado como infracción muy grave o grave.

<sup>240</sup> Artículo 32. Sanciones.

1. Las infracciones tipificadas en el artículo anterior podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:

a) En el caso de infracciones muy graves:

- Multa desde 200.001 hasta 2.000.000 de euros.
- Clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones.
- Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período no inferior a dos años ni superior a cinco.
- Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período no inferior a un año ni superior a dos.
- Revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco.
- Publicación, a través de los medios que se considere oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídica responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

b) En el caso de infracción grave:

- Multa desde 20.001 hasta 200.000 euros.
- Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período máximo de dos años.
- Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período máximo de un año.
- Revocación de la autorización o suspensión de la misma por un período máximo de un año.

En igual sentido, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas en sus arts. 90 y 91 regula el listado de acciones u omisiones que causen daño o menoscabo a los bienes del dominio público marítimo-terrestre y en tanto constituyen infracción contra el medio ambiente. Asimismo, en los arts. 97 y 98 establece el listado de sanciones correspondientes a cada infracción según sean leves o graves.

Estos son sólo tres ejemplos de cómo se cumple el principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente. A pesar de que la legislación en este sector constituye un nuevo campo en el Derecho, tanto la legislación como la jurisprudencia son cada vez más abundantes. En España, al igual que en todos los países que forman parte de la UE este proceso se ha venido produciendo de forma más acelerada gracias a los esfuerzos constantes de la Comunidad en la elaboración de Reglamentos y Directivas Comunitarias en materia de medio ambiente (En este sentido *vid. supra* los epígrafes II.2 y III.1.A.c del capítulo I).

#### **4. Complemento del principio de legalidad: irretroactividad de las normas sancionadoras**

Como complemento al principio de legalidad en materia sancionadora se encuentra la regla de la irretroactividad de las leyes. Esta regla se regula para la potestad sancionadora del Estado, en el art. 9.3 de la Constitución, donde se dice que *“La Constitución garantiza [...] la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales [...]”*.

---

c) En el caso de infracción leve:

- Multa de hasta 20.000 euros.

2. Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor.

A nivel doctrinal se produjo un amplio debate con respecto a esta regla, ya que, destacados juristas señalaron que la misma también viene establecida de modo indirecto, pero contundente en el art. 25.1 de la CE, al aludirse a “*la legislación vigente en aquel momento*” (en el de producirse los hechos sancionables)<sup>241</sup>. En ese sentido expresa SUAY: “*el principio de legalidad, en su formulación constitucional, también trae como consecuencia la irretroactividad de la normativa sancionadora, esto es, la imposibilidad de aplicarla a hechos acaecidos con anterioridad a su propia vigencia. No es posible cuestionar la directísima vinculación de esta regla al contenido del art. 25.1 de la Constitución, cuyo tenor literal, si alguna manifestación del principio de legalidad subraya especialmente, es ésta justamente*”<sup>242</sup>.

Pese a estas opiniones y como se verá más adelante, la realidad es que los tribunales sólo reconocen esta regla en el art. 9.3 CE, cuya desventaja con respecto a si se aceptara como existente en el art. 25.1 CE consiste en que en este último caso la presunta violación de su cumplimiento sería susceptible del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>243</sup>. Esto no es posible con respecto al art. 9.3 CE, ya que este recurso especial está reservado ex art. 52.2 CE para el art. 14 y la sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución (arts. 14 a 29 CE).

Sobre la interpretación ofrecida por el TC del art. 9.3 CE sostuvo DE OTTO: “la interpretación dada por el Tribunal Constitucional a la prohibición del art. 9.3 puede considerarse un modelo de respeto a la idea de Constitución abierta como exigencia de la democracia. Si entendemos, con cierta simplificación de las cosas, que la mayor irretroactividad supone mayor garantía del *statu quo* y una correlativa limitación de la posibilidad de reformar, el respeto al legislador democrático exige reducir al mínimo el

---

<sup>241</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 238).

<sup>242</sup> SUAY RINCON, J. (2001, p. 23).

<sup>243</sup> En este sentido *vid. infra* epígrafe 5 de éste capítulo, relativo al principio de legalidad en materia sancionadora como derecho fundamental.

alcance de la prohibición formulada en el art. 9.3 e impide que se la interprete a partir de alguno de los postulados ideológicos presentes en el debate doctrinal acerca de la retroactividad o irretroactividad de las normas”<sup>244</sup>. De manera que la aceptación de esa interpretación abierta de la Constitución viene a reafirmar la vigencia del principio de Estado democrático establecido en el art. 1 de la CE, que propugna “*como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”.

Para los casos concretos de infracciones contra el medio ambiente, el texto constitucional establece además que: “*para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije*<sup>245</sup> *se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas [...]*” (art. 45.3 CE). Así también, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, la LRJPAC recoge la regla de la irretroactividad, tanto en cuanto a la irretroactividad como tal, al señalar que “*serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa*” (art.128.1) como en la irretroactividad *in bonus*: “*las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor*” (art. 128.2). Es por esto que en materia de medio ambiente ningún particular puede ser sancionado por hechos que en el momento de su comisión no constituyan infracción.

## **5. Principio de legalidad en materia sancionadora como derecho fundamental: su protección a través del recurso de amparo**

En España, el derecho a la legalidad en materia sancionadora, al estar ubicado en la sección primera del capítulo II, del título I de la Constitución

---

<sup>244</sup> DE OTTO, I. (1999, p.98).

<sup>245</sup> La negrita es propia.

relativa a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, se configura, al igual que todos los demás ubicados en esa misma sección, como un derecho público subjetivo especial<sup>246</sup>. Esto significa que el Estado ha creado una serie de mecanismos, entre los que podría destacarse el recurso de amparo para que el particular que se considere perjudicado por la mala aplicación de este principio pueda invocarlo por una vía especial que pretende atender las necesidades del perjudicado de una forma más efectiva (art. 53.2 CE)<sup>247</sup>. Tal como dice NIETO: *de este derecho objetivo se deriva uno de índole subjetiva, que consiste en el derecho a exigir que sea respetada tal legalidad [...]. Más todavía: estos derechos subjetivos [sección 1ª, Capítulo II, Título I CE] alcanzan nada menos que el rango de derecho fundamental y, por ende, protegido por el recurso de amparo*<sup>248</sup>.

En este sentido se pronunció el TC en relación al recurso de amparo interpuesto por una persona que alegaba la vulneración del principio de legalidad sancionadora. Dicha vulneración se produjo, según invocación de la demandante de amparo, cuando se le impuso una sanción con base en un artículo de la actualmente derogada Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, Ley 4/1989 de 27 de marzo (art. 39.1) que no cumplía con el requisito de taxatividad o *lex certa* que exige el art. 25.1 para la tipificación de infracciones y sanciones. La falta de precisión de dicho artículo consiste en que el mismo reserva a las Comunidades Autónomas la correcta clasificación de las infracciones, de manera que resulta imposible imponer una sanción sin la previa determinación que dicho artículo

---

<sup>246</sup> Al haber recogido el constituyente la reserva de ley sancionadora en el artículo 25.1, el mismo se encuentra protegido por la garantía regulada en el artículo 53.2 de la Constitución, de modo que... se trata de un verdadero derecho fundamental. DE FUENTES BARDAJI, J. (2005, p.135).

<sup>247</sup> Art. 53.2 CE: Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo 2º ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el art. 30.

<sup>248</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 220).

delega para el futuro<sup>249</sup>. En este sentido el Tribunal confirma que: *“Ciertamente, al igual que sucediera en el caso enjuiciado en la STC 207/1990, de 17 de diciembre, también en esta ocasión los órganos administrativos que han intervenido en el procedimiento sancionador han «entendido manifiestamente que la graduación de la sanción ha de entenderse como una decisión singular, esto es, como una graduación ad hoc que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción», ignorándose con ello que la gradación de las sanciones o calificación ad hoc de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa. En consecuencia, la aplicación directa que los citados órganos administrativos han efectuado del precepto legal en cuestión ha infringido el art. 25.1 CE, lo que debe llevarnos a la estimación del presente recurso”* (FJ 6).

La protección efectiva de este principio puede realizarse en dos vertientes, por un lado, la vertiente objetiva, relativa al control que deben ejercer los tribunales con respecto a las actuaciones de la Administración<sup>250</sup>; y por otro lado, la vertiente subjetiva (derivada de la objetiva), contenida en la CE en su art. 24 con la categoría de derecho fundamental, el cual establece que *“todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y*

---

<sup>249</sup> Art. 39.1: Las citadas infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves, atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido.

Las infracciones anteriormente tipificadas serán sancionadas con las siguientes multas: Infracciones leves, multa de 60,10 a 601,01 euros (de 10.000 a 100.000 pesetas). Infracciones menos graves, multa de 601,02 a 6.010,12 euros (de 100.001 a 1.000.000 de pesetas). Infracciones graves, multa de 6.010,13 a 60.101,21 euros (de 1.000.001 a 10.000.000 de pesetas). Infracciones muy graves, multa de 60.101,22 a 300.506,05 euros (de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas).

<sup>250</sup> Esta vertiente está establecida en el artículo 106.1 de la Constitución, el cual consagra: “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

*tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión". La protección del principio de legalidad es uno de los pilares más importantes en que se sustenta un Estado de Derecho. "La vigencia efectiva del principio de legalidad impone la existencia de un conjunto de mecanismos de control a través de los cuales puede asegurarse eficazmente el sometimiento de la Administración al sistema normativo"<sup>251</sup>.*

Sobre la evolución que ha sufrido el principio de legalidad en materia sancionadora, que va desde su afirmación, interpretación de otros principios que de él se derivan y derechos subjetivos que actualmente se le reconoce, expresa SUAY que: *afirmada la vigencia del principio de legalidad en materia sancionadora en los términos expuestos (esto es, a partir del art. 25.1 de la Constitución), el debate constitucional se trasladó después a la determinación de su contenido, alcance y consecuencias...Un debate este que, no sólo es conceptual, sino que también posee un interés práctico decisivo, por cuanto que, configurado en el art. 25.1 de la Constitución como un derecho fundamental, su vulneración abre la vía a una protección judicial particularmente enérgica e intensa que permite, incluso, llegar hasta el propio Tribunal Constitucional a través del correspondiente recurso de amparo"<sup>252</sup>.*

En España, la garantía del cumplimiento de este artículo es una labor ejercida por el poder judicial y, en última instancia por el TC. Ante el poder judicial, en el orden contencioso administrativo, a través de un recurso ordinario o siguiendo el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona conforme a lo previsto en los arts. 114 y ss de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, y en un segundo término, una vez agotada la vía judicial y si no se consiguiera la protección deseada, quedaría abierta la vía del recurso de

---

<sup>251</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, p.86).

<sup>252</sup> SUAY RINCON, J. (2001, p. 9).

amparo ante el Tribunal Constitucional, regulada en el Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a la cual podrá recurrirse en un plazo de veinte días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (Art. 44 LOTC).

El recurso de amparo constitucional, conforme explica ARANGON REYES, presenta determinadas características, entre las cuales se pueden destacar: 1. que más que tratarse de un recurso propiamente dicho, se trata de una acción, ya que una de las características básicas de los recursos ordinarios consiste en que los recursos se interponen ante un órgano superior dentro del determinado órgano jurisdiccional, y en el caso del recurso constitucional no se cumple ésta característica, porque el TC es un órgano ajeno al poder judicial. 2. Se trata de un recurso de carácter extraordinario, ya que su objetivo se limita a la protección de los derechos y libertades fundamentales (art. 53.2 CE y 41.3 LOTC). 3. Es un recurso de carácter subsidiario que sólo podrá accederse a él luego de haber agotado la vía judicial (art. 44 LOTC). 4. El recurso de amparo se acciona con una considerable flexibilidad procesal<sup>253</sup>.

Una vez interpuesto el recurso, el Tribunal Constitucional tendrá la obligación de emitir una resolución sobre el fondo del asunto, ya sea otorgando o no el amparo (art.53 LOTC) y garantizarle al demandante un proceso igualitario, donde no se le vulnere su derecho a la prohibición de indefensión, su derecho a una efectiva contradicción procesal o debate argumental y su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art.24 CE). En ese sentido la STC 42/1987, de 7 de abril, en un caso en el que se cuestiona la legalidad de un acto administrativo del Gobernador Civil de Baleares que imponía una sanción a un particular, señala que *“esa Orden ministerial no respetaba la garantía de la reserva de Ley o del principio de legalidad,*

---

<sup>253</sup> ARANGON REYES, M. (2001, T. II, p.66).

*establecida en el citado precepto constitucional, garantía que configura un verdadero derecho subjetivo de carácter fundamental*<sup>254</sup>.

En el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, cualquier particular que considere que su derecho a la legalidad sancionadora ha sido vulnerado por un acto de la Administración podrá ejercer este derecho que la Constitución establece.

## **6. Flexibilización del principio de legalidad: potestad reglamentaria**

La reserva de ley que exige el art. 25 CE para la tipificación de infracciones y sanciones, la cual se reitera en el art. 45.3 para el ámbito de la legislación medioambiental y que se cumple con toda su rigor en el orden penal, sufre ciertas matizaciones en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. Estas matizaciones se justifican, dadas las características particulares que reviste el Derecho Administrativo, sobre todo en materia de medio ambiente, entre las cuales destaca la necesidad de desarrollo reglamentario de las leyes. En ese sentido NIETO GARCIA afirma que una de las maneras en que puede funcionar la reserva de ley que se deriva del principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador es *“la reserva de ley que se desarrolla en dos fases: primero por ley, con un desarrollo parcial y una remisión; y luego por el reglamento remitido, que completa el régimen parcial de la ley y desarrolla su contenido de acuerdo con sus instrucciones expresas”*<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 1.

<sup>255</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 262). La flexibilidad del principio de legalidad que se produce en el ámbito del Derecho administrativo sancionador ha sido criticada por algunos autores, los cuales argumentan que su aplicación debe ser igual a la que se da en el ámbito del Derecho penal, es decir, una aplicación estricta del principio de legalidad que exija que todas las infracciones y sanciones estén tipificadas en una norma con rango de ley. Entre los que mantienen esta postura se encuentra HUERGO LORA, el cual señala que: “en la tipificación de infracciones y sanciones no basta que la Ley otorgue cobertura a la acción administrativa; la imposición de sanciones ha de ser un acto de aplicación de la Ley, no una actuación simplemente basada o apoyada en la Ley”. HUERGO LORA, A. (2007, p. 367).

El TC (STC 52/2003)<sup>256</sup>, señala como las razones que dan lugar a esta relajación del principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador, las siguientes:

- Al modelo constitucional de distribución de las competencias públicas. España, es un Estado unitario descentralizado en Comunidades Autónomas, provincias y municipios (art.137). Además del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales tienen competencia normativa.
- Al carácter insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias. En este sentido basta decir que en el ámbito de la legislación que protege el medio ambiente resulta imposible prescindir de reglamentos debido a la complejidad técnica que requieren determinados procesos, sumado a la constante variación de los límites de exigencia en determinados sectores, como, por ejemplo, el de ruido, en donde el incremento de las demandas sociales puede dar lugar a la modificación de los niveles de ruido establecidos como aceptables en la norma reglamentaria correspondiente de una demarcación territorial determinada.
- Por exigencia de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales o materiales. Con respecto

---

<sup>256</sup> En la STC 52/2003, de 17 de mayo, FJ 7. que resuelve el recurso de amparo interpuesto por una persona jurídica a causa de vulneración al derecho de legalidad sancionadora. Dicho recurso se dirigió contra Acuerdo, de 08-02-1999, del Consejo de Ministros, por el que se impone sanción administrativa por infracción en la elaboración de vino a la entidad recurrente en amparo, y contra Sentencia, de 26-06-2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al referido Acuerdo. En ese mismo sentido se expresan las SSTC 26/ 2005, de 14 de febrero, 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 26/2005, de 11 de febrero, FJ 4; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3 al señalar que: *“A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto ‘por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas’ como ‘por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad”*.

al Derecho Administrativo Ambiental mantener este grado de prudencia puede resultar fundamental en la protección de determinados bienes naturales de alta sensibilidad.

En ese mismo sentido, también se pronunció la STC 102/1995, de 2 de junio en la que con respecto a los planes de ordenación forestal declaró que: *“todo planeamiento se mueve en coordenadas de espacio y tiempo y contiene un elemento dinámico. Las directrices habrán de variar según lo hagan la conservación de recursos y ecosistemas y a medida que aparezcan factores nuevos. Junto a la flexibilidad concurre aquí el marcado carácter técnico de las directrices, todo lo cual justifica el establecimiento de criterios y normas básicas por vía reglamentaria (FJ 9)”*. Como bien explican las sentencias citadas, la potestad reglamentaria del gobierno representa un instrumento de prudencia y oportunidad, sobre todo en el ámbito del medio ambiente, ya que tratándose de un sector cuyos parámetros de regulación se encuentran en constantes cambios debido a los descubrimientos científicos y técnicos y al estado del bien medioambiental de que se trate, se precisa de un procedimiento regulador más sencillo, que involucre menos formalidades que una ley, y en consecuencia, garantice una respuesta más rápida y efectiva al problema jurídico que supone la creación de riesgos en la protección del medio ambiente.

En todo caso, como indica la STC 52/2003, de 17 de mayo, “el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración, de ahí que la reserva de Ley en éste ámbito tendría una eficacia relativa o limitada, que no excluye de colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente

subordinada a la Ley”<sup>257</sup>. De manera que lo que se exige es que la tipificación de infracciones y sanciones que hagan los reglamentos cuente con la debida cobertura por parte de una norma con rango de Ley, la cual deberá establecer los elementos esenciales de antijuridicidad para la tipificación de las infracciones, al igual que la naturaleza y límite de las sanciones a imponer<sup>258</sup>. Esto así porque la esfera de actuación del reglamento debe limitarse al desarrollo de algún ámbito de la Ley, que por las razones expuestas *supra* no pudo ser desarrollado en la misma. Tal como dice SANTAMARIA PASTOR: *“el reglamento debe tener, por necesidad, un campo de actuación residual y limitado; el que la ley, unilateralmente, le deje [...] Hay, pues, materias constitucionalmente reservadas a la ley, un fenómeno que, sin embargo, no se da a la inversa: no hay materias constitucionalmente reservadas al reglamento, en las que la ley no pueda entrar”*<sup>259</sup>.

El ejercicio de la potestad reglamentaria de manera general debe regirse tomando en cuenta algunos criterios. En cuanto a los requisitos formales, se puede decir que el desarrollo reglamentario de una habilitación legal puede llevarse a cabo en más de un reglamento, sin necesidad de varias regulaciones legales. En ese sentido, tampoco la modificación de un reglamento requiere de una nueva habilitación para tales fines por parte de una ley. Y finalmente, el reglamento aparte de introducir los postulados que la ley le ordena, puede, reproducir los preceptos de la ley que desarrolla<sup>260</sup>.

En cuanto a los requisitos materiales, se establece que, en ningún caso el reglamento podrá modificar lo establecido por la Ley, así como tampoco ser

---

<sup>257</sup> STC 52/2003, de 17 de mayo, FJ 7.

<sup>258</sup> STC 3/1988, FJ 9.

<sup>259</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, 361). En ese mismo sentido expresa la STC 273/2000, de 15 de noviembre: “no resulta contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que anteriormente había encomendado al poder reglamentario, pues nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria inaccesible al legislativo. (FJ 13).

<sup>260</sup> En ese sentido SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, p. 372).

menos exigente o más restrictivo o, dejar de regular un extremo que la ley ordena que sea regulado<sup>261</sup>.

A continuación se analizará de qué manera ha sido comprendida esta facultad flexibilizadora del principio de legalidad en materia sancionadora, que permite que el reglamento colabore con la regulación legal en la predeterminación de las infracciones y las sanciones administrativas, pero dicho estudio tomará en cuenta únicamente el ámbito del medio ambiente, ya que es éste nuestro campo de estudio. Para más información sobre la reserva de ley en materia reglamentaria ver epígrafe III.1.B de éste capítulo.

#### **A. Potestad reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas**

La titularidad de la potestad reglamentaria que el Derecho público español atribuye al Gobierno del Estado y a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, encuentra su apoyo jurídico en distintas normas. A nivel estatal dicha titularidad se dispone, en primer lugar en el art. 97 de la Constitución, el cual establece que: *“El Gobierno... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”* y la misma es reiterada en el art. 23.1 de la Ley de Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, modificada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, en la que se establece que: *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las Leyes”*. Por su parte, a nivel regional, es decir, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, dicha

---

<sup>261</sup> MENENDEZ REXACH, A. (2003, p) Dicho autor para ejemplificar de qué manera ha aplicado el TS los criterios materiales expuestos, cita para el criterio de que el reglamento no puede modificar lo establecido en una ley a la STS de 5 de diciembre de 1998, Ar. 9513, que anula un precepto reglamentario por modificar la definición del hecho imponible de un tributo establecida en una ley. En el criterio relativo a que el reglamento no puede ser menos exigente que la regulación legal cita la STS de 12 de febrero de 1998, Ar. 1589, ni menos restrictivo que ella a la STS de 19 de diciembre de 2000, Ar. 10550. Con respecto al criterio de que el reglamento no puede dejar de regular un extremo que la ley ordena que sea regulado el autor cita la STS de 14 de diciembre de 1998, Ar. 154/1999, que lo anula por tal motivo.

potestad reglamentaria viene establecida de forma expresa por los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas.

Para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador, la LRJPAC en su art. 129.3 reconoce esta facultad de desarrollo de las disposiciones contenidas en una norma de rango de ley, a través de reglamentos. En ese sentido, dicho artículo establece que: *“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 normas correspondientes”*. Esta disposición legislativa se basa en la jurisprudencia del TC, la cual ha precisado que *“Es doctrina reiterada de este Tribunal que el art.25.1 CE reserva a la Ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley. Este canon de constitucionalidad ha sido precisado por este Tribunal en numerosas sentencias. En lo que ahora importa, hemos dicho reiteradamente que, en materia de tipificación de infracciones, el art.25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica de la propia Ley”*<sup>262</sup>. Esto significa que, como se afirma en el epígrafe anterior, la vertiente formal y material que integran el

---

<sup>262</sup> STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3 Cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, en relación con el art. 142 n), inciso «o reglamentarias», de la Ley 16/1987, de 30 julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres: inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado. En iguales términos declara la STC 3/1988, de 21 de enero, en su FJ 9 que: *“El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 C. E., pues, prohíbe la remisión al reglamento que «haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora”*.

principio de legalidad, contenidas en la reserva de ley y el mandato de tipificación de las infracciones y sanciones quedan cubiertos en los reglamentos cuando una norma de rango de ley haga una remisión expresa al ejercicio de la actividad reglamentaria y, siempre que el desarrollo de esa habilitación legal para el desarrollo reglamentario se lleve a cabo respetando los criterios formales y materiales para el ejercicio de la actividad reglamentaria que enunciamos *supra*. En los casos en que estos criterios no sean aplicados se considerarán nulos tanto la Ley, como el reglamento que la desarrolla.

En materia medioambiental, como ejemplo de normas reglamentarias diseñadas respetando los criterios de legalidad que establece la Ley y la jurisprudencia en estos casos, se encuentran el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas RD 1471/1989 de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección, utilización y policía de costas, el cual en sus artículos 174-189 reproduce y desarrolla el sistema de infracciones y sanciones establecido en los artículos 90-99 de la Ley de Costas.

## **B. Competencia normativa de las Entidades Locales**

La reserva de ley y el correspondiente mandato de tipificación de las infracciones y sanciones que son exigibles a la actividad sancionadora de la Administración a partir del principio de legalidad establecido en el art. 25 CE, se cumplen en el ámbito de las Entidades locales por dos vías distintas:

- Por designación expresa de una ley estatal o autonómica previa, que establezca los criterios mínimos de antijuridicidad por los cuales deberá regirse el Ente local en la tipificación de las infracciones y sanciones contenidas en la ordenanza municipal correspondiente.

- Por la competencia que establece la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del gobierno local (LMMGL), la cual ha introducido un nuevo título XI a la LRBRL, donde se regula la potestad sancionadora de los entes locales. Los artículos introducidos fueron de 139 a 141<sup>263</sup>, los cuales además modifican los arts. 127.1 y 129.1 de la LRJPAC<sup>264</sup>.

---

<sup>263</sup> Artículo 139: Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias.

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 los criterios establecidos en las artículos siguientes.

Artículo 140: Clasificación de las infracciones.

Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves. Serán muy graves las infracciones que supongan:

Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana.

El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios: La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornatos públicos.

La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.

La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.

La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o espacio público.

Art. 141. Límites de las sanciones económicas. Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.

Infracciones graves: hasta 1.500 euros.

Infracciones leves: hasta 750 euros.

<sup>264</sup> Art. 127.1: la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango

Por el contrario, si las conductas antijurídicas establecidas en una ordenanza municipal<sup>265</sup> no están cubiertas por ninguna de estas dos vías, no pueden ser sancionadas conforme al ordenamiento jurídico<sup>266</sup>.

#### **a. Situación antes de la promulgación de la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del Gobierno Local**

Antes de la promulgación de la Ley 57/2003 de 27 de noviembre, de medidas de modernización del gobierno local (LMMGL), la única vía jurídicamente admitida para que las entidades locales tipificaran infracciones y sanciones dentro de sus ordenanzas municipales era a través de la habilitación de una norma con rango de ley. Esto así porque la autonomía que le reconoce y garantiza la Constitución en sus artículos 137 y 140<sup>267</sup> no implica atribución de competencia para la tipificación de infracciones y sanciones, sino que para la tipificación de las mismas se exigía conforme al art. 25 CE la habilitación previa de una ley sectorial, ya sea promulgada por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

---

de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título 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, reguladora de las bases de régimen local. Art. 129.1: sólo 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, reguladora de las bases de régimen local.

<sup>265</sup> Las ordenanzas locales o municipales aprueban los instrumentos jurídicos más importantes que aprueban las entidades locales en el ejercicio de su potestad reglamentaria. A través de ellas el Pleno del Ayuntamiento puede tipificar infracciones y sanciones. Las mismas serán válidas siempre que respeten la reserva de ley que exige el principio de legalidad.

<sup>266</sup> En este sentido NIETO GARCIA, A. (2005, p. 345).

<sup>267</sup> Artículo 137: el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 140: la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de consejo abierto.

Lejos de este planteamiento jurídico, la práctica evidenciaba una realidad totalmente diferente. Históricamente las entidades locales han venido llevando a cabo una amplia actividad de tipificación de infracciones y sanciones sin mandato previo de una Ley. Esta práctica ha sido hasta cierto punto tolerada debido, a mi juicio, a la deficiencia legislativa en sectores como el medioambiental donde la regulación de materias como el ruido, residuos y la protección de animales, que afectan de manera tan directa a los habitantes de los Municipios, se realizaba por medio del régimen sancionador de las ordenanzas municipales sin cobertura legal previa.

Ejemplo de ello lo constituye el sector ruido, en el que antes de la promulgación de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de Ruido, fueron muchos los Ayuntamientos que aprobaron ordenanzas municipales reguladoras de ese ámbito del Derecho que protege al medio ambiente. En este ámbito y en muchos casos los tribunales, motivados por la idea de no dejar desprovistos de sanción a los presuntos infractores, procedían a declarar conforme a derecho una serie de ordenanzas municipales que no contaban con la suficiente cobertura legal que exigía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para los casos de tipificación de infracciones y sanciones.

En este sentido es oportuno mencionar la STC 16/2004, de 23 de febrero, que, aunque fue dictada con posterioridad a la Ley 57/2003, de 27 de noviembre que introduce el capítulo XI a la LRBRL, y a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de Ruido, estudia la legalidad de una sanción impuesta con base en una ordenanza municipal que, supuestamente contaba con la cobertura de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre Protección del ambiente atmosférico. Esta Sentencia del Tribunal Constitucional declara conforme al principio de legalidad la sanción impuesta por la Alcaldía de Gijón, al propietario de un local que sobrepasó los niveles sonoros permitidos por la Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica de 10 de julio de 1992. Esta sentencia consideró que dicho reglamento

municipal gozaba de cobertura legal por los arts. 1.2 y 12<sup>268</sup> de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del ambiente atmosférico, por lo que estimó procedente la sanción impuesta por el Ayuntamiento al propietario del local<sup>269</sup>.

La inclusión, por parte de los Entes locales de la tipificación de infracciones y sanciones dentro de sus ordenanzas municipales debe cumplir el requisito de reserva de ley contenido en el art. 25 de la Constitución. Para ello es necesario, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la ley contenga unos criterios mínimos de antijuridicidad. En ese sentido, la STC

---

<sup>268</sup> Art. 1.2: Se entiende por contaminación atmosférica, a los efectos de esta Ley, la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza.

Art. 10.1: Se establecerá por el gobierno una red nacional de estaciones fijas y móviles para la vigilancia y provisión de la contaminación atmosférica, que dependerá administrativamente del Ministerio de la Gobernación. Dicha red estará integrada, únicamente a efectos funcionales, por todas las estaciones sensoras estatales, locales o privadas que existan actualmente o se creen en el futuro.

Los municipios sujetos a declaración de zona de atmósfera contaminada vendrán obligados a establecer las adecuadas estaciones para el control de la contaminación atmosférica.

El gobierno podrá disponer que las industrias potencialmente contaminadoras sitas en zonas de atmósfera contaminada, y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, instalen adecuados medidores a la salida de los focos de emisores.

La información obtenida por dichas estaciones estará en todo momento a disposición de los diferentes órganos de la Administración Pública y de la Organización Sindical, y periódicamente se hará pública.

Para la instalación de las mencionadas estaciones se podrán imponer las servidumbres forzosas que se estimen necesarias en cada caso, previa la indemnización que corresponda legalmente.

<sup>269</sup> A pesar de que esta sentencia considera que el reglamento tiene suficiente cobertura legal en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, -al igual que los magistrados que expresaron su voto particular (Magistrados Don Pablo García Manzano, Doña María Emilia Casas Baamonde y Don Javier Delgado Barrio)-, que la Ordenanza municipal recurrida no contiene la cobertura legal que en el caso de los reglamentos locales exige el art. 25 de la Constitución. En primer lugar, porque en ningún apartado de los artículos en los que supuestamente se fundamenta se registra la palabra <<ruido>> y, en segundo lugar porque, tal como establece la exposición de motivos primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre: *“el ruido carecía hasta esta Ley de una norma general reguladora de ámbito estatal y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación del ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o al planeamiento urbanístico”*. De manera que si la Ley de Ruido, cuyo año de promulgación es el 2003, declara expresamente que hasta la fecha no existía ningún instrumento jurídico de rango legal que regulara ese sector del medio ambiente, no puede interpretarse que de la Ley de 1972, pueda extraerse alguna regulación en esta materia.

132/2001, de 8 de junio constituye el *leading case*<sup>270</sup>, al sentar el canon de constitucionalidad en esta materia, declara que: ***“del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos -ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de 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 3)”***.

De manera que, como expresa la jurisprudencia constitucional, para que las Ordenanzas locales puedan tipificar infracciones y sanciones la ley deberá establecer unos criterios mínimos de antijuridicidad para la tipificación de las infracciones y una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza pueda establecer tomando en cuenta la gravedad de la infracción que ella misma tipifique. En ese orden de ideas sigue expresando la misma sentencia que: *“la mera atribución por ley de competencias a los Municipios -conforme a la exigencia del art. 25.2 LRBRL- no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su*

---

<sup>270</sup> En esta sentencia se basó posteriormente la STC 16/2004, de 23 de febrero de 2004, comentada anteriormente, sobre ruidos excesivos procedentes de una discoteca sancionada con base en una Ordenanza Municipal.

competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. **La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador (FJ 6)**".

Así, por ejemplo, en el ámbito medioambiental, la Ley de Ruido, Ley 37/2003, de 17 de noviembre, realiza una habilitación correcta de las Ordenanzas locales para la tipificación de infracciones y sanciones conforme al criterio sentado por la STC 132/2001, de 8 de junio. Esta solución jurisprudencial viene a confirmar la posición protagonista que han desempeñado tradicionalmente las entidades locales en el proceso de tipificación de infracciones y sanciones en este sector. Dicha Ley del Ruido establece como criterios mínimos de antijuridicidad para la tipificación de infracciones la prohibición de ruidos procedentes principalmente de usuarios de la vía pública y de ruidos producidos por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables<sup>271</sup>. En relación a las posibles sanciones que permite establecer se encuentran las multas y suspensión de autorizaciones o licencias municipales por un periodo de tiempo inferior a un mes<sup>272</sup>. Además señala que la potestad sancionadora corresponde con carácter general a los Ayuntamientos<sup>273</sup>.

La STS de 29 de septiembre de 2003, Ar.6487 ha "*intentado profundizar en la línea del Tribunal Constitucional extendiendo la flexibilización a otros supuestos no resueltos antes por el Tribunal Constitucional*"<sup>274</sup>, específicamente en el proceso de legalización de las infracciones y sanciones contenidas en las ordenanzas locales. Esta sentencia versa sobre una

---

<sup>271</sup> Vid. art. 28.5 de Ley 27/2003, de 17 de noviembre de Ruido.

<sup>272</sup> Vid. art. 29.2 de Ley 27/2003, de 17 de noviembre de Ruido.

<sup>273</sup> Vid. art. 30 de Ley 27/2003, de 17 de noviembre de Ruido.

<sup>274</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p.336).

ordenanza municipal que regulaba la ocupación de contenedores en la vía pública, en la cual se tipificaban infracciones y sanciones sin cumplir con los criterios de antijuridicidad anteriormente señalados. Dicha ordenanza se había elaborado con base en los principios de autonomía contenidos en los artículos 137 y 140 de la Constitución, la interpretación del principio de autonomía a la luz de la Carta Europea de autonomía local y la vinculación negativa a la legalidad.

El Tribunal declaró que la ordenanza referida cumplía con el requisito de reserva de Ley que establece el art.25 CE, aludiendo a una interpretación extensiva tanto del principio de legalidad y la reserva de Ley que establece este mandato constitucional, como de los arts. 127.1 y 129 de la LRJPAC. Dentro de sus argumentaciones establece que: *“se insiste en los puntos de vista del alto Cuerpo consultivo, según los cuales no existiría autonomía municipal, por ejemplo en este campo de las infracciones y sanciones, si fuesen la Ley estatal y la autonómica las que establecieran el contenido normativo de la misma. Igualmente se destaca que siempre que no se opongan a la Ley y cumplan las exigencias de la legalidad, según el Dictamen que se cita dichas ordenanzas pueden o podrían tipificar infracciones y sanciones aunque no sea en ejecución y desarrollo de una Ley. Se completa la argumentación del motivo, que desde luego se adhiere a la tendencia doctrinal favorable a los intereses de parte, con una alusión a los instrumentos de planeamiento y con una exposición relativa a como deben entenderse e interpretarse los artículos 127.1 y 129 de la LRJPAC. (FJ 2)”*.

La declaración conforme a derecho de esta ordenanza municipal, es exponente de esa ola doctrinal y jurisprudencial que expresaba cada vez con más ahínco la necesidad de que el ejercicio de la autonomía que la Constitución le atribuye a las Entidades locales, implicara la capacidad de los Ayuntamientos para tipificar infracciones y sanciones en las ordenanzas locales, sin la habilitación previa de una ley y justificando la legalidad de la

ordenanza en el hecho de que no contradecía ninguna disposición legal. Finalmente, las directrices que intentó imponer esta sentencia, contrarias a las que se venían aplicando, no fueron acogidas por el Tribunal Constitucional, el cual en sentencias posteriores volvió a imponer los criterios ya establecidos por la STC 132/2001, de 8 de junio, de exigibilidad a la ley habilitante de unos criterios mínimos de antijuricidad y de la relación de las posibles sanciones que cada ordenanza puede establecer.

**b. Situación después de la promulgación de la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del gobierno local**

La promulgación de la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, tiene lugar como resultado de una serie de aportaciones jurisprudenciales y doctrinales progresivas, que buscaban una salida a la laguna que planteaba la falta de cobertura legal que tenían las entidades locales para la tipificación de infracciones y sanciones en materias donde no contaban con el apoyo de una Ley sectorial que estableciera los “criterios de antijuricidad” que han de existir en todo caso (por todas la STC 132/2001, de 8 de junio). En ese sentido tal como explican VELASCO CABALLERO Y DIEZ SASTRE *“esta nueva regulación legal debe entenderse en un contexto jurisprudencial y doctrinal definido por tres ejes: primero, una corriente jurisprudencial mayoritaria que venía reconociendo, con distintos argumentos, un amplio poder de los ayuntamientos para tipificar infracciones y sanciones administrativas; segundo, una doctrina muy cualificada que venía reclamando, desde hace años, un amplio espacio regulador para la ordenanza municipal, incluso en materia sometida a reserva de ley; y por último, la STC 132/2001, de 8 de junio, donde se establece la doctrina constitucional sobre la relación entre la reserva de ley sancionadora (art.25 de la CE) y ordenanza municipal*

*tipificadora de infracciones y sanciones. Es a partir de estas coordenadas como ha de entenderse la regulación de la Ley 57/2003*<sup>275</sup>.

La Ley 57/2003 ha planteado como uno de los objetivos para la modernización del Gobierno local el proporcionar una solución a la cuestión de la potestad normativa sancionadora de las Entidades locales<sup>276</sup>. En ese orden, viene a establecer de forma subsidiaria los “criterios mínimos de antijuridicidad” que la jurisprudencia permitía establecer en exclusiva a la ley estatal o autonómica para que las Entidades locales pudieran elaborar y aprobar ordenanzas municipales reguladoras de infracciones y sanciones. De esta manera, conforme a la competencia que el art. 25.f de la LRBRL confiere a las entidades locales en materia de medio ambiente y con los criterios mínimos que introduce el nuevo título XI de la ley, se pone a disposición de los Ayuntamientos un instrumento regulador que les permite elaborar normativas en algunos sectores del medio ambiente que tipifiquen infracciones y sanciones, en ausencia de regulación previa por parte de leyes estatales o autonómicas.

En torno a esta ley gira la sentencia del TSJ de Madrid en sentencia de 10 de febrero de 2005, Ar.215, en un caso donde el demandante solicitaba al tribunal la anulación de una sanción impuesta por el Ayuntamiento de Madrid con base en la Ordenanza General de Obras, Servicios e Instalaciones en las Vías y Espacios Públicos Municipales de 22 de mayo de 2002, la cual en el art. 47.12.a) tipificaba una infracción sobre la utilización de un determinado tipo de vallas.

Esta sentencia cuestiona la legalidad de las infracciones y sanciones contenidas en la ordenanza municipal. Para ello el tribunal estudia, en primer lugar, si la ordenanza fue aprobada con base en una Ley sectorial. En ese sentido procede a analizar la Ley Territorial 9/2001, de 17 de julio, del Suelo

---

<sup>275</sup> VELASCO CABALLERO, F., DIEZ SASTRE, S. (2004, p. 51).

<sup>276</sup> MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J. (2005, p. 529).

de la Comunidad de Madrid, sobre la cual concluye que ésta no contiene ninguna disposición que faculte al Ayuntamiento a la elaboración y aprobación de esta ordenanza. En este sentido el Tribunal declara en el FJ 5 que la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid: *“no describe conducta alguna ni establece criterio alguno que sirva para completar los requisitos del derecho fundamental a la legalidad de la sanción”*.

Agotada esa primera fase, el tribunal procede a analizar si los criterios de antijuridicidad introducidos a la LRBRL por la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, resultan aplicables a esta ordenanza y la dotan de la reserva legal que exige el artículo 25 de la Constitución. Sobre este punto el tribunal concluye declarando la sanción nula por la razón de que la publicación de *“la ordenanza municipal es de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 57/2003 (FJ 6).”* De manera que, si la entrada en vigencia de dicha ley hubiese sido anterior a la de la ordenanza, ésta última sí hubiera contado con la suficiente cobertura legal que la hubiera autorizado para establecer las infracciones y sanciones que contenía.

Sobre la importancia de la ley añade el Tribunal madrileño que: *“En efecto, no podía demorarse por más tiempo la necesidad de 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, estableciendo 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, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal (FJ 7)”*.

Las posibilidades de autorregulación de infracciones y sanciones que esta ley establece para los entes locales los coloca en una situación privilegiada con respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas, ya que, como

afirma NIETO, *“si antes la posición de los Entes locales era inequívocamente desfavorable, ahora están en mejores condiciones que los órganos estatales y autonómicos ya que pueden tipificar directamente las infracciones, al menos cuando han tenido la fortuna de escapar a una regulación legal sectorial”*<sup>277</sup>.

## **7. Excepciones a la aplicación del principio de legalidad sancionadora**

Dentro de la modulación que caracteriza al principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador general, se encuentran dos importantes excepciones de aplicación, la una, relativa a los reglamentos preconstitucionales y postconstitucionales que reiteran el contenido de los anteriores, y la otra, referente a las relaciones especiales de sujeción. En el ámbito concreto del medio ambiente se añade otra excepción relativa a la prestación ambiental sustitutoria (PAS). A continuación se analizarán cada una de de estas excepciones.

### **A. Reglamentos preconstitucionales y postconstitucionales que reiteran el contenido de los anteriores**

Además de la flexibilidad que tiene el principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador con respecto a los reglamentos estatales, autonómicos y locales, este principio también integra una importante excepción, referida a los reglamentos preconstitucionales que tipifican infracciones y sanciones. En este sentido se expresa el Tribunal Constitucional en STC 16/2004, de 23 de febrero, al declarar que *“no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el derecho anterior a la Constitución (FJ 6)”*.

---

<sup>277</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 345).

Esta excepción se extiende en los mismos términos a los reglamentos postconstitucionales que se limiten a reproducir el sistema de infracciones y sanciones establecido en los reglamentos preconstitucionales.

En relación a los reglamentos postconstitucionales afirma la misma sentencia que: “este Tribunal ha admitido una segunda excepción a la aplicación del principio de reserva de Ley en materia sancionadora: la relativa a los reglamentos postconstitucionales que se limitasen a reproducir reglamentos preconstitucionales, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, al aplicar este sistema establecido antes de la Constitución (FJ 6)”<sup>278</sup>. Con respecto a esta última excepción, como bien declara el Tribunal Constitucional, lo que no se considera lícito es la modificación del cuadro de infracciones y sanciones establecido en el reglamento preconstitucional, es decir, la introducción de nuevas infracciones y sanciones que no cuenten con la suficiente cobertura por una norma con rango de Ley. En la legislación ambiental, el ejemplo más representativo de reglamento preconstitucional lo constituye el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), que todavía mantiene vigencia.

## **B. ¿En qué medida es aplicable el principio de legalidad sancionadora al ámbito de las relaciones especiales de sujeción?**

### **a. Concepto de “relaciones especiales de sujeción”**

Las <<relaciones especiales de sujeción>> constituyen un concepto elaborado por la teoría del derecho público de finales del siglo XIX que hace referencia a relaciones estrechas entre el Estado y el ciudadano. Como ejemplos de estos tipos de relaciones se encontraban aquellas que se daban en la escuela pública, los establecimientos penitenciarios, y, en general, las

---

<sup>278</sup> STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 6.

relaciones que se generaban dentro de establecimientos públicos, así como las que existían entre el Estado y los funcionarios o los sometidos a la prestación del servicio militar<sup>279</sup>. De manera que la expresión “relación de especial sujeción” o de “supremacía especial”, también conocida como “*relaciones especiales de poder*”<sup>280</sup>, hacía referencia a aquel vínculo que tiene lugar en algunos casos entre la Administración y los particulares en cuanto a la ordenación de determinados servicios públicos.

Este tipo de relación ha permitido a la Administración imponer sanciones con base en la disposición que regula la relación especial que entablaba, ya sea con el funcionario, preso, escolar, o cualquier sujeto que se encontrase en una situación de clara, aunque justificada, subordinación.

Esta figura jurídica nace en el Derecho Alemán y es a OTTO MAYER a quien se debe el que este concepto se impusiera rápidamente y de manera general en el Derecho administrativo<sup>281</sup>. Este autor desarrolló una teoría clásica a propósito de las relaciones especiales de sujeción, sobre la cual expresa MARIANO LOPEZ que “*para él [Otto Mayer] la relación de especial sujeción es una dependencia acentuada, que se instituye a favor de una determinada Administración pública respecto a todos los sujetos que entran en relación especial prevista. Esta acentuada dependencia se traduce en la práctica en un estado de libertad restringida, en el que el particular tiene que acomodar sus actuaciones a lo que exija el fin público*”<sup>282</sup>.

Para que este tipo de relación tuviera lugar era necesario que el particular estuviera sometido a la esfera organizativa del Estado de forma muy intensa. GALLEGO ANABITARTE, recogiendo una idea apuntada ya por MAYER, señalaba que la relación especial de sujeción es “*un estado de libertad restringida, en el cual el afectado se tiene que ajustar a lo que le exija el fin de*

---

<sup>279</sup> BACIGALUPO, E. (1991, p. 27).

<sup>280</sup> STC 132/2001 de 8 de junio, FJ 4.

<sup>281</sup> GALLEGO ANABITARTE (1961, p. 13).

<sup>282</sup> LOPEZ BENITEZ, M. (1994, p. 67).

*la Administración pública*<sup>283</sup>. Es decir, que el ámbito de aplicación de este tipo de relaciones tenía lugar en un campo bastante limitado, donde la intensidad y sobre todo la finalidad de la relación respondía, bien a una función pública, bien resultaba relativa a la propia organización de la Administración o a la gestión de los servicios públicos.

Con las relaciones especiales de sujeción lo que se perseguía era llevar un mayor control sobre esos particulares que realizaban una actividad de gran incidencia en el interés público, la cual en un primer término se encontraba bajo la responsabilidad del Estado.

Y es precisamente por esa razón que la Constitución sigue autorizando a la Administración a establecer una regulación que discipline su relación con el particular, a fin de hacer lo más eficiente posible el servicio de interés general que presta ese particular en su nombre. El ejemplo por excelencia sería el de los funcionarios públicos. Ahora bien, tal como indica HUERGO LORA, *“la idea de que los funcionarios se encuentren en una relación especial de sujeción respecto a la Administración no puede servir, actualmente, para justificar por sí sola ningún recorte de garantías respecto a las que se exigen en la potestad sancionadora administrativa”*<sup>284</sup>.

Para definir las relaciones especiales de sujeción el Tribunal Constitucional ha declarado en STC 132/2001, de 8 de junio (FJ 4) que: *“Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de «especial sujeción», «de poder especial», o simplemente «especiales». Lo importante ahora es afirmar que la categoría «relación especial de sujeción» no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la*

---

<sup>283</sup> GALLEGO ANABITARTE, A. (1961, p. 14).

<sup>284</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 185).

*Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos”.*

Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, en algunos casos en aplicación de la Constitución y las leyes basadas en la Constitución o en otros casos haciendo una interpretación extensiva del término “relación especial de sujeción”, han señalado los supuestos en los cuales tiene lugar dicha categoría. Ambos tribunales –pero sobre todo el Tribunal Supremo- se han destacado por realizar una aplicación poco rigurosa de esta figura, extendiéndola a casos en los cuales no puede establecerse ninguna conexión constitucional que permita la flexibilización del principio de legalidad sancionadora que corresponde en los casos de relaciones especiales de sujeción<sup>285</sup>.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de relaciones especiales de sujeción en los casos de un preso (STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2); de un policía nacional (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1); de un arquitecto colegiado (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 3) y de un detective privado (STC 61/1990, FJ 8). Por su parte, el Tribunal Supremo ha reconocido esta categoría en relación al servicio de auto-taxis (SSTS de 15 de julio de 1988 y 29 de septiembre de 1988), en los vinos que se les otorga la categoría de denominación de origen (STSS de 13 de diciembre de 1988 y 7 de junio de 1986), a los promotores de viviendas (SSTS de 5 de julio de 1985 y 8 de junio de 1988), a las corridas de toros (STS de 5 de abril de 1976) y a los Colegios profesionales (SSTS de 2 de febrero de 1984 y de 13 de mayo de 1988 y 30 de mayo de 1988).

---

<sup>285</sup> En este sentido apunta GARCIA MACHO, R. (2005, p. 226): “El Tribunal Supremo muestra falta de rigurosidad, como se ha visto en la aplicación del concepto de relación de especial sujeción, de la cual se ha contaminado el Tribunal Constitucional o, tal vez mejor expresado, habría que decir que la falta de criterios claros del Tribunal Constitucional y, asimismo de la doctrina ha influido decisivamente sobre el primero”.

Es evidente que el Tribunal Supremo amplía de forma desproporcionada el abanico en el que tienen lugar las relaciones especiales de sujeción, reduciendo el derecho fundamental a la reserva de ley sancionadora de esos particulares con los que establece relación, bajo la justificación de que por la naturaleza de las mismas estarían sometidas a una relación especial de sujeción.

Aunque en los últimos años el TC se ha esforzado en ir restringiendo el número de casos en los cuales tiene lugar esta categoría de relaciones, lo cierto es que ha sido aplicada en situaciones en las cuales la Constitución no establece precepto alguno del cual pudiera derivarse que se trate de una relación especial de sujeción. En ese mismo sentido NIETO afirma que: *“junto a los grupos tradicionales de soldados, presos, estudiantes y funcionarios se han ido añadiendo otros tan inesperados como los taxistas, promotores de viviendas, cultivadores de vinos con denominación de origen, agentes de aduanas, profesionales libres, personal de Banca y hasta espectadores de corridas de toros”*<sup>286</sup>. Y sigue diciendo NIETO, de una idea apuntada por GARCIA MACHO: *“el uso que de esta figura hacen los tribunales es como una fórmula de esquivar supuestos en los que, de otra suerte, habría que declarar la invalidez de una sanción- y en su caso, de la disposición en que se basa- creando un vacío jurídico que no considera oportuno por razones de justicia materia. Una válvula de escape por así decirlo”*<sup>287</sup>.

Frente a esta realidad, tal como señala HUERGO LORA, *“es sorprendente que este concepto, que en Alemania (donde nació) forma parte de la historia del Derecho, goce de tan buena salud en España y la doctrina lo considere un concepto aprovechable una vez podadas sus desviaciones más escandalosas”*<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 227).

<sup>287</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, 233).

<sup>288</sup> HUERTO LORA, A. (2007, p. 175).

Sin embargo, frente a este caos relativo a la inexistencia de unos criterios firmes que permitan identificar con claridad los tipos de relaciones subsumibles en esta categoría resulta de mucha utilidad la STC 26/2005, de 14 de febrero. Esta sentencia fija unos criterios para filtrar los casos en los cuales puede reconocerse una relación especial de sujeción, indicando que la misma sólo tiene lugar cuando la Constitución o las leyes de acuerdo con la Constitución así lo señalan, ya que las garantías constitucionales declaradas a favor de los particulares no pueden ser debilitadas sino es con base en una disposición del mismo rango normativo. *Los fines que debe cumplir la Administración no pueden utilizarse como un comodín por medio del cual de forma sistemática puedan restringirse los derechos fundamentales de ciudadanos inmersos en una relación de especial sujeción*<sup>289</sup>.

En este caso (STC 26/2005), el demandante es un concesionario de expendedoría de Tabaco, el cual fue sancionado en virtud de una resolución de la Delegación del Gobierno que no cumplía con los requisitos establecidos en el art. 25 de la Constitución y en la cual se alegaba la existencia de una relación especial de sujeción. El FJ 5 de esta sentencia señala que: *“en el supuesto que nos ocupa ningún precepto constitucional, ni tampoco una ley conforme con la Constitución, prevén ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito económico como el de los concesionarios de expendedorías de tabaco. Por ello, también “con independencia de cómo se denomine la relación” que une a la titular de la concesión con la Administración, “no hay fundamento alguno” para que la infracción por la que se sancionó a la recurrente “carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25 de la CE”*. De manera que, independientemente de que la situación que de lugar a la imposición de una sanción derive de una relación especial de sujeción o de una relación general, lo cierto es que, cualquier sanción debe cumplir con los criterios de legalidad

---

<sup>289</sup> GARCIA MACHO, R. (2005, p.183).

establecidos en el art. 25 CE, salvo que la propia Constitución o una ley amparada en la misma permita su flexibilización.

Igualmente señala SUAY RINCON: “no ha de dejar de reconocerse que, prácticamente, desde el principio, se desarrollaron esfuerzos en el sentido apuntado [la cuestión de si es posible sostener la exclusión de la garantía formal del principio de legalidad] que, a tal efecto, se recurrió a la “arcaica” categoría (propia de otro Estado y hasta de otro contexto histórico) de las relaciones especiales de sujeción, en una línea de tendencia que iniciará el Tribunal Supremo, pero que terminaría avalando incluso el propio Tribunal Constitucional. A fecha de hoy, sin embargo, felizmente, esta situación parece definitivamente separada. No sólo, sin duda, en buena parte, por los esfuerzos desarrollados desde la doctrina; también, por la propia evanescencia de la categoría, que terminaba por abarcar supuestos y colectivos excesivamente heterogéneos; e incluso, porque no cabe descartar en absoluto, antes bien lo contrario, que la Constitución ante la evidencia de ciertos grupos tradicionalmente más desprotegidos, haya pretendido, precisamente, reforzar su abanico de garantías. En definitiva, y esto es lo que quiere indicarse, es la propia Norma Fundamental a la que se haya que estar, y sólo a lo que ella disponga y, realmente, en este punto deja muy poco margen”<sup>290</sup>.

#### **b. La flexibilización del principio de legalidad sancionadora en las “relaciones especiales de sujeción”**

En estos casos la flexibilización de la aplicación del principio de legalidad sancionadora establecido en el Art. 25.1 CE se produce cuando las infracciones y sanciones no están fijadas más que mínimamente en una norma con rango de ley, siendo su fuente reguladora fundamentalmente un reglamento. Esta

---

<sup>290</sup> SUAY RINCON, J. (2001, p. 13).

flexibilización va más allá de la que se da en cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas y la competencia de las Entidades locales en la adopción de ordenanzas municipales que tipifiquen infracciones y sanciones. Esto no significa que en el caso de las relaciones especiales de sujeción la Administración procederá a aplicar sanciones sin la existencia de una ley previa que la justifique.

En ese sentido señala NIETO que: “cuando se trata de una regulación de un servicio público, entran en juego las potestades organizatorias de la Administración, que llevan consigo la presencia de relaciones especiales de sujeción y la correspondiente relajación del principio de legalidad”<sup>291</sup>. En concreto, la LRJPAC solamente en su artículo 127.3 excluye la aplicación de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración al ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio y respecto de quienes estén vinculadas a ellas por una relación contractual<sup>292</sup>.

En ese mismo sentido se extiende la flexibilización del principio de legalidad con respecto a las relaciones especiales de sujeción, en los casos de los reglamentos independientes, modalidad que es sólo admisible en materias no reservadas a la Ley<sup>293</sup>. En este sentido GARCIA MACHO pone como ejemplo la STS de 12 de mayo de 1988, en la cual un sindicato de médicos titulados recurre una Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 9 de octubre de 1985 que establece el régimen retributivo del personal de equipos de

---

<sup>291</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 231).

<sup>292</sup> Art. 127.3: Las disposiciones de este Título [De la potestad sancionadora] no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.

<sup>293</sup> En este sentido MENENDEZ REXACH, A. (2003, p. 109) señala que: “la STS de 10 de mayo de 1989, de la Sala Especial de Revisión, Ar. 3744, afirma que esta tesis es doctrina consolidada; entre las recientes, cfr. SSTS de 7 de junio de 1999, Ar. 4316 y 15 de abril de 1998, Ar. 3324). La STS de 15 de abril de 1998 (Ar. 3324) declara que entran dentro de esta categoría los que “solo alcanzan a normar las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquella y éstos específicas relaciones de superioridad, no afectando nunca a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general” (FJ 9).

atención primaria. En este caso el Tribunal determinó que dicho reglamento independiente estaba dirigido a los empleados públicos del Ministerio, por tanto sometidos a una relación de especial sujeción con la Administración, y en consecuencia, que con el mismo no se transgredía lo establecido en el art. 97 de la Constitución<sup>294</sup>.

Esta última tesis que sostiene que se pueden aprobar reglamentos independientes para las materias de organización y relaciones especiales de sujeción es criticable. Como indica MENENDEZ REXACH *“se ha impuesto frente a otra corriente jurisprudencial mucho más precisa, pero que hoy parece abandonada, según la cual se puede citar este tipo de reglamentos en las materias no reservadas a la ley. En la aplicación que el TS hace de esta doctrina se puede comprobar que maneja el concepto de reglamento “de organización” como un cajón de sastre en el que, según la conveniencia (y, en especial, para salvar la omisión del dictamen del Consejo de Estado) califica como organizativas regulaciones que tienen una evidente proyección “ad extra”*<sup>295</sup>.

### **c. Límite de la flexibilización del principio de legalidad sancionadora en las relaciones especiales de sujeción**

Independientemente de que se trate de una relación especial de sujeción o no, cualquier sanción que no esté basada en una ley vulnera el principio de legalidad establecido en el artículo 25 CE. En ese sentido declara el Tribunal Constitucional en las SSTC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1, y 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2 que, *“incluso en el ámbito de una ‘relación de sujeción especial’*

---

<sup>294</sup> Art. 97 CE: El gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

<sup>295</sup> MENENDEZ REXACH, A. (2003, p. 109).

*una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE".*

La idea más aproximada que hemos encontrado sobre el límite de la flexibilización del principio de legalidad en las relaciones especiales de sujeción viene establecida en la STS de 29 de septiembre de 2003, Ar.6487, en cuyo FJ 1 se expresa que: *"si bien se ha destacado la necesidad de que en todo caso también en las relaciones de sujeción especial se parta de una previa habilitación legal, aunque no resulte unánime la delimitación de cuál sea su alcance concreto. No se considera exigible siempre una específica cobertura legal para cada una de las infracciones y sanciones pero sí una Ley que establezca unas normas genéricas, con lo que se está aludiendo a una regulación de la potestad sancionadora mediante norma con rango de ley"*.

A partir de esta sentencia y de la jurisprudencia constitucional anteriormente expuesta se puede interpretar que la flexibilidad del principio de legalidad contenido en el art. 25 de la Constitución en las relaciones especiales de sujeción alcanza incluso el límite de que no sea exigible la tipificación previa en una ley de la infracción y sanción a imponer, sino que sea suficiente que una norma con rango de ley establezca la competencia para sancionar en éste ámbito.

De manera que, frente a la pregunta de si con las relaciones especiales de sujeción se permite excepcionar el principio de legalidad que rige en el derecho administrativo sancionador, la respuesta que ha dado la jurisprudencia es un rotundo no, ya que se declara que las relaciones especiales de sujeción no escapan ni a la aplicación del principio de legalidad ni al respeto de los derechos fundamentales, sino que en todo caso lo que se produce es una relajación de este principio. Tal como expresa NIETO *"el principio de legalidad sigue aplicándose aunque sea de forma relajada, pero*

con una relajación que tiene el límite infranqueable de no llegar a ser supresión”<sup>296</sup>.

En ese sentido la STC 26/2005 de 14 de febrero de 2005 (FJ 3), afirma que: *“hemos declarado que “las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (vid., entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y, más recientemente, STC 61/1990)” (STC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2)”*.

De manera general se considera que su aplicación debe limitarse a los casos que expresamente establece la Constitución, ya que de otro modo podría ponerse en peligro la seguridad jurídica.

#### **d. Las relaciones especiales de sujeción en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

El concepto de relación especial de sujeción aplicado al ámbito concreto del medio ambiente puede darse, como señala LOZANO CUTANDA, con relación a *“los numerosos supuestos en que los ciudadanos quedan sometidos a una especial vinculación con la Administración, derivada bien de un contrato, bien de un acto jurídico unilateral que, en atención al fin público concurrente de la protección ambiental condiciona o limita la actividad de los particulares, como es el caso de las autorizaciones operativas de actividades potencialmente lesivas del medio ambiente o de las concesiones para la utilización del dominio*

---

<sup>296</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 231).

*público. En estos casos si alguna flexibilización se produce en los principios de legalidad formal y de tipicidad o cualquiera de los demás principios rectores del derecho sancionador administrativo, se derivará de una expresa habilitación que reconozca estas potestades como necesarias para hacer efectivo el interés público de la protección del medio ambiente, pero no de ninguna pretendida “naturaleza sui generis” de la relación del ciudadano con la Administración”.*

Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo en sentencia 833/2002, de 2 de junio de 2002, a pesar de que reconoce la existencia de relación especial de sujeción con respecto a la actividad de recogida y depósito de aceites usados, de esta relación no extrae ninguna matización especial a la aplicación del principio de legalidad dado que la misma no se encuentra prevista en la CE, ni con fundamento en la misma en ninguna ley.

En el caso citado, tomando en cuenta el régimen jurídico de la normativa sobre residuos tóxicos y peligrosos de la Ley 20/1986 de 14 de mayo, de su Reglamento de 20 de julio de 1988 y de la Ley 3/1988 de 13 de octubre sobre la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, en este marco – dice la citada sentencia- *“se establecen taxativas obligaciones, entre otras, la de obtener autorización administrativa pertinente para el desarrollo de la actividad (arts. 6.1 y 8.1 de la Ley 20/86), adoptar medidas de seguridad y un plan de emergencia (art.9) y las que se desarrollan en el Capítulo III del Reglamento y un riguroso y específico régimen sancionador que trazan, en definitiva, un cuadro de relaciones que es característico de las de sujeción especial, respecto de las personas que ejercen determinadas actividades generadoras de genuinos y singulares vínculos con la Administración, que van más allá de los que, con carácter general, atañen a todos los ciudadanos”.* Pero recuerda que esto no le lleva a excepcionar ningún principio, como es el de legalidad, ya que resulta una arbitrariedad la aplicación de una sanción no contenida en una norma jurídica con rango de ley.

Sobre este tipo de relaciones también se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia de 6 de noviembre de 2001, Ar.1055, en respuesta al recurso de apelación interpuesto por el propietario de una tienda de autos, a quien el Ayuntamiento de Llana impuso la sanción de cierre del local a causa de la comisión de una infracción muy grave de la ordenanza de Policía y Buen Gobierno, relativa a la emisión de ruidos por encima de los niveles establecidos en la ordenanza municipal. La parte apelante, representada por el Ayuntamiento alegaba que dicha ordenanza tenía respaldo legal en el art. 6 del RAMINP, o incluso en los arts. 45.3 y 25.1 de la Constitución, de los cuales derivaba la existencia de relaciones de sujeción especial *“en cuanto traten de posibilitar regulaciones sancionadoras meramente reglamentarias sin apoyo legal alguno”*. Por su parte, el apelado alegaba que tal como había decidido el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Girona Nº 2, la ordenanza con base en la cual se le había impuesto la sanción vulneraba el principio de legalidad y tipificación de infracciones y sanciones administrativas contenido en el art. 25 de la Constitución. En este sentido, con respecto a la invocación de la existencia de relación especial de sujeción, el tribunal expresó que: *“la segunda vía tampoco puede prosperar habida cuenta que la cuidada doctrina del Tribunal Constitucional en la materia la desautorizan”*<sup>297</sup>. En ese sentido añade el tribunal que: *“no hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por ordenanza municipal puede o debe ser castigada”* (FJ 3).

Por estas razones el tribunal desestima el recurso de apelación interpuesto en nombre del Ayuntamiento y confirma íntegramente la parte dispositiva de la sentencia del juzgado contencioso-administrativo por la cual se declara la nulidad del decreto con base en el que se imponía la sanción de cierre del

---

<sup>297</sup> En este sentido la jurisprudencia citada en esta sentencia es la misma a la que se ha hecho alusión en el desarrollo de este epígrafe.

local por superar el volumen de ruido permitido. Esto así porque no respetaba el principio de legalidad en el cual debe sustentarse cualquier sanción, independientemente del tipo de relación que tenga lugar entre el particular y la Administración.

Como conclusión en este estudio se considera que, a pesar de que tanto la doctrina como la jurisprudencia anterior a la STC 132/2001, de 8 de junio de 2001, aplicaron un criterio extensivo de relación especial de sujeción, es necesario, como afirma el TC en la citada sentencia que, el mismo, se restrinja a aquellas situaciones previstas como tales por la Constitución o en las leyes conforme a la Constitución, en las que resulta legítimo establecer límites en el disfrute de derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho a la legalidad sancionadora contenida en el art. 25 de la CE. En los demás casos, y es lo que está haciendo el TC en sus últimas sentencias, debe hacerse exigible con todas sus garantías el derecho constitucional a la legalidad sancionadora, sin que sirva invocar “las relaciones especiales de sujeción” para excepcionar o modular su aplicación.

En este sentido, dentro del ámbito del medio ambiente tampoco hemos encontrado base jurídica ni en la Constitución ni en la legislación aprobada en los diversos sectores de protección ambiental para justificar excepciones al principio de legalidad sancionadora basadas en la existencia de “relaciones especiales de sujeción”. Muy ilustrativa en esta afirmación es la citada STS 833/2002, de 2 de junio, sobre recogida y depósito de aceites usados.

### **C. ¿En qué medida se aplica el principio de legalidad sancionadora en la regulación de la prestación ambiental sustitutoria (PAS)?**

Como se expuso *supra* en el capítulo I, epígrafe VI.1.A.a la PAS constituye una figura de reciente incorporación en el ordenamiento jurídico español – son las Comunidades Autónomas (Navarra, Aragón y Baleares), las que han

regulado por primera vez en su legislación ambiental esta técnica que sustituye a la sanción pecuniaria-. Como se explicó entonces la PAS constituye una alternativa a la sanción administrativa, ya que consiste en la sustitución de la multa por la imposición al infractor sancionado de la obligación de realizar actividades materiales de restauración, conservación o mejora que redunden en beneficio del medio ambiente.

La configuración jurídica de la PAS plantea serias dudas en relación al cumplimiento del principio de legalidad (La Ley de intervención para la protección ambiental de Navarra, Ley foral 4/2005, de 22 de marzo (LFIPA); la Ley de Caza y Pesca de Navarra, Ley 17/2005, de 22 de diciembre; la Ley de montes de Aragón, Ley 15/2006, de 28 de diciembre; la Ley de Medio ambiente de Aragón, Ley 7/2006, de 22 de junio y la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en la Illes Balears). En cuanto a la vertiente material, relativa a la tipificación de los elementos esenciales de la prestación, su cumplimiento plantea grandes dudas. Entre los elementos materiales que sí tipifican todas las citadas leyes que regulan esta prestación se encuentran: a) Que es al infractor sancionado al que le corresponde solicitar la sustitución del pago de la multa por la realización de la PAS; b) Esta prestación sólo procede en los casos en los cuales exista una resolución administrativa sancionadora firme; c) Es al órgano sancionador al que le corresponde autorizar o no la solicitud de sustitución de la multa por la prestación y; d) Es al órgano sancionador al que le corresponde determinar el contenido de la prestación. Estos elementos se repiten en todas las leyes mencionadas que regulan este tipo de prestación. Ahora bien, algunas leyes incorporan elementos más específicos para determinar los casos en los cuales puede tener lugar y los criterios que tendrán que ser tenidos en cuenta al momento de determinarla. Me refiero a la individualización del tipo de sanción que puede ser sustituida

por la misma<sup>298</sup> y a la aplicación del criterio de equivalencia en su determinación.

En relación al contenido material de la prestación las leyes que configuran la PAS sólo señalan los elementos esenciales de la sanción sustitutoria: dicen que será en materia de medio ambiente, pero no determinan el ámbito concreto de la prestación. No obstante estas imprecisiones, aunque la PAS planteé dudas sobre el cumplimiento de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, sí se justifica su utilización. Dos razones importantes para permitirlo son, en primer lugar, la determinación precisa en la ley de la actividad concreta en la que consistirá la prestación es algo difícil de realizar en materia de medio ambiente debido a la gran variedad de daños de los que puede ser susceptible la naturaleza. En estos casos, desde mi punto de vista, lo importante es que se garantice la aplicación del criterio de equivalencia en su determinación. En segundo lugar, el aumento de la discrecionalidad del órgano sancionador para la determinación de la PAS queda justificada al ponderarse<sup>299</sup>, de un lado, la aplicación estricta del principio de legalidad sancionadora, y de otro lado, la voluntad expresa del infractor concretada en la iniciación de un procedimiento adicional con el

---

<sup>298</sup> Con respecto al tipo de sanción que puede ser sustituida por la PAS sólo la Ley de Montes de Aragón, Ley 15/2006, de 28 de diciembre la delimita a un tipo determinado de sanción. Esta Ley señala que la PAS sólo puede ser solicitada con respecto a sanciones que no sean calificadas como graves. Aunque éste constituya un elemento clarificador con respecto al tipo de sanción que puede ser canjeable, no significa que por su falta de tipificación se vulnere el principio de legalidad, más bien quiere decir que, en principio, cualquier tipo de sanción ambiental de multa podrá ser sustituida por una PAS. En último lugar, como es competencia del órgano sancionador autorizar o no la realización de la prestación, será él quien lo determine conforme a las características particulares del caso concreto. De cualquier modo, tomando en cuenta que la PAS tiene un efecto más directo sobre la recuperación de los bienes ambientales afectados me parece más efectivo mantener abierta la posibilidad de realizar esta prestación frente a cualquier tipo de sanción pecuniaria por infracción a una ley ambiental.

<sup>299</sup> La ponderación es un método jurídico que tiene como finalidad determinar el peso de una cosa y, figurativamente, examinar con cuidado algún asunto. Una decisión ponderada es aquella en la cual las ventajas que se consiguen con la limitación compensen los perjuicios derivados de la misma para el ciudadano; o, lo que es lo mismo, que cuanto mayor sea el perjuicio del derecho del particular (en este caso el derecho a la legalidad sancionadora), mayor sea la importancia del cumplimiento del fin que justifica la medida limitativa. RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2000, pp. 9 y 87).

objetivo de solicitar la sustitución de su sanción de multa por una PAS, a sabiendas de que la ley no predetermina el contenido exacto de la prestación. En virtud del principio *volenti non fit iniuria*<sup>300</sup>, la voluntad del sancionado de sustituir su multa por una actividad en beneficio del medio ambiente que se concreta en la solicitud de la sustitución, debilita la exigencia estricta del principio de certidumbre que se deriva del principio de legalidad en materia sancionadora. El infractor, a sabiendas de que el contenido de la PAS no está predeterminado en la Ley decide solicitar su sustitución por una prestación ambiental.

A continuación el punto central de estudio será determinar si es conforme al principio de legalidad la discrecionalidad que la ley atribuye al órgano sancionador para la determinación del contenido material de la PAS. En una segunda parte también se analizará si cumple con el principio de legalidad la discrecionalidad que la ley atribuye al órgano sancionador con respecto a la determinación del procedimiento a seguir para la autorización o no autorización de su implementación.

#### **a. Principio de Legalidad y discrecionalidad atribuida por el legislador al órgano sancionador con respecto a la determinación del contenido material de la prestación**

Como se ha expuesto, en materia sancionadora se exige la aplicación estricta del principio de legalidad<sup>301</sup> (art. 25.1 CE). Esto significa que la

---

<sup>300</sup> “*Volenti non fit iniuria*” es la versión en latín del principio general del derecho “no se puede hacer ofensa a quien la consiente”, también conocido como “al que quiere no se le hace perjuicio”.

<sup>301</sup> En este sentido tal como señala GALLEGO ANABITARTE, A.; DE MARCOS FERNANDEZ, A.: “La aplicación por la Administración de la norma jurídica a través de resoluciones administrativas es siempre reglada: no existe discrecionalidad entendida como una decisión de la voluntad adoptada libremente, sino que toda resolución administrativa, está sometida a las determinaciones contenidas en la norma, con más o menos intensidad según permita la regulación aplicable. (1995, p. 337).

discrecionalidad del órgano sancionador en la determinación de una sanción “convencional” se reduce a la fijación de la sanción dentro de los márgenes establecidos en las leyes para cada caso, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias que concurran en cada caso. Si se compara el grado de discrecionalidad que tiene el órgano sancionador para imponer una sanción “convencional” frente a la discrecionalidad que el mismo tiene para sustituir la sanción de multa por una PAS se advierte que en este último caso es mucho mayor, en el sentido de que el órgano sancionador deberá determinar discrecionalmente la actividad concreta por la cual se sustituirá la multa. Su función se limitará a aplicar el criterio de equivalencia o proporcionalidad, el cual se concreta en la determinación de una actividad en provecho del medio ambiente cuyos costos de reparación sean proporcionales al monto de la multa<sup>302</sup>. Este grado de discrecionalidad que se acrecienta en el caso de la determinación de la PAS frente a la determinación de las sanciones convencionales, es aceptable, a mi juicio, siempre que cumpla con la exigencia de motivación que establece el art. 54.1.f) de la LRJPC<sup>303</sup>.

*“La vinculación de la actividad de la Administración al Derecho en estos casos en que la norma le otorga competencias discrecionales se consigue mediante el contrapeso que supone la imposición del deber de motivar y justificar suficientemente esas decisiones. La argumentación utilizada en dicha motivación debe reconducir la decisión a la norma de la que es aplicación conforme a un método lo más riguroso y disciplinado posible. Así debe interpretarse el art. 54.1.f) LRJPAC que exige que sean motivados los actos que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales”<sup>304</sup>.* De manera que, tanto

---

<sup>302</sup> En este sentido señalan GALLEGU ANABITARTE, A.; DE MARCOS FERNANDEZ, A. que: A pesar de que la aplicación del principio de legalidad es más rígida en los actos de gravamen como la multa [...] la resolución administrativa debe ser ponderada, razonada, sometida fundamentalmente al principio de la proporcionalidad (1995, 337).

<sup>303</sup> Art. 54.1.f): Serán debidamente motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: los que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

<sup>304</sup> GALLEGU ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A. (2001, p.85).

en el caso de que el órgano sancionador determine la PAS como cuando no autorice su sustitución deberá justificar debidamente su decisión. En el primer caso para sustentar la proporcionalidad de la misma mientras que el segundo para convencer sobre las razones por las cuales en ese caso concreto no considera viable sustituir la multa por la prestación. En este sentido, como señala GALLEGO ANABITARTE: *“En todo caso, la Administración debe motivar su resolución, de forma que justifique su actuación de acuerdo con el interés general (vid. Art. 103.1 CE): todas las ponderaciones administrativas sobre el interés público, las circunstancias del caso, etc., están sometidas al control pleno e integral por parte de los Jueces de lo contencioso-administrativo”*<sup>305</sup>.

#### **b. Principio de Legalidad y la discrecionalidad atribuida por el legislador al órgano sancionador con respecto a la determinación del procedimiento para la imposición de la PAS**

Las leyes que regulan la PAS no establecen el procedimiento a seguir para la determinación de la sanción sustitutoria. En este sentido no garantizan la audiencia del interesado, no indican el plazo en el que el particular deberá realizar la prestación, así como tampoco las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, todo ello lo delegan en la discrecionalidad del órgano sancionador.

La exigencia de un procedimiento para el ejercicio de la actividad sancionadora de la Administración fue declarada por primera vez en STC 18/1981 de 8 de junio, en un caso relativo a la imposición de sanciones sin previo procedimiento (sanciones “de plano”). En esa ocasión señaló el Tribunal, refiriéndose a la necesidad de que la actividad sancionadora se enmarque en un procedimiento como exigencia derivada de los arts. 24 y 9 CE que: “los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en

---

<sup>305</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A. (2001, p. 99).

materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución” (FJ 2)<sup>306</sup>. Es así que, para la imposición de una sanción por infracción a la legislación que protege el medio ambiente, como se estudiará *infra*, es indispensable que medie un procedimiento que respete los derechos y garantías del presunto responsable, ya que como bien ha expresado la jurisprudencia constitucional queda terminantemente prohibida la imposición de sanciones de plano o lo que es lo mismo carentes de procedimiento que garantice a los interesados su defensa real y efectiva. Entre la gran cantidad de sentencias que reiteran la prohibición de imposición de sanciones de plano, establecida por primera vez en la STC 18/1981, se encuentra la STC 76/1990, de 26 de abril, la cual señala que “en el acta deben consignarse los hechos, pero que la imposición de las sanciones deben seguir el procedimiento sancionador correspondiente”<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup> En este caso, comprobada la existencia de sanción sin procedimiento previo (sanción de plano) el Tribunal procede a estimar el recurso de amparo interpuesto por los recurrentes y a anular la sanción impuesta sin procedimiento previo por el Gobernador Civil de Barcelona.

<sup>307</sup> En este mismo sentido, pero en materia tributaria también se pronunciaron las STSJ de la Comunitat Valenciana Nos. 1578/2002 de 22 de noviembre y 1536/2002 de 21 de noviembre, en ambas sentencias se declaran nulas de pleno derecho las sanciones impuestas a través de actas de conformidad, ya que no cumplían con la regla estructural derivada del art. 24 CE que establece la necesidad inexcusable de un procedimiento. Así la STSJ de la Comunitat Valenciana 1578/2002 señala que: “esta Sala ha afirmado reiteradamente que las sanciones impuestas en un acta de conformidad, directamente, son nulas de pleno derecho, al tratarse de sanciones impuestas sin procedimiento alguno. A este respecto, la STC 18/81, de 8-6 (RTC 1981, 18), afirma claramente que las sanciones impuestas de plano infringen el art. 24 CE (RCL 1978, 2836). En nuestra sentencia 1-7-02, dictada en el recurso 1284/99, afirmábamos así: “El TSJ de Madrid ha afirmado, en su sentencia de 21-4-94, que no es viable imponer las sanciones en el acta, aun cuando la misma sea de conformidad; lo que es plenamente coherente con el hecho de que la conformidad se circunscribe a los hechos, pero no a las valoraciones jurídicas (entre otras muchas, STSJ de Andalucía, sede de Granada, de 29-3-93) entre las que se cuenta, por supuesto, la calificación de una conducta como infracción tributaria e incluso la misma existencia de culpabilidad, en cuanto que esto último no constituye un dato aprehensible sensorialmente, sino que comporta la valoración de una determinada conducta. A lo que debe añadirse que la STC 76/90, de 26-4 (RTC 1990, 76), señala que el acta deben consignarse los hechos, pero que la imposición de las sanciones debe seguir el procedimiento sancionador correspondiente. A lo que debe añadirse, aun cuando el precepto en cuestión sea como tal inaplicable en este caso “*ratione temporis*”, que el art. 34 de la Ley 1/98 (RCL 1998, 545) señala que las sanciones deberán imponerse en un procedimiento distinto del de comprobación e investigación; lo que no es sino

En este caso las leyes que regulan la PAS no cumplen con el principio de legalidad en cuanto a que no regulan un procedimiento para la imposición de la sanción sustitutoria (art. 105 CE). La discrecionalidad que el legislador atribuye al órgano sancionador para imponer la PAS excede los límites que la CE exige sobre reserva de ley en materia de procedimiento sancionador (art. 105.c). La situación ideal para la aplicación de la PAS sería aquella en la cual el legislador estableciera claramente el procedimiento a seguir para la autorización de la sustitución de la sanción pecuniaria por la prestación, ya que si bien es cierto que cabe inferir la necesidad de que se siga un procedimiento para tal fin, no se impone normativamente. Entre las cuestiones procedimentales que sí se encuentran previstas en las leyes se encuentra que la prestación debe ser solicitada antes de que la sanción se haga ejecutiva, ya que las leyes sí establecen que la solicitud debe hacerse cuando exista una resolución sancionadora firme, pero no señalan un plazo determinado entre este lapso de tiempo y la ejecución. También se puede deducir que como todo acto administrativo la resolución mediante la cual se sustituya la multa por la PAS puede ser recurrible, pero tampoco se establece dicho plazo. Por otro lado, salvo la Ley de caza y pesca de Navarra, Ley 17/2005, de 22 de diciembre, tampoco las normas hacen referencia a las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Con respecto a estos requisitos de procedimiento sólo el Reglamento para el desarrollo de la Ley 4/2005, de 22 de marzo de 2005, de intervención para la protección de Navarra, Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre indica que el órgano sancionador dispone de un plazo máximo de un mes para responder sobre la solicitud de sustitución de multa por la prestación. Asimismo, exclusivamente la Ley de caza y pesca de Navarra, Ley 17/2005, de 22 de diciembre señala que la “no

---

consecuencia de la jurisprudencia constitucional antes señalada y relativa a las garantías que deben regir en todos los procedimientos administrativos (y, por tanto, también tributarios) de índole sancionadora” ( FJ 4). Con igual fundamento se expresa la STSJ Comunitat Valenciana núm. 1536/2002, de 21 de noviembre en su FJ 6.

realización de la prestación en los plazos señalados conllevará el restablecimiento de la multa, incluidos los intereses de mora a que hubiere lugar” (art. 107).

A pesar de ello se puede sostener que existe una razón de peso que permite entender que la legislación de manera implícita reconoce la exigencia de un procedimiento para autorizar la PAS. La razón por la cual es defendible la aplicación de la prestación pese a las carencias de contenido procedimental que presentan las leyes que la regulan, tiene su base en el hecho de que la PAS constituye una opción sancionadora para el particular infractor, opción que se concreta en pedir la iniciación de un procedimiento que le pueda brindar la posibilidad de sustituir su multa por una prestación ambiental. En ese sentido la Administración no puede dejar de garantizar este derecho alegando la falta de procedimiento establecido. La Administración debe garantizar el ejercicio de este derecho y afrontar las dificultades que sobre la marcha puedan surgir en razón de la falta de regulación del mismo en una norma con rango de ley. Por otro lado, tal como señalamos *supra*, en virtud del principio *volenti non fit iniuri*, el particular tampoco podrá alegar perjuicio, ya que como expresa este principio de derecho latino, no se puede hacer ofensa a quien la consiente, o también, al que quiere no se le hace perjuicio.

Ahora bien, una buena alternativa para facilitar la aplicación de la PAS, para que no se planteen tantas dudas con respecto a si cumple o no con el principio de legalidad y para hacerla efectiva en toda España, sería la de regularla a través de una norma estatal, en la cual se establezca el procedimiento para su autorización o no autorización. Si esto no fuera posible, otra opción sería la de cada una de las Comunidades Autónomas que regulen esta prestación la desarrollen reglamentariamente. En ese sentido cada ley y/o reglamento que la regule podría incluir un listado-guía de las posibles prestaciones, determinar el plazo para su solicitud, ejecución y reglamentación de los mecanismos de evaluación, así como las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento.

## 8. Recapitulación

El principio de legalidad en materia sancionadora consiste en la exigencia de una ley previa o reserva de ley que establezca (tipifique) la acción o inacción prohibida, así como también la sanción correspondiente al incumplimiento de dicha norma. En el ámbito del medio ambiente esta reserva se regula en el art. 45.3 de la Constitución, el cual señala que: *“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”*. Para todo el *ius puniendi* del Estado este principio se establece en el art. 25 CE: *“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”*.

Como se explica *supra*, la STC 52/2003, de 17 de marzo (FJ 7), reiterada en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, (FJ 2), el TC interpreta el artículo 25.1 como una doble garantía: *“La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este tribunal ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora”*.

Las exigencias que establece la reserva de ley en el Derecho penal son distintas a las exigidas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. Mientras que con el primero se exige que sea una norma con rango de ley la

que tipifique la infracción y sanción a aplicar por el juez, en el ámbito del Derecho administrativo se permiten ciertas flexibilizaciones del principio de legalidad, que posibilitan en unos casos la imposición de una sanción con base en un reglamento.

Sobre las razones que justifican esta flexibilización en el ámbito del Derecho administrativo sancionador la STC 26/2005, de 14 de febrero de 2005 (FJ 3), señala que: *“es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencia de prudencia o de oportunidad”*. A continuación se presentará un resumen sobre cómo se concretiza esa flexibilidad del principio de legalidad sancionadora en cada uno de los supuestos analizados.

#### **A. Competencia reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas**

En este sentido el TC ha precisado que: *“es doctrina reiterada de este tribunal que el art. 25.1 CE reserva a la ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley [...]. Concretamente y en materia de tipificación de infracciones, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica de la propia ley”* (STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3).

De esta forma se ha explicado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y

límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3). Con una formulación más directa se afirma en la STC 305/1993, de 25 de octubre (FJ 3), que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de ley. Esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero (FJ 2). Es claro que, con una u otra formulación, la jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al Reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley”.

## **B. Ordenanzas Municipales**

En ese sentido la STC 16/2004 establece que: “del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos -ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de 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 5).

En ese mismo sentido señalaba ya la STC 132/2001 (FJ 6): “la mera atribución por ley de competencias a los Municipios -conforme a la exigencia del art. 25.2 LRBRL- no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.”

A la vista de lo anterior, la competencia de los Ayuntamientos para elaborar ordenanzas municipales reguladoras de infracciones y sanciones, puede ser atribuida por dos vías:

- Por designación expresa de una ley estatal o autonómica previa, que establezca los criterios mínimos de antijuridicidad por los cuales deberá regirse el Ente local en la tipificación de las infracciones y sanciones contenidas en la ordenanza municipal correspondiente.
- Por la competencia que establece la Ley 57/2003, de 27 de noviembre, de medidas de modernización del gobierno local (LMMGL), la cual ha introducido un nuevo título XI a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), donde se regula la potestad sancionadora de los entes locales. Los artículos introducidos fueron de

139 a 141, los cuales además modifican los arts. 127.1 y 129.1 de la LRJPAC.

### **C. Relaciones especiales de sujeción**

En algunos casos de relaciones especiales de sujeción, por disposición de la Constitución o de una ley con base en la Constitución, es posible flexibilizar el derecho a la legalidad sancionadora previsto en el art. 25.1 CE.

Aunque no resulte unánime la delimitación de cual sea su alcance concreto, con base en la jurisprudencia y doctrina citada se puede decir que la flexibilidad del principio de legalidad contenido en el art. 25.1 CE en las relaciones especiales de sujeción alcanza el límite de que no sea exigible la tipificación previa en una ley de la infracción y sanción a imponer, sino que sea suficiente con que una norma con rango de ley establezca la competencia para sancionar en éste ámbito. De manera que, frente a la pregunta de si con las relaciones especiales de sujeción se flexibiliza el principio de legalidad que rige en el Derecho administrativo sancionador, la respuesta que ha dado la jurisprudencia es ponderada pero no muy precisa, ya que se declara que las relaciones especiales de sujeción no escapan ni a la aplicación del principio de legalidad ni al respeto de los derechos fundamentales, sino que lo que todo caso se produce es una relajación de este principio. Tal como expresa NIETO *“el principio de legalidad sigue aplicándose aunque sea de forma relajada, pero con una relajación que tiene el límite infranqueable de no llegar a ser supresión”*<sup>308</sup>.

Para el ámbito del medio ambiente no se encuentra base jurídica ni en la Constitución ni en la legislación aprobada en los diversos sectores de protección ambiental para justificar excepciones al principio de legalidad sancionadora basadas en la existencia de “relaciones especiales de sujeción”.

---

<sup>308</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p.231).

#### **D. Prestación ambiental sustitutoria (PAS)**

La flexibilidad o excepción al cumplimiento estricto del principio de legalidad sancionadora en relación a la prestación alternativa a la sanción de multa frente a infracciones ambientales denominada PAS, se produce o materializa en virtud de la discrecionalidad que el legislador autonómico atribuye al órgano sancionador en dos sentidos. En primer lugar, con respecto a la determinación del contenido material de la prestación y, en segundo lugar, con respecto a la determinación del procedimiento para su imposición. Esta flexibilidad excede los límites que establecen los diferentes cánones constitucionales que se han expuesto en éste epígrafe (en las letras A, B, y C) del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) y las exigencias constitucionales sobre el procedimiento sancionador que ha de seguirse derivadas del art. 24 CE (a este respecto *vid. infra* capítulo III de esta primera parte). En éste segundo sentido, entre la gran cantidad de sentencias que reiteran la prohibición de imposición de sanciones de plano, establecida por primera vez en la STC 18/1981, se encuentra la STC 76/1990, de 26 de abril, la cual señala que *“en el acta deben consignarse los hechos, pero que la imposición de las sanciones deben seguir el procedimiento sancionador correspondiente”*, citada *supra*.

A pesar de que la PAS no cumple con los requisitos de legalidad sancionadora contenidos en los artículos 24 y 25 CE, su utilización se justifica en otras razones, fundamentalmente relativas a su condición de instrumento voluntario. La PAS constituye una opción sancionadora para el particular infractor, opción que se concreta en pedir la iniciación de un procedimiento que le pueda brindar la posibilidad de sustituir su multa por una prestación ambiental, con las ventajas adicionales que su realización comporta para una mejor protección del medio ambiente dañado por la comisión de la infracción. En ese sentido la Administración no puede dejar de garantizar esta opción alegando la falta de procedimiento establecido y en virtud del principio *volenti*

*non fit iniuri*, el particular tampoco podrá alegar perjuicio, ya que como expresa este principio de derecho latino, no se puede hacer ofensa a quien la consiente, o también, al que quiere no se le hace perjuicio.

**9. Cuadro-resumen sobre las modulaciones y los distintos cánones constitucionales del principio de legalidad en relación a la competencia reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas; los Entes locales; las relaciones especiales de sujeción y la prestación ambiental sustitutoria (PAS)**

Potestad reglamentaria del Estado y las Comunidades Autónomas	Potestad reglamentaria de los Entes locales	Regulación de las relaciones especiales de sujeción	Prestación ambiental sustitutoria (PAS)
<p>Requisitos:</p> <p>1.a. Habilitación previa de una norma con rango de Ley.</p> <p>1.b. Que la Ley contenga <b>los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones</b> a imponer.</p> <p>2. El reglamento debe limitarse a desarrollar y precisar los tipos de infracciones y sanciones previstos en la ley.</p> <p>3. Se admite por la necesidad de utilizar la potestad reglamentaria.</p>	<p>Requisitos:</p> <p>1. Corresponde a la Ley la fijación de los <b>criterios mínimos de antijuridicidad</b> conforme a los cuales cada municipio puede establecer tipos de infracciones, es decir, la ley debe fijar los criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción.</p> <p>2. En cuanto a la fijación de sanciones <b>la Ley debe regular las clases de sanciones que pueden tipificar las ordenanzas municipales, lo cual se cumple con el establecimiento en la ley de una relación de las posibles sanciones (límites mínimos y máximos)</b> que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifique.</p> <p>3. Se admite por la autonomía constitucionalmente garantizada de los municipios y por la legitimidad democrática de los Ayuntamientos.</p>	<p>1. Aunque no resulte unánime la delimitación de cual sea su alcance concreto, la idea más aproximada sobre el límite de la flexibilización del principio de legalidad en las relaciones especiales de sujeción la sitúa en <b>que no se exija la tipificación previa en una ley de la infracción y sanción a imponer, sino que sea suficiente con que la Constitución o una ley con base en la Constitución establezca la competencia de la Administración para sancionar en este ámbito,</b></p> <p>2. Se admite porque se trata de relaciones delimitadas y moduladas con base en la CE, o con fundamento en una ley, basada en la CE.</p>	<p>No cumple estrictamente el principio de legalidad sancionadora (art. 25 CE) en dos sentidos:</p> <p>1. Con respecto a la determinación del contenido material de la prestación, y;</p> <p>2. Con respecto a la determinación del procedimiento para su imposición.</p> <p>3. Se admite por el carácter voluntario de la PAS, y por la optimización del principio rector de protección del medio ambiente.</p>

#### **IV. El principio de culpabilidad**

##### **1. Fundamento del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

Conforme a este principio de Derecho, de elaboración jurisprudencial, se garantiza que en el ámbito del Derecho administrativo sólo será iniciado un procedimiento sancionador a la persona (física o jurídica) que por indicios concretos se considere presunta culpable de una infracción y, consecuentemente sólo si se demuestra que dicho acto antijurídico fue realizado por esa persona, recaerá sobre la misma una sanción. *En ese mismo sentido establece PALMA DEL TESO: “La finalidad de la prevención general y especial que cumple la sanción quedaría desvirtuada si fuera impuesta prescindiendo del elemento de la culpabilidad, si recayera sobre quien ha actuado sin dolo o culpa. Por tanto, para exigir responsabilidad por el ilícito cometido debe concurrir el elemento de la culpabilidad, pues sólo la sanción sentida como adecuada, tanto por el que la soporta como por la sociedad, contribuye a crear confianza en el Derecho. Por tanto, la finalidad de prevención, especial y general, sólo puede alcanzarse cuando la sanción se impone por la realización de una conducta tipificada como infracción y atribuible a su autor a título de culpa o dolo”<sup>309</sup>. Como recuerdan las Sentencias del TS 14 de julio de 1998 (RJ 1998, 6217) (FJ 1) y STSJ de Madrid, No. 206/2003, de 13 de febrero (Ar.174889) (FJ 2): “en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, uno de los principios esenciales es el de la culpabilidad del sujeto infractor. Y es que ante una conducta típica, constitutiva, por tanto, de infracción administrativa, ésta debe poder ser atribuida o imputada a determinada persona que tenga capacidad de culpabilidad”.*

---

<sup>309</sup> PALMA DEL TESO, A. (2001, p. 30).

“Actúa culpablemente el que con arreglo al ordenamiento jurídico pudo actuar de otra manera a como lo hizo, es decir, el que pudo abstenerse de realizar la acción típicamente antijurídica”<sup>310</sup>. En el Derecho administrativo sancionador y con mayor énfasis en el ámbito medioambiental lo que se sanciona, a diferencia del derecho penal, no es en todos los casos la producción de un daño, sino la creación de un peligro abstracto, de un riesgo. En estos casos para que una persona sea sancionada basta con que se compruebe que el riesgo ha sido creado como consecuencia de una simple inobservancia de la norma, elemento que en el caso del derecho penal no sería suficiente, ya que en la mayoría de los casos se exige la presencia del dolo como elemento indispensable para la constitución de delito.

Un ejemplo claro de actuación que, sin que constituya un daño concreto al medio ambiente puede ser sancionada en virtud del riesgo o peligro abstracto que podría representar viene establecido en el art. 34, numeral 4, literales a) y b) de la Ley de Residuos, Ley 10/1998 de 21 de abril, en donde se consideran como infracciones leves respectivamente: *“El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin que se haya efectuado, en su caso, el correspondiente registro administrativo”, “El retraso en el suministro de la documentación que haya que proporcionar a la Administración de acuerdo con lo establecido por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en las autorizaciones”*. Como se ve, en ambos casos el mero ejercicio de una actividad de las contempladas en la Ley no tiene por qué representar un daño al medio ambiente, más el interés principal del Derecho administrativo sancionador no consiste en evaluar el daño y proceder a aplicar las sanciones que la Ley haya tipificado para esos casos, sino que lo que hace es analizar el riesgo, los peligros potenciales que ese acto culposo pudo ser capaz de producir y en función de la gravedad del riesgo aplicar la correspondiente sanción. Y es que como dice NIETO GARCIA: *“en la actualidad la clave del*

---

<sup>310</sup> RODRIGUEZ DEVESA, J. y SERRANO GOMEZ, A. (1992, p. 432).

*sistema administrativo sancionador no se encuentra en el daño sino en el riesgo, no en la represión sino en la prevención (que no es un mero efecto colateral)”<sup>311</sup>.*

En consecuencia, se puede afirmar que el objetivo principal de la sanción medioambiental, consiste en producir un efecto preventivo y disuasorio frente a futuros posibles infractores, donde el criterio para la imposición de la sanción no radica en el daño (como en el derecho penal), sino en la violación de la Ley, aunque sea a título de simple inobservancia, ya que *“las peculiaridades del Derecho administrativo sancionador se traducen en el principio de culpabilidad en dos notas generales que diferencian su contenido del que le es propio en Derecho Penal: inexigibilidad de dolo y voluntariedad en la acción, no en el resultado”<sup>312</sup>*. En este sentido, en el principio de culpabilidad este objetivo se cumple de manera especial, ya que la persona de que se trate, a sabiendas de que las actividades prohibidas tipificadas como infracciones y susceptibles de sanciones serán imputadas de la forma más individualizada posible, tratará por todos los medios de cumplir con la normativa y de esta forma evitar ser sancionada. Este es un elemento muy importante, sobre todo, en los casos en que los infractores son las personas jurídicas, ya que dentro de las posibles sanciones o medidas que puede tomar la Administración se encuentra la de declarar la clausura temporal o definitiva de las actividades que realiza, la cual puede considerarse como una de las peores sanciones a imponer, en caso de que fuera configurada como tal. Un ejemplo de ello lo constituye el art. 35 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de

---

<sup>311</sup> NIETO GARCIA, A. (2007, p. 10).

<sup>312</sup> DE FUENTES BARDAJI, J. (2005, p. 179). En ese mismo sentido ANGELES DE PALMA DEL TESO sostiene que: “En efecto, en el ámbito penal la culpabilidad se ha concebido como un juicio de reproche frente al sujeto que ha realizado un hecho antijurídico, tras constatarse bien que “podía haberse evitado”, bien una “voluntad defectuosa”. Así, se reprocha que pudiendo adecuar su conducta a la norma no lo haya hecho. Por ello la pena está preordenada a ejercer sobre la personalidad del transgresor una influencia ético-social, al efecto de enderezar su voluntad. Sin embargo, la idea de reproche es ajena al Derecho administrativo. La finalidad del Derecho administrativo sancionador es exclusivamente preventiva, evitar la mera puesta en peligro o la lesión de los bienes jurídicos que a través del mismo se protegen. En este ámbito la culpabilidad está desprovista de cualquier componente ético o moral. (2001, p. 32).

Residuos, en donde se establece que, para los casos de infracciones muy graves *“inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en la ley por un tiempo no inferior a un año ni superior a diez”*. Asimismo, en los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), d), e), h) y j) del art. 34.2 de la misma Ley, clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos.

## **2. Base jurídica y contenido del principio de culpabilidad**

Por su propia caracterización de concepto jurídico indeterminado, es complicado establecer un concepto o definición teórica de culpabilidad para el ámbito administrativo sancionador. Habitualmente, la doctrina toma como punto de partida el penal, sin perjuicio de que exista ya una postura común en orden a matizar el sentido de la culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador para determinar un comportamiento y características en dicho ámbito<sup>313</sup>.

El principio de culpabilidad se integra en el Derecho administrativo sancionador como herencia del derecho penal y por vía jurisprudencial, en donde se ha afirmado de manera reiterada que *“teniendo en cuenta que la potestad sancionadora de la Administración goza de análoga naturaleza que la potestad penal, se sigue de ello que en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta reúna las notas de antijuridicidad y tipicidad, sino que, además, es necesaria la nota de culpabilidad, pues nadie puede ser condenado o sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados a título de dolo o culpa”*<sup>314</sup>. La culpabilidad lo que valora es la condición subjetiva del autor del acto ilícito, con lo cual se pretendía dejar descartada, en principio, toda posibilidad de responsabilidad objetiva mediante el Derecho administrativo sancionador. Esto quiere decir que para

---

<sup>313</sup> RUIZ DE PALACIOS VILLAVERDE, J. y MELÓN MUÑOZ, A (2004, p. 79).

<sup>314</sup> STS de 14 de junio de 1998, Ar. 6217, FJ 1.

que a una persona se le imponga una sanción es indispensable que esta haya incumplido alguna norma, con independencia de que esa trasgresión de la norma se haya realizado de forma dolosa o culposa, es decir, sin que la intensidad de la voluntad de la acción prohibida constituya un eximente para la aplicación de la sanción. De ahí que no exista en el Derecho administrativo sancionador la responsabilidad objetiva o sin culpa<sup>315</sup>. En ese sentido expresa la STSJ de Andalucía, Sevilla, núm. 11/2000, de 4 de diciembre, Ar. 85006 (FJ 3): *“ la Constitución, consagra sin duda el principio de culpabilidad, como principio estructural básico del derecho penal, este principio rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de dicha infracción, es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa”*.

El principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, se traduce en la necesidad de que el infractor haya incurrido en dolo, culpa o negligencia como condición indispensable para que se constituya la infracción, de manera que, a diferencia de la responsabilidad en materia civil no cabe sanción administrativa si el acto imputable como infracción ha sido cometido sin culpa, ya que como expresa la siguiente máxima jurídica *“nulla poena sine culpa”*.

Ahora bien, ¿Cuáles son los elementos que se toman en consideración para afirmar que ha habido culpa? La jurisprudencia en sentencias del TS del 29 de noviembre de 1982, Ar. 7221 (Considerando 13) y del 11 de julio de 1988, Ar.6555 (FD 4), ha concretado como los elementos constitutivos de la culpa:

1. El elemento normativo, integrado por el incumplimiento de la normativa jurídica.

---

<sup>315</sup> En ese sentido también STC 76/1990, de 24 de abril, FJ 4.

2. El elemento psicológico, integrado por la ausencia de previsión consciente y voluntaria por parte del infractor, que afectan la facultad de poder saber y evitar el riesgo y peligro que implican el acto antijurídico de que se trate.

Una vez constatada la existencia de dichos elementos, dependiendo de la intensidad de la imprudencia, ignorancia inexcusable o malicia, se puede proceder a clasificar la culpa como grave, levísima, dolo o dolo eventual.

#### **A. La responsabilidad a título de simple inobservancia**

Para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador la LRJPAC en su art. 130.1, reconoce la existencia de responsabilidad *"aun a título de simple inobservancia"*, entendiendo esta inobservancia como elemento constitutivo de culpa leve o negligencia.

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho administrativo sancionador, en el Derecho penal sería imposible imputar cualquier tipo de responsabilidad alegando la simple inobservancia. En materia penal se exige el dolo o culpa como elemento esencial de la infracción. La razón de estas diferencias parece estar en que, mientras el Derecho penal tiene un carácter represivo, el administrativo sancionador tiene como objetivo la prevención de la infracción, y en este sentido no será necesario que se demuestre la producción de algún riesgo, ya que el incumplimiento por si mismo es suficiente para iniciar un procedimiento sancionador. No así en el caso del Derecho penal, donde como mínimo deberá demostrarse la producción de un riesgo. Sobre estas diferencias NIETO arguye que *"el Derecho penal por así decirlo, es un Derecho represivo. El Derecho administrativo sancionador, en cambio, es más ambicioso y toma en cuenta todas las infracciones que se cometan, aun a conciencia de que en la realidad no podrá sancionarlas todas dada su innumerabilidad. El incumplimiento y no el resultado es lo que interesa."*

*Porque el Derecho administrativo sancionador es un Derecho preventivo en cuanto que las infracciones, es de donde se deducen (o pueden deducirse) ordinariamente los resultados lesivos”<sup>316</sup>.*

En ese sentido el TS en sentencia de 20 de marzo de 1995, Ar. 10069, declara que “la distinta configuración de dichas potestades tiene su reflejo, pues, al considerar que el bien jurídico protegido por el Derecho penal está en función de la agresión concreta que el delito o falta represente, por lo que puede referirse al individuo, al Estado, etc.; el bien protegido en el Derecho administrativo coincide con el interés público al que la Administración sirve. Por ello suele decirse que los delitos y las faltas van contra bienes jurídicos bien definidos mientras que las infracciones administrativas atentan contra los intereses generales” (FJ 4). En este mismo sentido la STC 76/1990, de 26 de abril, afirma que “con independencia del mayor o menor acierto técnico de su redacción, en el nuevo art. 77.1 de la Ley General tributaria sigue rigiendo el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia leve o simple negligencia), principio que excluye la imposición de sanción por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente”.

Así lo declara la STSJ Extremadura, núm. 829/2006, de 27 de septiembre (JUR 2006/257452) en un caso relativo al vertido de aguas sin depuración previa producido por la rotura de tuberías de una fábrica de aderezo de aceitunas. Esta sentencia reconoce la responsabilidad del infractor relativa a la simple inobservancia derivada del ineficiente mantenimiento de las tuberías de la fábrica. El tribunal lo expresó con las siguientes palabras: *“debe señalarse que no cabe excluir en el caso de autos esa imputación por el mero hecho de que el vertido tuviera su causa directa en una rotura de las tuberías, porque no es ello excluyente de la diligencia debida a quien realiza una actividad susceptible de ocasionar perjuicios al medio ambiente, como es el caso de autos, debiendo mantener sus instalaciones en debido estado para*

---

<sup>316</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 393).

*evitar que se ocasionen luctuosos resultados. Y en el caso de autos ninguna alegación se hace de que esa rotura no fuera debido al deficiente mantenimiento de las instalaciones, al menos de la tubería que con su deterioro permitió el vertido. En suma, cabe apreciar en el caso de autos una imputación, al menos, a <<título de simple inobservancia>>, como determina el precepto citado. Consecuencia de todo ello es que procede confirmar el acto impugnado” (FJ 3).*

Por su parte, la STSJ de Andalucía, Granada No.1771/1999, de 29 de noviembre (Ar.1771), ejemplifica otro caso de imputación a título de simple inobservancia. Se trata de un caso en el cual el demandante alegaba la falta de culpa como elemento eximente de sanción<sup>317</sup>. Los hechos que se imputaron en la resolución sancionadora impugnada se encuentran tipificados en la Ley Forestal de Andalucía, Ley 2/1992, de 15 de junio, art. 76, 2º y 3º<sup>318</sup> y son relativos a la corta y quema de terrenos forestales. Frente a dichas imputaciones el particular alegó *“que la roturación y corta fue con motivo de mejorar la calidad del cultivo y recuperación del olivar”* (FJ 2), a lo que el tribunal respondió en relación con el punto que estamos estudiando que: *“La ausencia de una intención específica de dañar a los intereses generales protegidos por la legislación forestal de la Comunidad de Andalucía, que se traduce en la ausencia de mala fe en la actuación del recurrente, no implica la ausencia de culpabilidad en su conducta, puesto que la infracción de las normas administrativas puede producirse no sólo a título de dolo o de forma intencional, sino también **por negligencia o simple inobservancia culpable** [...]*

---

<sup>317</sup>Esta sentencia resuelve un recurso interpuesto por un particular contra una resolución del Presidente de la Agencia de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía que le impuso sanción de multa por infracción a la legislación forestal y obligación de reparar los daños producidos a consecuencia de la infracción debiendo repoblar la superficie forestal afectada.

<sup>318</sup>2º: La corta, quema, arranque o inutilización de las especies arbóreas o arbustivas que reglamentariamente se determinen

3º: La roturación de terrenos forestales o cualquier otra actuación sobre los mismos que produzca o pueda ocasionar procesos de erosión.

*lo que no puede entenderse como responsabilidad objetiva, puesto que la negligencia o culpabilidad radica en la omisión de la obtención de la previa autorización administrativa exigible legalmente” (FJ 3). Es así que, como se ha venido diciendo, la imputación de la culpabilidad no sólo obedece a un acto consciente de intencionalidad de resultado, sino que además tiene lugar en aquellos casos donde el daño o riesgo se producen como resultado de un acto imprudente.*

La aplicación tan relajada que se hace de este principio en el ámbito del Derecho administrativo sancionador ha sido criticada por algunos autores que, como HUERGO LORA, señalan que la simple inobservancia no puede considerarse como equivalente a la culpa leve o levísima. En este sentido HUERGO LORA afirma que: *“Se ha sostenido con frecuencia, intentando salvar la constitucionalidad del artículo 130.1 LPC que la <<simple inobservancia>> es una forma de negligencia. Pero la expresión <<simple inobservancia>> hace referencia al mero hecho de que se incumpla, de que no se <<observe>>, una norma que impone una obligación o una prohibición. La inobservancia es neutra desde el punto de vista subjetivo: no es doloso ni culposa. La <<simple inobservancia>> no es equivalente a la culpa leve o levísima. La culpabilidad es algo más, que se predica de las conductas típicas, es decir, de las conductas de <<inobservancia>>. Dicho de otra manera: la inobservancia es un prius de la culpabilidad (quien observa sus deberes no comete ninguna infracción y no tiene sentido preguntarse si es culpable o no), no un equivalente o una especie de ella<sup>319</sup>”*. Sin embargo, este mismo autor (al igual que NIETO GARCIA) apunta que esta relajación excesiva del principio de culpabilidad tiene su justificación en que la mayoría de las infracciones son de mera desobediencia y para su comisión no se exige la producción de un daño. De manera que con este principio lo que el legislador quiere dejar claro es que *“los destinatarios de esa norma tienen el deber de conocerla y cumplirla, de modo que, si no lo*

---

<sup>319</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 386).

*hacen, están actuando, al menos, con negligencia. Dicho de otro modo: el legislador está fijando el nivel de diligencia exigible, está afirmando que quien incumple esa norma actúa por ello mismo de forma culposa, en lugar de remitir la fijación de ese nivel de negligencia a los Tribunales a través de criterios estimativos como la diligencia de un hombre medio”<sup>320</sup>.*

## **B. Relación entre el principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad**

Otro principio jurídico que está ampliamente relacionado con el de culpabilidad es el de **proporcionalidad**, el cual se regula para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el artículo 131 de la LRJ-PAC:

### Principio de proporcionalidad

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

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.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las administraciones públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración;
- b) La naturaleza de los perjuicios causados;
- c) 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.

con este principio lo que se persigue es que la sanción a imponer se corresponda con la gravedad de la infracción cometida, es decir, que la graduación de la sanción limite los derechos del particular sólo en la medida

---

<sup>320</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 388).

en que dicha limitación sea necesaria, a través de los medios adecuados y como resultado de un juicio ponderado entre el interés público afectado y los derechos del particular. En ese sentido, tal como apunta RODRIGUEZ DE SANTIAGO, *el principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios, que son: la idoneidad o utilidad (la medida limitadora ha de ser un medio útil o apto para la consecución del bien público que aquella tiene como fin), la necesidad (no debe existir otro medio igualmente eficaz y menos para satisfacer el mencionado fin de interés público) y ponderación –o proporcionalidad en sentido estricto- (las ventajas derivadas a favor de la protección del fin público deben compensar los perjuicios causados en el derecho que se limita)*<sup>321</sup>.

En ese sentido DE PALMA DEL TESO señala que *“el principio de culpabilidad coadyuva a la correcta aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, al permitir una mayor adecuación entre la gravedad de la infracción y la del hecho infractor”*<sup>322</sup>. La STS de 15 de marzo de 2002, Ar.5047, en un caso relativo a ruido expone que: *“esta cuestión debe ser resuelta aplicando el principio de proporcionalidad, fundado en la apreciación conjunta de las circunstancias concurrentes. La gravedad de los incumplimientos y del riesgo o molestias generadas por la actividad son las que deben determinar la graduación de la reacción de la Administración con el fin de preservar el interés general de los ciudadanos en relación con los intereses particulares del afectado, al que no pueden aplicarse medidas que vayan más allá, en la restricción de sus derechos, de las estrictamente necesarias para garantizar el fin perseguido por la norma”* (FJ 6)<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2000, p. 105).

<sup>322</sup> DE PALMA DEL TESO, A. (2001, p.31).

<sup>323</sup> Un argumento interesante, fue el que utilizó el Tribunal en esta sentencia. Dicho argumento fue extraído de la STC 119/2001, en la cual para justificar el otorgamiento de amparo en un caso de vulneración del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en materia de ruido, el Tribunal argumentó que: *“una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario,*

De manera que la misión del principio de proporcionalidad consiste en posibilitar que se tomen en consideración todos aquellos elementos subjetivos u objetivos que envuelvan al caso de que se trate. Para ello la Administración o el Tribunal Contencioso-Administrativo decisor deberá analizar y relacionar los hechos con todos los criterios y particularidades que indique la norma jurídica aplicable, de manera que como expresa la sentencia anterior se busque un punto de equilibrio entre la garantía del interés general de todos y la protección de los derechos del infractor. Esta es una medida ampliamente razonable, ya que no resulta comparable la gravedad y trascendencia de los daños que podría ocasionar el derrame de petróleo producido por un buque como lo fue el del Prestige, que el corte de un árbol en una zona no protegida sin la previa autorización administrativa. De ahí que, en función de las grandes diferencias que revisten cada una de las actuaciones antijurídicas descritas, es necesario analizar cada acto ilícito por separado y con base en las normas jurídicas que le son aplicables y tomando en cuenta los subprincipios anteriormente mencionados (idoneidad, necesidad y ponderación) determinar la sanción justa a cada infracción. En este sentido la STSJ de Cantabria del 1 de febrero de 2002, Ar.4441, que apunta que el principio de proporcionalidad trata de guardarse mediante la introducción de concretos mecanismos de graduación de las sanciones y con la división de cada una de las tipificaciones de las faltas en grados, mínimo, medio y máximo que garantiza una mejor adecuación (FJ 4).

Varias normas sectoriales en materia de medio ambiente reconocen la aplicación del principio de proporcionalidad. Como ejemplo de estas normas se encuentra la Ley de IPPC<sup>324</sup>. En ese mismo sentido la Ley 42/2007, del 13 de

---

en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable a la lesión producida” (FJ 6). En este sentido, sobre la protección indirecta del medio ambiente como derecho fundamental *vid. supra* epígrafe II.3.C del capítulo I, de la parte I.

<sup>324</sup> Art.33: en la imposición de las sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción: a)La existencia de

diciembre, Ley del Patrimonio natural y de la biodiversidad<sup>325</sup>, así como también la Ley 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido<sup>326</sup>. Todas estas leyes contienen los elementos enunciados en el art. 131.3 de la LRJPAC<sup>327</sup>, pero enfocados en el ámbito del medio ambiente. Esto quiere decir que mientras la LRJPAC señala como criterio para la evaluación de la sanción “*la naturaleza de los perjuicios causados*”, la legislación medioambiental especifica que esos perjuicios a los que hace referencia son los producidos contra el medio ambiente, y en ese sentido, también añaden como criterio para la evaluación de la sanción la reversibilidad o no de los daños causados.

De otro lado, también la Ley de IPPC y la Ley 42/2007, del 13 de diciembre, Ley del Patrimonio natural y de la biodiversidad introducen en el mismo apartado en donde se establecen los criterios para la gradación de la sanción, uno relativo al beneficio obtenido por la comisión de la infracción. De manera que para imponer la sanción también deberá evaluarse de que forma el infractor se ha beneficiado con la comisión de ese acto antijurídico y en

---

intencionalidad o reiteración, b) Los daños causados al medio ambiente o salud de las personas o el peligro creado para la seguridad de las mismas, c) La reincidencia por comisión de más de una infracción tipificada en esta ley cuando así haya sido declarado por resolución firme, d) El beneficio obtenido por la comisión de la infracción.

<sup>325</sup> Art. 77.2: En la imposición de las sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas o bienes protegidos por esta Ley, las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como la irreversibilidad de los daños o deterioros producidos.

<sup>326</sup> Art. 29.3 que: “Las sanciones se impondrán atendiendo a: a) Las circunstancias del responsable, b) La importancia del daño o deterioro causado, c) El grado del daño o molestia causado a las personas, a los bienes o al medio ambiente, d) La intencionalidad o negligencia, e) La reincidencia y la participación.

<sup>327</sup> Art.131.3: En las determinaciones normativas del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) la existencia de intencionalidad o reiteración; b) la naturaleza de los perjuicios causados, c) 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.

proporción a ese beneficio se le deberá imponer la sanción (también previsto en el art. 131.2 de la LRJPAC<sup>328</sup>).

El criterio del beneficio obtenido por la comisión de la infracción es fundamental si tomamos en consideración que era una práctica muy común de las grandes empresas españolas, exceder los límites de emisión y vertido de materias contaminantes establecidos en la licencia o autorización de funcionamiento, y con base en ello obtener unos márgenes de beneficio mucho mayores que los que hubiesen tenido si hubieran incorporado tecnologías limpias que le permitieran no infringir la norma. De manera que, sólo incorporaban la cuantía de la multa a sus gastos comunes, que en todo caso resultaban ser mucho menores que si hubiesen tenido que incorporar tecnología limpia.

En ese mismo sentido se expresan la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art.100.2.d); el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas RD 147/1989 de 1 de diciembre (art.190.2.d); el Real Decreto 833/1988 de 20 de julio, por el que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos (art.57.2.d); la Ley 42/2007, del 13 de diciembre, Ley del Patrimonio natural y de la biodiversidad (art.77.2); la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (art.35.2) y la Ley de IPPC (art. 33.d), las cuales de manera general establecen que al momento de graduar las sanciones deberá tomarse en cuenta *“el beneficio obtenido por la comisión de la infracción”*.

Otro principio en el cual encuentra justificación este criterio para la graduación de la sanción a aplicar en caso de infracción a la legislación ambiental se encuentra en uno de los principios generales que rigen el

---

<sup>328</sup> Art.131.2: 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.

derecho ambiental: *“el que contamina paga”*. Con base en este principio el generador de un daño debe asumir todos los costes que de él se deriven, sin que la colectividad de forma directa o indirecta deba hacerse cargo de ellos. En ese sentido establece PRIEUR: “En consecuencia, el principio se analiza como una internalización parcial que permite la imposición de tasas o impuestos ecológicos a los contaminadores sin hacer soportar la descontaminación sobre toda la colectividad”<sup>329</sup>.

A pesar de que este principio ha sido ampliamente criticado con el argumento de que más que tratarse de una sanción parece tratarse de un decomiso de beneficios<sup>330</sup>, ha de considerarse que, frente a las infracciones contra el medio ambiente producidas por las personas jurídicas, tomar en cuenta estos criterios al momento de imponer la sanción constituye una vía importante para cumplir con la finalidad del derecho administrativo sancionador, que consiste en prevenir y disuadir la comisión de infracciones. En ese sentido se expresa la Ley de IPPC, la cual establece que *“cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor”* (art.32.2) y en el art. 33 relativo a la graduación de las sanciones contempla como uno de los criterios a tomar en cuenta para la imposición de la sanción *“el beneficio obtenido por la comisión de la infracción”*.

Otro tipo de sanción que se considera bastante ejemplificadora frente a potenciales infractores consiste en la publicación en el diario oficial correspondiente de las personas jurídicas y físicas infractoras de la normativa ambiental<sup>331</sup>, en ese sentido la ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos

---

<sup>329</sup> En palabras textuales del autor: Le principe s'anlyse alors comme une internalisation partielle qui permet d'imposer des taxes ou redevances de dépollution aux pollueurs sans faire supporter la déépollution par l'ensemble de la colectivité. PRIEUR, M. (2001, p. 137).

<sup>330</sup> LOZANO CUTANDA, B. (1990, p. 170).

<sup>331</sup> En este sentido *vid. supra* el epígrafe VI.1.C del capítulo I, de la parte I sobre publicación de las sanciones.

reconoce la posibilidad de que *“la potestad sancionadora publique, 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<sup>332</sup>”*.

Otras leyes, como por ejemplo la de Costas, Ley 22/1988, de 28 de julio, prevén lo que se denomina circunstancias atenuantes, por las cuales se autoriza a reducir la cuantía de la multa hasta la mitad, en los casos en que el infractor haya procedido a corregir la situación creada por la comisión de la infracción, en el plazo en que se señale el correspondiente requerimiento<sup>333</sup>. En este último caso se nota como el legislador valora positivamente la actuación diligente del infractor, quien reconociendo su actuación antijurídica procede a reparar los daños que ha ocasionado en un plazo razonable, determinado por la misma Administración.

Con respecto al principio de culpabilidad a continuación estudiaremos las dos formas de imputar responsabilidad a varios sujetos que este principio comporta.

### **3. Formas de imputar responsabilidad a varios sujetos**

#### **A. Responsabilidad solidaria**

##### **a. Fundamento y contenido del principio de culpabilidad solidaria**

Este tipo de responsabilidad está regulada para el Derecho administrativo sancionador general en el artículo 130.3 de la LRJPAC, en el cual se señala que *“Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal*

---

<sup>332</sup> Art.38 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

<sup>333</sup> Art.97.3 de la de Costas, Ley No. 22/1988, de 28 de julio.

*corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan". Este mismo artículo también dispone que "serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores".*

De ahí que, en los supuestos en que una sanción sea consecuencia de la actuación antijurídica de varias personas, el modelo de responsabilidad correspondiente es el de la responsabilidad solidaria. En materia de medio ambiente, esta forma de imputar responsabilidad permite que frente a una infracción cometida por varias personas, en la cual se hace difícil determinar el grado de participación de cada una, la Administración pueda exigir a una de ellas toda la responsabilidad derivada de la infracción sin que ésta pueda alegar vulneración de los principios de culpabilidad y proporcionalidad. En ese sentido señala DE PALMA DEL TESO: *"la responsabilidad solidaria requiere que en la comisión de la infracción hayan intervenido varias personas. Pues bien, en aplicación del principio de personalidad de las sanciones, el expediente sancionador se deberá incoar frente a todos los que han tenido participación en los hechos constitutivos de infracción, con el fin de que la Administración pueda examinar el grado de responsabilidad de cada uno de los partícipes"*<sup>334</sup>.

Concretamente en el ámbito del derecho que protege el medioambiente un ejemplo de este caso podría ser el de la cotitularidad de un predio o espacio natural protegido. Con independencia de que su titularidad sea pública o privada, debe cumplirse con las restricciones de uso que establezca su plan de gestión. En caso de incumplimiento, sus propietarios (si son los encargados de su gestión) deberán asumir las sanciones que puedan resultar

---

<sup>334</sup> DE PALMA DEL TESO, A. (2001, p. 43).

de la conclusión del correspondiente procedimiento administrativo sancionador. Claro que, antes de proceder a imponer la sanción mediante el modelo de responsabilidad solidaria es necesario verificar que se cumpla el principio de culpabilidad en todos los concurrentes. En ese sentido la STC 76/1990, de 26 de abril, ha advertido que *“también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve” (FJ 4)*. La importancia de verificar el cumplimiento de este principio en todos los responsables de la infracción radica en garantizar el derecho de repetición de la persona sancionada solidariamente contra los demás responsables.

En esa misma sentencia para explicar las razones por las que esta forma de responsabilidad sólo aplica en los casos de Derecho administrativo sancionador y civil, el tribunal también ha dicho que *“no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del derecho penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal que hacerlo a través del pago de una cierta cantidad de dinero [...] siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales” [...] “también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve” (FJ 4)*. Esto así porque considerándose la libertad como uno de los bienes más preciados del hombre, y basados en la concepción de que la jurisdicción penal es más garantista del derecho de defensa de los ciudadanos -o al menos así lo ha querido decir la Constitución al reservar la sanción privativa de libertad a la jurisdicción penal<sup>335</sup>-, se reserva a los tribunales penales las decisiones sobre la limitación o no de ese derecho-

---

<sup>335</sup> Así se desprende del art.25.2 de la Constitución, el cual establece: “La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o indirectamente, impliquen privación de libertad”.

En ese mismo sentido dice NIETO: “esta figura [responsabilidad solidaria] parece incompatible con los principios más arraigados del derecho punitivo: los de culpabilidad, personalidad del castigo y hasta el de proporcionalidad<sup>336</sup>”. El TC defiende la tesis estableciendo, como ha hecho siempre, que los principios constitucionales del Derecho penal no deben aplicarse sin matizaciones en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, ya que existen diferencias considerables entre uno y otro sistema<sup>337</sup>.

#### **b. Ejemplos del principio de responsabilidad solidaria en la legislación ambiental**

La imputación de responsabilidad solidaria en materia de medio ambiente constituye un instrumento de mucha utilidad, ya que permite que la recuperación del bien afectado se realice en un plazo más corto que si se procediera a exigir la responsabilidad de forma individual a cada uno de los infractores. Esta agilidad en el tiempo es fundamental en una materia como ésta, en la cual, la no actuación inmediata puede multiplicar los daños con mucha facilidad. Este forma de imputar responsabilidad permite, además, recuperar la totalidad del bien ambiental afectado (en los casos en que sea posible) aun en los casos en los que algunos de los responsables sean insolventes. Entre la legislación administrativa en materia de medio ambiente que establece el principio de solidaridad se encuentra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, la cual dispone

---

<sup>336</sup> NIETO GARCIA, A (2005, p. 427).

<sup>337</sup> Entre muchas otras, la STC 18/1981, de 8 de junio (RTC 1981/18), STC 2/1987 de 21 de enero (RTC 1987/2), STC 3/1988 de 21 de enero (RTC 1988/3), STC 29/1989 de 6 de febrero (RTC 1989/29), etc.-. En este sentido se ha producido una frondosa jurisprudencia del Tribunal Supremo: sentencias de 30 de marzo y 26 de mayo de 1987 (RJ 1987/4162 y RJ 1987/5850), 22 de febrero y 31 de diciembre de 1988 (RJ 1988/1378 y RJ 1988/10278), 20 de diciembre de 1989 (RJ 1989/9222), 12 de marzo, 18 de abril y 20 de junio de 1990 (RJ 1990/1959, RJ 1990/3601 y RJ 1990/5218), etc.

que “Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes, por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a los responsables” (art.75.4). En ese sentido también se expresa la Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos, la cual en su art. 32.2 establece que: “La responsabilidad será solidaria en los siguientes supuestos: a) Cuando el poseedor o el gestor de los residuos los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en la presente 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. c) 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”.

Por su parte el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas señala que: “*La responsabilidad será solidaria cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos en la comisión de la infracción*” (art. 116.2). Así también el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, RD 147/1989 de 1 de diciembre, reconoce en su artículo 177.2 que: “*En caso de existir más de un sujeto responsable de la infracción, las consecuencias derivadas de éstas se exigirán con carácter solidario*”.

Como puede constatarse, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador queda ampliamente reconocida la figura jurídica de la responsabilidad solidaria. En cualquier caso, aunque no todas las leyes del sector medioambiental reconocen expresamente ésta forma de imputar responsabilidad, a través de la LRJPAC se aplica subsidiariamente con respecto a todas las normas sectoriales, ya que como se señaló *supra*, la LRJ-PAC en su

art. 130.3 establece la responsabilidad solidaria para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

Esta forma de responsabilidad constituye un instrumento importante para exigir responsabilidad frente al incumplimiento de la normativa ambiental, pero, como se ha dicho, su exigibilidad se limita al ámbito del Derecho administrativo sancionador, quedando fuera de toda aplicación en el Derecho penal.

### **B. La responsabilidad subsidiaria**

Este tipo de responsabilidad, al igual que la solidaria, viene regulada en el art.130.3, párr. segundo de la LRJPAC, en donde se establece que: "...Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores".

La responsabilidad subsidiaria sólo entra en escena en caso de que el responsable principal de la infracción no pueda responder. En ese sentido el TSJ de la Rioja, en sentencia núm.276/2000 (Ar. 1204), de 22 de mayo, declaró responsable subsidiario a un Ayuntamiento con motivo de que en la celebración de una batida de jabalíes, debidamente autorizada, los cazadores utilizaron un número mayor de perros para el ajeo que el autorizado (36 en lugar de 25) y, portaron armas a pesar de ser apercibidos de manera formal por los guardas forestales en el ejercicio de sus funciones.

Estas actuaciones conforme establece el artículo 87.e), ñ) y o) de la Ley 2/1995 de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal

de La Rioja<sup>338</sup> suponen una infracción al aprovechamiento de la caza, como riqueza cinegética de dicho monte público y por tanto una infracción contra el medio ambiente. En esta sentencia, el tribunal, con base en el supuesto del artículo 417<sup>339</sup> del Reglamento de la Ley de Montes, declara como responsable subsidiario al Ayuntamiento de Anguiano, debido a que dicho Ayuntamiento, incumpliendo el precepto legal citado no procedió dentro del plazo de 4 días (a partir de que la sentencia pueda ser ejecutada) a denunciar al causante de los daños, como tampoco a demostrar no haber tenido conocimiento de los hechos. Con la responsabilidad subsidiaria, en primer lugar, se exige la responsabilidad derivada de la infracción al causante directo del daño (en este caso los cazadores) y, en los supuestos de que éstos no paguen la multa correspondiente, el tribunal podrá exigir su pago al responsable subsidiario, en este caso, al Ayuntamiento de Anguiano<sup>340</sup>.

Aquí se pone en evidencia como una autoridad pública puede ser declarada responsable subsidiaria en los casos en que no haya cumplido con la responsabilidad *in vigilando* que el art. 417 de la Ley de Montes le atribuye, relativa a asegurarse de que la actividad autorizada se desarrollara en concordancia con las condiciones estipuladas en la autorización administrativa, o no habiendo hecho eso, no procediera en un plazo razonable a denunciar a los causantes del daño. Dos motivos por los cuales es muy

---

<sup>338</sup> Art. 87: son infracciones:

e) Cualquier otro aprovechamiento en los montes no ajustados a las prescripciones técnicas impuestas por la Consejería competente.

ñ) La obstrucción de la actividad inspectora de la Administración y la resistencia a la autoridad.

o) Los actos contrarios a lo dispuesto en la presente ley.

<sup>339</sup> “Los rematantes y concesionarios de aprovechamientos forestales quedan obligados al pago de las multas que procedan, con arreglo a lo establecido en este capítulo -que, como supletorio se considerará formando parte de las obligaciones contractuales consignadas en el pliego de condiciones-, por las infracciones que se cometan en las áreas de disfrute y en una zona de doscientos metros a su alrededor, si no denunciaren en el término de cuatro días al causante de los daños, salvo que demostraren no haber tenido conocimiento de ellos, en dicho término.”

<sup>340</sup> En este sentido argumenta el tribunal que “dicho precepto [Art. 417 Ley de montes] establece una responsabilidad subsidiaria para el supuesto en que el autor o autores, no abonen las multas impuestas como sanciones a las infracciones cometidas por ellos, tanto tipificadas en este capítulo, como infringiendo el condicionado de la explotación o aprovechamiento de que se trate. Pero no establece una responsabilidad directa por los hechos cometidos por otros” (FJ 2).

importante la existencia de responsabilidad subsidiaria de la Administración pública en materia de medio ambiente es porque, de un lado, de esta forma se garantiza la reparación del daño en los casos en los que el responsable principal sea insolvente y, de otro lado, porque este tipo de responsabilidad obliga a las distintas organizaciones administrativas a ejercer su responsabilidad de control y vigilancia sobre las autorizaciones que otorga en las materias que son de su competencia y cuyo incumplimiento podría dar lugar a la producción de daños ambientales. Esta obligación, además debería ir acompañada de sanciones disciplinarias contra los funcionarios públicos, que son, en definitiva, junto al particular los responsables por el incumplimiento de la norma.

Con respecto a otro caso de responsabilidad subsidiaria se pronunció la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 14 de junio (Ar.30880), a raíz del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular sancionado en fecha 5 de febrero de 1999, en virtud del art. 90.b) de la Ley de Costas<sup>341</sup>, Ley 22/1988, de 28 de julio, por una supuesta infracción consistente en el depósito de áridos en terrenos de dominio público marítimo terrestre, sin previa autorización administrativa.

Ante el Tribunal, el particular invocó, de un lado, que los hechos se debieron a la invencible creencia del palista de que, una autorización previa otorgada por el Alcalde Pedáneo de Tabarca revestía todos los caracteres de legalidad, concurriendo por tanto, error invencible que debe desplegar sus correspondientes efectos exoneratorios de responsabilidad, y de otro, que la Administración debió depurar las responsabilidades tanto del promotor como de los facultativos y contratistas que ejecutaron las obras.

---

<sup>341</sup>

Art.90: se considerarán infracciones conforme a la presente Ley, las siguientes:

b) La ejecución de trabajos, obras, instalaciones, vertidos, cultivos, plantaciones o talas en el dominio público marítimo-terrestre sin el debido título administrativo.

En respuesta a los argumentos del particular con respecto a la desviación de la responsabilidad, el Tribunal, al igual que en el caso anterior decide que con base en la responsabilidad subsidiaria *"in vigilando"* es el propietario el único imputable frente a la infracción, al no ejercer sobre sus empleados y contratistas el control y vigilancia que es debido. El tribunal justifica su decisión argumentando que *"la pretendida derivación de responsabilidad hacia el palista también ha de ser rechazada siéndole, en su caso, imputables los hechos al ahora actor a título de culpa "in vigilando" o "in eligendo", por omisión del deber de control de la actuación de sus empleados o personas por él contratadas"* (FJ 2).

En definitiva, queda claro que tanto en la responsabilidad solidaria como en la subsidiaria es necesario que medie la culpa. A diferencia de la responsabilidad solidaria, donde la sanción deviene por el acto propio, en el caso de la subsidiaria lo que se exige es una responsabilidad *in vigilando*, es decir, la culpa que se deriva de no cumplir con la obligación de vigilar las acciones del responsable principal, la cual sólo tendrá lugar si ha fallado *"el otro"* y en el caso de que este responsable principal no pueda responder. Ahora bien, con respecto al principio de proporcionalidad no se corre con la misma suerte, ya que como dice NIETO: *"lo que parece claro en todo caso es que en esta variante de responsabilidad [subsidiaria] no se respeta, en cambio, el principio de proporcionalidad en los casos en los que el garante ha de asumir toda la deuda sancionadora. El caso del avalista civil es distinto puesto que asume voluntariamente tal obligación; pero tratándose de una imposición legal es difícil justificar la evidente desproporción del castigo"*<sup>342</sup>.

---

<sup>342</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 434).

#### **4. Responsabilidad de las personas jurídicas**

##### **A. Justificación de la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito del derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

Los más destacados infractores de la legislación medioambiental son las empresas. Ellas constituyen la principal fuente de contaminación del planeta. Las empresas son personas jurídicas, lo cual ha llevado a reconocerlas como sujetos de infracciones administrativas y en tanto susceptibles de ser sancionadas. Esto ha sido motivo de mucho debate en la doctrina jurídica, ya que introduce una serie de supuestos no admitidos en otros ámbitos de la potestad sancionadora del Estado.

Sobre la justificación del por qué de la imputación de responsabilidad a las personas jurídicas como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa se expresa el Tribunal Constitucional en sentencia 246/1991, de 19 de diciembre (FJ 2), la cual señala que: *“esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma”*. Esta tesis también se afirma en la STS de 19 de diciembre de 1994 (RJ 1994,9800), la cual señala que: *“no comporta pretensión del principio de culpabilidad, ni del de personalidad de la sanción, sino acomodación de estos principios a la responsabilidad por infracciones administrativas de las personas jurídicas, en las que falta el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas, ya que*

*se encuentran obligadas, por exigencia de su misma naturaleza, a actuar por medio de personas físicas”.*

Acorde con la tendencia marcada por el Tribunal Constitucional y posteriormente por el Supremo, en STSJ Andalucía, Sevilla, núm. 11/2000, de 4 diciembre, Ar. 85006 (FJ 3) se dispone que: *“en el derecho administrativo se admite la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles capacidad infractora, lo cual, no significa que para el caso de las infracciones administrativas perpetradas por personas jurídicas, se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino que se ha de aplicar necesariamente de forma distinta”.* Tal como dice LOZANO CUTANDA *“la admisión de la responsabilidad de las personas jurídicas, en contra del principio **societas delinquere non potest** que rige en el derecho penal y que se fundamenta dogmáticamente en el principio de personalidad de las penas, derivado del de culpabilidad, que impide que el castigo recaiga sobre todos los miembros de la persona jurídica (como sucede inevitablemente cuando se impone una pena a la misma), y obliga a que únicamente respondan de los hechos las personas físicas que efectivamente los han realizado”<sup>343</sup>.*

Fuera de la justicia social que representa la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas, estas acciones no están despojadas de problemas en el sistema represivo. Cuando la multa no alcanza el monto que con la comisión de la infracción ha resultado como beneficio económico para la empresa, la sanción no desempeña ningún papel, ya que la persona jurídica podrá incluirlo dentro de sus costes de producción. De esta forma la sanción no cumple su finalidad preventiva y disuasoria y, en definitiva será la sociedad la que absorba las consecuencias desfavorables de la mala práctica empresarial. En ese sentido la LRJAPPAC para protegerse de tal picardía empresarial (como hemos hecho mención *supra*) ha previsto en su art. 131.2 que *“El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las*

---

<sup>343</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 525).

*infracciones tipificadas no resulten más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.*

Frente a las situaciones que pueden suscitarse con este tipo de sanciones se ha estudiado aquellos casos en los que la empresa, vista su imposibilidad o deseo de incumplir con la sanción impuesta, disponga disolver y liquidar la persona jurídica. En estos casos la doctrina ha reseñado que las sanciones pendientes forman parte del pasivo de los socios, de manera que estos estarían en la obligación de cumplir con su pago<sup>344</sup>.

## **B. Responsabilidad de las personas jurídicas públicas**

Otro supuesto que ha sido altamente cuestionado es el de la viabilidad o no de sancionar a la Administración por incumplimiento de las normas ambientales. El consenso frente a esta interrogante parece reforzar el criterio de inutilidad de las mismas, y es que si se sanciona a la Administración lo que se hace es sancionar a la sociedad indirectamente, que es la que a través de sus tributos sustenta los gastos en que incurre la Administración (entre ellos los derivados de sanciones).

En relación a la susceptibilidad de sanción de estas personas jurídicas dice REBOLLO PUIG que *pese a que verdaderamente las personas públicas o de titularidad pueden ser sujetos activos de las infracciones administrativas no se nos oculta lo irreal de la consecuencia que ello comporta: la imposición de una sanción por la Administración a un ente público. Especialmente absurdo resulta cuando la infractora sea propiamente Administración y más aun cuando sea la competente para sancionar. En ningún caso, además, resulta fácil justificar la sanción porque generalmente no conseguirá infligir un mal real a la Administración ni a las autoridades, funcionarios o personal a su servicio, sino quizá a los mismos administrados como usuarios de los servicios*

---

<sup>344</sup> Por todos LOZANO CUTANDA, B. (1990, p. 174).

*o como simples contribuyentes*<sup>345</sup>. En términos parecidos se expresa CALVO CHARRO al señalar que *esta conclusión nos conduce a una manifiesta injusticia, cual es que la multa y otros gastos derivados de la sanción (así, por ejemplo, las inversiones para reparar el entorno natural alterado) vendrán soportados en último término por los ciudadanos al costearlas la Administración responsable con los presupuestos públicos, con lo que en realidad se estaría penalizando al conjunto del cuerpo social [...] sin perder de vista, además, que tales sanciones podrían convertirse en “castigos políticos” entre Administraciones territoriales con gobiernos de diferentes signos políticos en búsqueda de la descreditación del partido en el poder de la Administración que haya resultado sancionada*<sup>346</sup>.

Al igual que los citados autores, en este estudio se sostiene que resulta inviable establecer sanciones a las personas jurídicas públicas. En su lugar, lo más efectivo es sancionar al/los funcionario/s infractor de la legislación protectora del medio ambiente, ya que los actos que dan cabida a la imposición de sanciones administrativas a las personas jurídicas públicas, son producto del mal ejercicio de las obligaciones de sus gestores: los funcionarios públicos. En ese mismo sentido se expresa VERA JURADO, al plantearse la cuestión de qué medidas se pueden tomar para que las sanciones impuestas a una Administración pública puedan tener la misma eficacia que se presume en el caso de las personas jurídicas privadas y, entiende que la solución *“estaría en la exigencia, por parte de la Administración sancionadora, a las autoridades y demás personal a su servicio de la responsabilidad de que hubieran incurrido por dolo o culpa. A través de este sistema se intentaría equilibrar los intereses públicos y privados bajo el prisma del principio de culpabilidad. Es justamente la imposición de este requisito en el ámbito de las sanciones administrativas el que podría conseguir la eficacia necesaria y la*

---

<sup>345</sup> REBOLLO PUIG, M. (1989, p. 615).

<sup>346</sup> CALVO CHARRO, M. (1999, p. 72).

*prudencia deseable en la actuación de los agentes y autoridades públicas*<sup>347</sup>. Actualmente varias leyes en el ámbito del medio ambiente han regulado la responsabilidad del funcionario por el mal ejercicio de sus funciones, así la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, señala en su artículo 93 que “*serán responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas siguientes:[...] c) En las infracciones derivadas del otorgamiento de títulos administrativos que resulten contrarios a lo establecido en la presente Ley y cuyo ejercicio ocasione daños graves al dominio público o a terceros, serán igualmente responsables: 1. Los funcionarios o empleados de cualquier administración, 2. Las autoridades y miembros de órganos colegiados de cualquier corporación o entidades*”. Todo esto sin perjuicio de las responsabilidades penales que dichas acciones también puedan generar, y a las que se hará referencia *infra* en el capítulo IV de la parte I.

## **V. El Principio *non bis in idem***

### **1. Base jurídica y contenido del principio *non bis in idem***

El principio general del Derecho administrativo sancionador “*non bis in idem*” en términos básicos hace referencia a que nadie puede ser sancionado dos veces por unos mismos hechos y con base en un mismo fundamento jurídico. En este sentido, es necesario precisar que, con respecto al tercer elemento constitutivo del principio, relativo al fundamento jurídico, tal como expresa GARBERÍ LLOBREGAT, este “*no suele reconducirse a la naturaleza de la sanción sino a la semejanza entre los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas sancionadoras o entre los intereses tutelados por ellas, de forma tal que, como sucede en el ámbito penal criminal, si los bienes jurídicos afectados por un mismo hecho resultan heterogéneos existirá diversidad de*

---

<sup>347</sup> VERA JURADO, D. (2001, p. 73).

*fundamento, mientras que si son homogéneos, no procederá la doble punición aunque las normas jurídicas vulneradas sean distintas*<sup>348</sup>. De manera que, no sólo se transgrede el principio *non bis in idem* cuando una vez cumplidos los dos primeros elementos, el tercer elemento consiste en la transgresión de la misma norma jurídica, sino también en los casos en que, aun tratándose de normas jurídicas distintas, éstas responden a la protección de los mismos bienes o intereses jurídicos.

Al igual que el principio de culpabilidad éste principio es de creación jurisprudencial. La jurisprudencia lo ha reconocido implícitamente previsto en el art. 25 de la Constitución<sup>349</sup>. Es así que en STC 2/1981, de 30 de enero, se establece que el principio de *non bis in idem*: *“va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el art. 25 de la Constitución”* (FJ 4). Tras ser reconocido por el Tribunal Constitucional como implícitamente previsto en la CE, fue recogido para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el art. 133 de la LRJAC-PAC, en términos de que *“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”*. En la esfera específica del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente la prohibición de la doble sanción por el mismo hecho e igual fundamento jurídico, viene recogida de forma expresa por el art. 45.3 del texto constitucional, en donde se establece que: *“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”*. En este sentido y para dejar constancia de la vigencia de este principio, tal como señala CALVO CHARRO *“la CE utiliza la partícula o y no la copulativa y, siendo pues la voluntad del constituyente la alternancia y no la acumulación de*

---

<sup>348</sup> GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1997, p. 91).

<sup>349</sup> Art.25.1: 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.

*penal*”<sup>350</sup>. De manera que, lo que ha querido el constituyente con la incorporación de este principio es garantizar al infractor de la legislación que protege el medio ambiente que la sanción que le sea impuesta será proporcional a la infracción o delito cometido. De ahí la íntima relación existente entre el principio de *non bis in idem* y el principio de proporcionalidad.

Además de estar reconocido de forma expresa en el texto constitucional, diversas leyes sectoriales en materia de medio ambiente también lo recogen literalmente, entre estas leyes se encuentran la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, la cual en su art. 34 señala que *“cuando por unos mismos hechos y fundamentos jurídicos, el infractor pudiese ser sancionado con arreglo a esta Ley y a otra u otras leyes que fueren de aplicación, de las posibles sanciones se le impondrá la de mayor gravedad”*. Así también la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad en su art. 75.5 dispone que *“En ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes”*.

La prohibición del *non bis in idem*, como principio de derecho público aplicado a las dos variantes del *ius puniendi* del Estado, tanto en su vertiente penal como administrativa, como hemos visto, *“veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento”*<sup>351</sup>. Esta duplicidad de sanciones puede surgir, cuando menos en los siguientes ámbitos:

- Entre dos tribunales penales (no será objeto de nuestro estudio);

---

<sup>350</sup> CALVO CHARRO, M. (1999, p. 95).

<sup>351</sup> STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3.

- Entre dos Administraciones públicas o Corporaciones con facultades sancionadoras, asimilada a estos efectos, a una Administración pública, como es el caso de un Colegio Profesional;
- Entre órganos distintos de un mismo ente público; y entre un tribunal penal y un órgano administrativo<sup>352</sup>.

En su momento, este estudio se limitará a los dos ámbitos que, por razón del tema que se está desarrollando, son los que resultan de mayor interés. Estos son: la concurrencia de la sanción administrativa y el delito ecológico (impuesta por un órgano administrativo y por un tribunal penal, respectivamente) y la concurrencia entre dos sanciones administrativas (impuestas por dos Administraciones públicas o incluso por dos órganos distintos de una misma organización jurídico-pública).

## **2. Fundamento jurídico del principio *non bis in idem* en el Derecho administrativo sancionador. Su aplicación en materia de medio ambiente**

DEL REY define el principio *non bis in idem* como aquel: “principio general del Derecho que, en base a los principios de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos y siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración”<sup>353</sup>. De una forma más sencilla también podría describirse como “la imposibilidad de que por la comisión de un solo hecho que ataca a un único bien jurídico se pueda sancionar a una persona dos veces”<sup>354</sup>. En definitiva, lo que se pretende con este principio es evitar la imposición de doble sanción, ya sean

---

<sup>352</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p.470).

<sup>353</sup> REY GUANTER, S. (1990, p. 111).

<sup>354</sup> FUENTES BARDAJI, J. (2005, p. 269).

administrativas, penales o mixtas con base en unos mismos hechos y normas jurídicas.

Este término, por lo regular se formula de dos maneras, “más bien lo que se altera es una palabra. Para unos debe enunciarse como principio *non bis in idem*, mientras que para otros es más correcto referirse a él como principio *ne bis in idem*”<sup>355</sup>. En ese sentido, a pesar de que la primera forma es la más utilizada, la segunda es la que mejor responde a su origen, el cual se sitúa en el derecho romano, “*cuya traducción literal es como sigue: que no se sentencie dos veces por un mismo delito. El deseo de transformar la frase a estilo directo es lo que hace que, en ocasiones, se prefiera expresar esta regla como non bis in idem*”<sup>356</sup>.

El fundamento jurídico del *non bis in idem* en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, consiste en proteger al particular infractor del exceso en que pudiera incurrir el Estado en el ejercicio de su *ius puniendi*, en garantizarle que la acción represiva que se ejercerá sobre él a causa de su actuación ilícita contra el medio ambiente no excederá los límites de la equidad. En definitiva, el fundamento del principio *non bis in idem* radica en asegurar que la sanción que sea impuesta al infractor de la norma ambiental corresponda con la magnitud de la gravedad de la infracción cometida, lo cual se resume en la aplicación del principio de proporcionalidad. En ese sentido expresa la STC 154/1990, de 15 de octubre, que el principio *non bis in idem* “*tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada*” (FJ 3).

Es así que, como se puede ver<sup>357</sup>, el principio de proporcionalidad, en el que se fundamenta la prohibición de la doble sanción, lo que establece es que las sanciones que se impongan deberán ser “*las estrictamente necesarias para*

---

<sup>355</sup> LOPEZ BARJA DE QUIROJA, J. (2004, p. 14).

<sup>356</sup> LOPEZ BARJA DE QUIROJA, J. (2004, p. 14).

<sup>357</sup> *Vid. supra* el epígrafe relativo a la relación del principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad (epígrafe IV.2.B del capítulo II).

*que la privación cumpla su doble finalidad represiva y preventiva*<sup>358</sup>. En este sentido, tal como se analizó en el epígrafe anterior, la legislación administrativa en el ámbito del medio ambiente ha reconocido expresamente la aplicación del principio *non bis in idem* con la finalidad de cumplir con el principio de proporcionalidad, evitando la reiteración de sanciones, ya sean impuestas a través de dos procedimientos sancionadores (independientemente de que sea penal o administrativo) o bien dentro de un mismo procedimiento. En este sentido la STC 154/1990, de 15 de octubre (FJ 3) declara que: *“El principio non bis in idem es aplicable también dentro de un mismo proceso o procedimiento, a una pluralidad de sanciones principales ante una identidad de sujetos, hechos o fundamentos, objeto o causa material y acción punitiva... Esa adecuación [entre el delito y la sanción] lleva al legislador a calificar el delito en un determinado nivel de gravedad fijando unas sanciones proporcionales a tal calificación, dentro de los que habrán de actuar los criterios de graduación, pero aplicada una determinada sanción a una específica infracción, la reacción punitiva ha quedado agotada. Dicha reacción ha tenido que estar en armonía o consonancia con la acción delictiva, y la correspondiente condena ha de considerarse como "autosuficiente" desde una perspectiva punitiva, por lo que aplicar otra sanción en el mismo orden punitivo representaría la ruptura de esa proporcionalidad, una reacción excesiva del ordenamiento jurídico al infligirse al condenado una sanción desproporcionada respecto a la infracción que ha cometido”*.

Esta doctrina pone de manifiesto la íntima relación que guarda el principio *non bis in idem* con el principio de proporcionalidad, en el cual sitúa su fundamento. Esto sin olvidar el vínculo que mantiene el principio de legalidad con todos los principios del Derecho administrativo sancionador, ya que como se señaló en el epígrafe III.1 de este capítulo, el artículo 25 de la Constitución establece expresamente el principio de legalidad y es de éste, del cual la

---

<sup>358</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. (2004, p. 395).

jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha extraído los demás principios del Derecho administrativo sancionador. Con relación al principio de *non bis in idem* también a través del principio de legalidad en su vertiente tipificadora es que se establece la prohibición de la imposición de doble sanción, la cual para todo el ordenamiento jurídico se encuentra establecida en el artículo 25 de la Constitución y para el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el art. 133 de la LRJPAC, que se aplica de forma subsidiaria en todos aquellos casos donde la legislación medioambiental no lo haya previsto de forma especial. De manera que como dice HUERGO LORA: *“El principio non bis in idem se aplica exclusivamente a las sanciones (no a las medidas no sancionadoras) y el TC viene sosteniendo, desde sus primeras sentencias, que no se aplica sólo a las sanciones penales sino también a las administrativas, que no pueden acumularse entre sí ni con las penales”*<sup>359</sup>.

### **3. La concurrencia de la sanción administrativa y el delito ecológico. Las reglas de la prioridad de la jurisdicción penal**

Como se ha visto, conforme establece el principio *non bis in idem*, un daño contra el medio ambiente imputado a un sujeto con base en unos mismos fundamentos jurídicos no puede ser sancionado por dos vías, sino que tendrá que hacerse o bien por el Derecho administrativo sancionador o bien por el Derecho penal, pero en ningún caso por ambas vías. En ese orden y para respetar los postulados de este principio, tanto la legislación como el Tribunal Constitucional han establecido dos reglas<sup>360</sup> 1. La preferencia de la jurisdicción penal, 2. La prioridad del proceso penal.

Estas reglas responden a las interrogantes que se plantean en caso de que se tramiten simultáneamente dos procedimientos sancionadores para saber

---

<sup>359</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 436).

<sup>360</sup> STC 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3 y FJ 4.

cual de ellos tiene prioridad y en aquellos en que se pronuncien dos sentencias sancionadoras (una en el orden penal y otra en el administrativo), para determinar cual es la que debe ser aplicada.

### **A. Preferencia del orden jurisdiccional penal**

Un aspecto de gran importancia que reviste el principio de *non bis in idem* en el ámbito de la represión de actos ilícitos contra el medio ambiente consiste en la sorprendente frecuencia con que en la tipificación de delitos ecológicos se utiliza la técnica del delito penal en blanco (Código penal, Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, art. 325)<sup>361</sup>. Esta técnica consiste en la remisión a la norma administrativa para la descripción del comportamiento que constituye delito, lo que provoca un eterno solapamiento entre las conductas que constituyen infracción y las que constituyen delito contra el medio ambiente. Esta problemática que ha llegado hasta el TC, ha sido resuelta otorgándole preferencia a las sanciones impuestas por el juez penal frente a las impuestas por la Administración, declarándose la función subsidiaria del Derecho administrativo sancionador frente al Derecho penal. En ese sentido, la STC 77/1983, de 3 de octubre, fue la que concretó la

---

<sup>361</sup> Art. 325 del Código penal, Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, modificada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre: será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo **las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente**, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.

Art. 334.1 del Código penal, Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, modificada por la Ley 15/2003, de 25 de noviembre: El que cace o pesque especies amenazadas, realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, **contraviniendo las Leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de fauna silvestre**, comercie o trafique con ellas o con sus restos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses.

2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción.

prevalencia de la jurisdicción penal sobre la administrativa, al declarar que: *“La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control «a posteriori» por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad de respetar la cosa juzgada”*<sup>362</sup>.

De manera que, siempre que un daño contra el medio ambiente sea constitutivo de delito, necesariamente será constitutivo también de infracción ambiental, en razón de que como se ha explicado, en la tipificación del delito ecológico que realiza el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) la técnica más utilizada es la del delito en blanco. Es así que cuando el art. 325 del CP señala que: *“será castigado [...] el que, contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente [...]”* hace implícita referencia a la legislación jurídica administrativa que tipifica infracciones y sanciones ambientales. Ahora bien, ¿Cuál es el criterio que impone la legislación para determinar los casos en los que resulta procedente una sanción penal o, en su defecto, administrativa? Con respecto a esta cuestión la solución parece estar dada por el mismo

---

<sup>362</sup> STC 77/1983, de 3 de octubre. FJ 3. En ese mismo sentido sobre la aplicación del principio del *non bis in idem* y la prevalencia de la sanción penal, la misma sentencia agrega: “puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia, que es la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe «a posteriori» el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por dicho precepto”.

Código Penal en el Título XVI, capítulo III y IV, relativos a los Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (arts. 325-331) y de los Delitos relativos a la protección de la flora y fauna (arts. 332-337). En varios de estos artículos se reconoce como fórmula determinante para que las conductas sean constitutivas de un delito ecológico la gravedad del daño, es así que el art. 325 establece: *“que pueda perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”*[...] *“si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas”*; art. 328: *“y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas”*; art.330: *“dañare gravemente algunos de los elementos”*; art. 332: *“destruya o altere gravemente su habitat”*.

De esta forma, un factor tan poco tangible e impreciso como es el de la gravedad, o en su caso, el de riesgo, es el que determinará que la sanción prevalente frente a un daño ambiental sea la penal. Esta preferencia, a pesar de ser aceptada ha sido ampliamente criticada por la doctrina administrativista. Sobre ella, NIETO, uno de sus mayores exponentes, escribe: *“si de lo que se trata, en definitiva, es de que no se apliquen dos sanciones, el mejor modo de evitarlo es que no se produzcan, a cuyo fin lo más eficaz es que no se tramiten simultáneamente dos procedimientos, impidiéndose la iniciación (o suspendiéndole si ya está iniciado) de uno hasta que se termine el otro; y si por cualquier causa falla esta medida preventiva y se pronuncian los dos actos sancionadores, se establece cual de los dos es el que debe aplicarse”*<sup>363</sup>. En el ámbito específico del medio ambiente esta prevalencia no deja de ocasionar inconvenientes, ya que como explica LOZANO CUTANDA, a pesar de que es la Administración la que, en virtud de las facultades que se le confieren la que normalmente, salvo actuación de oficio del Ministerio Fiscal o querrela, perseguirá la infracción a la legislación ambiental y dará parte a los tribunales, en los casos en que estimen que concurren los criterios de

---

<sup>363</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 486).

gravedad que exige en delito ecológico, debiendo abstenerse de imponer sanción<sup>364</sup>.

En ese sentido, entendiendo que, en función de la gravedad de los daños que ocasiona, por ejemplo el derrame de carburantes al mar que cuesta la vida de varias especies protegidas, constituye también delito ecológico, ¿Qué pasaría en el caso de que la Administración no de parte a los tribunales y sancione al infractor, mientras que, el Ministerio Fiscal de oficio o a raíz de una querrela toma cartas en el asunto y apodera la jurisdicción penal y el tribunal impone otra sanción? ¿Cuál sanción prevalece? en estos casos la solución es bastante curiosa, ya que a pesar de que en materia de medio ambiente el Derecho administrativo es el que da vida al derecho penal a través de la figura del delito en blanco, conserva preferencia la sanción penal y absorbe a la sanción administrativa, independientemente del orden en que hayan sido impuestas en el tiempo. En este sentido, tal como expresa CALVO CHARRO: *“el delito ecológico, en cuanto norma penal en blanco, lleva implícito el principio non bis in idem, pues habiendo indefectiblemente concurrencia de infracción administrativa y penal, aquélla, que permite la existencia de ésta, resulta inmediatamente “desplazada”, no existiendo, pues, posibilidad de aplicar simultáneamente ambas sanciones”*<sup>365</sup>. Lo que sin duda constituye una solución *“contraria a la economía procesal y somete al ciudadano a un doble enjuiciamiento y a un continuo peregrinar de órgano a órgano del Estado”*<sup>366</sup>.

Con respecto a este tema el TC, en sentencia 2/2003 de 30 de enero, en un caso de presunto delito contra la seguridad del tráfico, en donde hubo concurrencia de procedimiento administrativo sancionador y proceso penal, expresó que: *“para dar satisfacción a dicho principio [non bis in idem], dada la prioridad del orden jurisdiccional penal, resultaba suficiente con absorber las sanciones administrativas en las penas y librar testimonio de la Sentencia*

---

<sup>364</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 521).

<sup>365</sup> CALVO CHARRO, M. (1999, p. 97).

<sup>366</sup> LOPEZ BARJA DE QUIROJA, J. (2004, p. 55).

*penal a la Administración para que ésta dejara sin efecto cualquier anotación o consecuencia de la tramitación del expediente administrativo” (FJ 2).*

Según NIETO GARCIA<sup>367</sup> y LOZANO CUTANDA<sup>368</sup> distinta a la solución del Derecho español es la del Derecho italiano, cuyo criterio imperante para determinar la sanción prevalente en casos de pluralidad de sanciones es el de la especialidad. En ese sentido, el Derecho español parece acercarse a otros ordenamientos jurídicos, como el alemán, en el cual el juez penal tiene la facultad de anular las sanciones que se hayan impuesto en la vía administrativa. De forma tal que al igual que en España, en Alemania impera el principio de prevalencia de la sanción penal.

En todo caso, se entiende que el criterio más sensato en los supuestos de incumplimiento de la normativa ambiental es el seguido por el Derecho Italiano, es decir, el de la especialidad<sup>369</sup> de la materia, ya que al ser el ordenamiento jurídico ambiental de carácter eminentemente administrativo, en muchos casos, sobre todo cuando los daños pueden ser resarcidos y en virtud del *principio “el que contamina paga”* resulta más práctico y expedito la utilización de la sanción administrativa, dejando reservado para los casos extremos la imposición de la sanción penal.

---

<sup>367</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 477).

<sup>368</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 523).

<sup>369</sup> En ese sentido como reproduce NIETO, el artículo 9.1 de la Ley italiana 689/1981: cuando un mismo hecho está castigado por una disposición penal y por una disposición que prevea una sanción administrativa, o bien por una pluralidad de disposiciones que prevean una pluralidad de sanciones administrativas, se aplicará la disposición especial.

## B. La prioridad del orden penal

La prevalencia del orden jurisdiccional penal se traduce, por lo pronto, en el nivel procesal dando prioridad al proceso penal sobre las actuaciones administrativas, que han de quedar bloqueadas hasta que aquel finalice<sup>370</sup>.

Es así que el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el REPEPOS establece en su art. 7.1 que *“en cualquier momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación”* indicando además, en el numeral 3 del mismo artículo que *“[...] los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme vincularán a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”*.

En el ámbito de la legislación que protege el medioambiente son varias las leyes que reconocen de forma expresa la prevalencia del proceso penal sobre el administrativo, indicando que, en caso de que las actuaciones constitutivas de infracción lo sean también de delitos, el órgano administrativo deberá remitir el expediente a la autoridad judicial, excluyéndose la posibilidad de imposición de sanción en caso de que el orden penal haya sancionado. Es así que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad señala en su art. 78 (en términos parecidos también lo regula la Ley de Costas, Ley 22/1988, en su art.94.3) que: *“en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la administración instructora pasará el tanto de la culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento [...]”*; por su parte, el art. 120 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de

---

<sup>370</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 487).

aguas, expresa que *“en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de la culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa.”* En iguales términos se expresa el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

Lo cierto es que, el principio de prevalencia del proceso penal sobre el administrativo no impide, como se dijo en el epígrafe anterior, que en muchos casos, por descuido de los órganos punitivos del Estado se produzca doble proceso sancionador, uno de carácter administrativo y otro de carácter penal, ya que como declara la STC 2/2003, de 17 de enero de 2003 (FJ 3): *“en definitiva, hasta ahora este Tribunal sólo ha reconocido de manera expresa autonomía al derecho a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador cuando se trata de un doble proceso penal”*<sup>371</sup>. *“De manera que, en el supuesto de que [...] la sentencia penal sea absolutoria, no cabe sostener, como consecuencia del principio de que se trata, la prohibición genérica de un pronunciamiento administrativo sancionador, porque lo que excluye es la doble sanción y no el doble procedimiento”*<sup>372</sup>.

La preferencia de la que goza el proceso penal frente al administrativo es justificada por el Tribunal Constitucional alegando la protección de Derechos superiores como son la libertad (art.1.1 CE) y la seguridad jurídica (art.9.3 CE), los cuales, según dice, no se protegen en la misma medida en ambos procedimientos, ya que debido a la naturaleza misma del Derecho

---

<sup>371</sup> “Respecto del presupuesto de aplicabilidad de la interdicción de doble proceso penal debe reseñarse la peculiaridad de que, en este caso, no es necesaria la triple identidad antes referida, bastando para que opere la prohibición con que concorra identidad de sujeto y de hecho, no siendo necesaria la identidad de fundamento, por cuanto el Derecho Procesal Penal no admite la existencia de un segundo proceso penal contra el mismo sujeto y por los mismos hechos aunque se cambie la calificación jurídica y se pretenda la condena por diferente infracción penal”. LOZANO SUÁREZ, L. (2005, p.66).

<sup>372</sup> STS de 11 de septiembre de 2006, Ar. 8605, FD 3.

administrativo, la garantía del art. 9.3 sólo puede ser aplicada en la medida en que el propio procedimiento permita. Sobre las razones que hacen más garantista al proceso penal frente al administrativo el Tribunal ha dicho: *“Dos son las razones que avalan esta limitación: de un lado, la lógica que impone el principio de proporcionalidad, en cuanto criterio de ponderación del contenido de los derechos fundamentales. De otro, la necesariamente matizada traslación de las garantías del proceso justo al ámbito del procedimiento administrativo sancionador. Como tiene declarado este Tribunal, las garantías procesales constitucionalizadas en el art. 24.2 CE son de aplicación al ámbito administrativo sancionador «en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución»; de modo que la traslación de las garantías del proceso justo al procedimiento sancionador no conlleva su aplicación literal «sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional»<sup>373</sup>.*

Lo cierto es que, pese a la incongruencia que podría revestir la prioridad del orden jurisdiccional penal y del proceso penal frente al administrativo, la práctica judicial demuestra la aplicación de estas reglas, lo que a juicio de NIETO *“responde más bien a un doble juego de ficciones tradicionales inerciales: por un lado, la de que la sanción procede siempre de la Administración, sin que tenga efectos jurídicos relevantes la intervención del Tribunal revisor; y, por otro lado, la de que el procedimiento judicial penal es el que mejor asegura los derechos individuales frente a la arbitrariedad del Poder Ejecutivo. Un perjuicio que carece por completo en la actualidad de razón de ser, dado que los tribunales contencioso-administrativos ofrecen las mismas garantías de independencia institucional y de defensa de los ciudadanos”<sup>374</sup>.*

---

<sup>373</sup> STC 2/2003, FJ 7.

<sup>374</sup> NIETO GARCIA, A (2005, p. 486).

En definitiva, la actuación del *ius puniendi* del Estado en materia de medio ambiente y con respecto al principio de *non bis in idem*, puede ser estructurada de la siguiente forma: si la Administración considera que el acto constitutivo de infracción lo es también de delito, debe paralizar su actuación y remitirla al orden jurisdiccional penal. Si éste declara que el acto imputado no constituye delito, la Administración puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el particular, eso sí, quedando vinculada por las pruebas de hecho acaecidas en el tribunal penal. Esto último conforme al art. 7.3 del REPEPOS, el cual establece que: *“en todo caso, los hechos declarados probados por resolución penal judicial firme vincularán a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionables que sustancien”*. En este sentido señala la STS de 11 de septiembre de 2006, Ar. 8605 que: *“De acuerdo con la referida regla de prioridad del procedimiento penal, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración ha de esperar al resultado de la sentencia penal y, si es condenatorio con la concurrencia de triple identidad a que se ha hecho referencia (subjetiva, objetiva y de fundamento sancionador), la Administración resulta plenamente vinculada al pronunciamiento deviniendo improcedente la sanción administrativa como consecuencia material o positiva del principio de prohibición que incorpora el principio “non bis in idem” (FD 3).*

Si, por el contrario, la Administración continúa con el procedimiento sancionador al considerar que la infracción no es constitutiva de delito, en ningún caso la jurisdicción penal se encontrará limitada para instruir un expediente sancionador, el cual podrá continuar llevando a cabo hasta la imposición de la sanción correspondiente, la cual en el caso de que la Administración se haya pronunciado deberá absorber la sanción administrativa. En caso de que la Administración se pronuncie después de la jurisdicción penal su sanción no tendrá ningún tipo de validez en virtud de la aplicación del principio de *non bis in idem*.

Otra solución a estos casos es la establecida en la STS de 11 de septiembre de 2006, Ar. 8605, en la cual, para evitar la vulneración del principio de *non bis in idem* en un caso seguido por las dos vías (penal y administrativa) el tribunal contencioso administrativo procede -a petición del particular interesado- a anular la resolución sancionadora impuesta en la vía administrativa, antes de que el tribunal penal dictara sentencia sancionadora. Este caso relativo al vertimiento de contaminantes en un cauce hídrico constituía una infracción susceptible de sanciones administrativa y penal. La Administración, a sabiendas de que la actuación podía constituir delito y a pesar de haber informado a la autoridad penal sobre su existencia no procedió, sin embargo, conforme establece el principio de prioridad y prevalencia a paralizar sus actuaciones, sino que inició procedimiento sancionador que concluyó con la imposición de resolución sancionadora. En este sentido señaló el Tribunal para este caso concreto que: *“en el supuesto de autos es evidente que la doble sanción no ha llegado a producirse, por la diligencia mostrada para impedirlo por parte de la Juez de instrucción, pero también es evidente que la previa actuación administrativa, continuando y concluyendo el procedimiento administrativo sancionador ha sido la causa que ha impedido la valoración de unos hechos por parte de la jurisdicción penal que, en principio, podían haber sido constitutivo de delito, pero que nosotros no podemos alterar desde este ámbito jurisdiccional. Por ello y ante tal ausencia valorativa de hechos –por los motivos expresados-, hemos de proceder a anular la sanción impuesta y el procedimiento sancionador anticipadamente seguido por el Ministerio de Medio Ambiente, que, de conformidad con el precepto infringido (120 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), debió paralizar hasta haber obtenido una respuesta expresa de la jurisdicción penal. Por ello, con la anulación que ordenamos, debemos, al mismo tiempo, retrotraer las actuaciones administrativas al momento de la dación de cuenta a la mencionada jurisdicción penal, por*

*cuanto fue en dicho momento en el que la actuación administrativa debió quedar paralizada” (FD 4).*

#### **4. Concurrencia de sanciones administrativas**

Como ha sido estudiado en los epígrafes anteriores, según se desprende del art. 45.3 de la Constitución, del art. 130 de la LRJPAC y del art.5.1 del REPEPOS, (este último que establece que: “*el órgano competente resolverá la no exigibilidad de responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción de los procedimientos sancionadores en que quede acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concurra, además, identidad de sujeto y fundamento*), la concurrencia de sanciones administrativas se encuentra prohibida -al igual que en los casos en que concurren una sanción penal y otra administrativa- en virtud de lo que establece el principio *non bis in idem*.

Afirmar esto, tal como establece NIETO “no es muy fácil; pero de esta manera se abre una problemática de difícil solución al carecer, al menos de momento, de tratamiento teórico. Porque el enorme desarrollo que ha experimentado la regla del *non bis in idem*, tal como ha sido expuesta en las páginas precedentes, se refiere fundamentalmente a las relaciones entre penas y sanciones, o mejor todavía, entre los órganos jurisdiccionales penales y los administrativos sancionadores. Un planteamiento que a todas luces no vale para el concurso de infracciones administrativas”<sup>375</sup>.

Por su parte, en el ordenamiento jurídico ambiental es común que un hecho antijurídico pueda ser sancionado conforme a varias normas sectoriales debido a la interrelación de los bienes ambientales, lo cual, a pesar de representar la ventaja de posibilitar la persecución del daño a más de un

---

<sup>375</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 512).

órgano de la Administración y dejar menos margen al infractor para quedar ileso frente al daño ocasionado, también puede dificultar la aplicación del principio *non bis in idem*, dada la descoordinación existente entre los distintos órganos administrativos, además de ocasionar gastos y esfuerzos innecesarios.

Hasta el momento la jurisprudencia no ha mantenido una línea de actuación homogénea para la aplicación de este principio, más bien en los últimos años se ha valido de algunas reglas para determinar en cuales casos de concurrencia de doble sanción administrativa se vulnera o no el principio *non bis in idem*. Estas reglas son las siguientes:

**A. En caso de concurso ideal de sanciones opera el principio *non bis in idem* a favor de la sanción más grave**

Como típicos casos que se amoldan a la aplicación de este principio se encuentran las infracciones a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Ambas leyes (Art. 34 de la Ley de Costas y art. 119.2: 2 de la Ley de Puertos) establecen que: *“Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte la mayor sanción”*. Así también, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad reconoce en su art. 75.5 que: *“en ningún caso se producirá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos”*. Es decir, se reconoce que, en caso de pluralidad de tipos de infracciones será aplicable aquella que establezca la mayor sanción.

## **B. En caso de sanciones idénticas relativas a la misma causa y fundamento jurídico opera el principio *non bis in idem***

La duplicidad de sanciones administrativas, en general, tiene lugar cuando proceden de diferentes órganos de la Administración, ya que es poco probable y disfuncional que dentro de un mismo órgano administrativo se estén tramitando dos procedimientos sancionadores al mismo sujeto en virtud de iguales hechos y fundamentos jurídicos.

El art. 12 de la LRJPAC señala que la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes. Ahora bien, con frecuencia, la competencia para sancionar una misma conducta antijurídica basada en los mismos fundamentos jurídicos se atribuye, en virtud de variables distintas dentro de la misma infracción, a más de una de las organizaciones jurídico-públicas del Estado, por ejemplo a las CCAA y a los municipios.

En otros casos, en los cuales más de una disposición normativa puede ser aplicada para sancionar unos mismos hechos con fundamentos jurídicos iguales, pero cuya competencia sancionadora cada una la atribuye a un órgano distinto de la Administración, la cuestión se complica. En estas situaciones, los criterios que parecen imperar, según explica NIETO, para determinar cual de las sanciones impuestas es la que resultará aplicable son los de voluntad y cronológico. Es así que los distintos órganos de la Administración o Administraciones competentes para ejercitar la potestad sancionadora que le atribuye la Constitución, deberán agotar estos criterios, en un primer termino acordando entre ellas el órgano administrativo que mejor resulte para imponer la sanción conforme al criterio de la voluntad, y, en un segundo término, en caso que no haberse tomado en cuenta este primer criterio y se haya vulnerado el principio del *non bis in idem* con la imposición de una doble sanción administrativa, proceder, a la aplicación del

criterio cronológico anulando la segunda sanción que haya sido impuesta. En ese sentido NIETO afirma: *“una vez que tiene lugar el primer pronunciamiento, se pone en marcha el criterio cronológico, dado que el sancionado puede alegar la prohibición del non bis in idem para impedir la segunda sanción y, si llega a imponerse, será nula”*<sup>376</sup>.

### **C. En caso de sanciones heterogéneas en cuanto que protegen bienes jurídicos distintos no opera el principio *non bis in idem***

Esta excepción opera en los casos en que, aun tratándose de los mismos hechos, las leyes con base en las cuales se imponen las sanciones protegen bienes jurídicos claramente distintos. En este sentido se pronunció la STSJ de Madrid, núm. 1064/2002, de 2 de octubre, en relación a un recurso interpuesto contra dos sanciones administrativas impuestas a una persona jurídica por dos órganos distintos (la Consejería de medio ambiente y la Consejería de economía y empleo). El recurrente, propietario de la empresa cuya actividad económica consistía en la explotación minera alegaba la vulneración del principio *non bis in idem*. Por su parte, el tribunal, luego de analizar el caso procede a declarar que dicho principio no ha sido infringido, ya que las sanciones impuestas respondían a la protección de bienes jurídicos diferentes. De un lado, la sanción impuesta por la Consejería de medio ambiente tenía su fundamento en la vulneración de la legislación medioambiental debido al desmonte de grandes dimensiones de terreno que produjo la extracción y, de otro lado, la sanción de la Consejería de economía y empleo tuvo lugar debido a que la extensión del terreno en donde se produjo la extracción excedía los límites por ella impuestos en la autorización concedida a esta empresa para la explotación minera. El tribunal lo declaró en términos de que: *“nos encontramos ante dos infracciones administrativas*

---

<sup>376</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 515).

*heterogéneas, pues, aunque existe identidad de hechos y sujetos, el fundamento (que se puede reconducir al bien jurídico protegido) es totalmente diferente, como explica acertadamente la propia Orden impugnada. Además, el art.25.2 de la Ley 10/1991, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de 4 de abril<sup>377</sup>, establece que: “No se considerará que exista duplicidad de sanciones cuando una misma actuación infrinja normas de protección ambiental y normas de índole sectorial encaminadas a la protección de bienes o valores distintos, o se basen en el incumplimiento de obligaciones formales” (FJ 4).*

### **5. Excepciones a la aplicación del principio *non bis in idem* ¿Las relaciones especiales de sujeción?**

La excepción de la aplicación del principio de Derecho administrativo sancionador “*non bis in idem*” sólo se produce en los casos en que una ley de forma explícita así lo previera. En ese sentido expresa NIETO que “*las excepciones al non bis in idem no pueden considerarse implícitas, todo lo contrario: han de estar expresamente previstas en la norma*”<sup>378</sup>.

En los casos de relaciones especiales de sujeción no se exceptiona la aplicación del principio de *non bis in idem*, ya que las sanciones se imponen en virtud de un fundamento distinto, bien de normas distintas, bien con base en finalidades diferentes. Y es que tal como se ha apuntado *supra*, este principio “*veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento*”<sup>379</sup>. Lo que ocurre cuando se trata de una relación especial de sujeción es que, a pesar de que la sanción se impone a igual sujeto y en virtud del mismo hecho, el fundamento jurídico es diferente. La Administración al sancionar el acto lo hace en protección del buen funcionamiento interno de sus actividades, lo cual, representa un

---

<sup>377</sup> Esta Ley estuvo vigente hasta el día 2 de julio de 2002.

<sup>378</sup> NIETO GARCIA, A (2005, p. 504).

<sup>379</sup> STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3.

interés jurídico distinto de los que protegería la norma penal o la norma administrativa no disciplinaria que protege y tutela el medio ambiente o valores relacionados con dicho bien.

De igual forma se expresa NIETO en términos de que “en mi opinión la excepción de las relaciones especiales de sujeción tiene, salvo excepciones, una explicación inequívoca, a saber, que el fundamento de la infracción –y la finalidad de la sanción- es distinto del que apoya la infracción de régimen general. Si esto es así, puede decirse incluso que tal excepción es superflua ya que, aun sin ella, el principio no se aplicaría tampoco al faltar la identidad del fundamento. Lo que sucede es que en la práctica resulta más cómodo acogerse a la relación especial pues así se ahorra el esfuerzo de tener que analizar la diferencia de fundamentos<sup>380</sup>”. En ese sentido expresa la STC 112/1990 (FJ 3) “la doctrina de este Tribunal (SSTC 2/1981, 77/1983 y 159/1985 y AATC 150/1984, 721/1984 y 781/1985) sobre la admisibilidad constitucional de la doble sanción penal y administrativa en los casos en que concurre una relación de sujeción especial y el fundamento de ambas sanciones no es coincidente, lo que ciertamente no puede dilucidarse hasta que no finalice el expediente disciplinario y lo haga precisamente mediante sanción administrativa firme”.

Cuando la doble sanción se desprende del ámbito administrativo, esta duplicidad, al igual que cuando interviene la jurisdicción penal, sólo será legítima en los casos donde el fundamento jurídico sea diferente, es decir, la sanción que tenga lugar dentro de la relación especial de sujeción será siempre una sanción disciplinaria mientras que la no disciplinaria tendrá que tener un fundamento jurídico diferente.

En el ámbito del medio ambiente se pronunció el Tribunal Supremo de lo Penal en sentencia de 2 de junio de 2003 (RJ 2003/6235) con relación a un

---

<sup>380</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 504).

recurso de casación interpuesto por el letrado de la Comunidad de Madrid contra una sentencia de la Audiencia Nacional que había considerado improcedente imponer nueva sanción al particular demandado, ya que éste previamente había sido sancionado por la vía administrativa y la imposición de una nueva sanción implicaría la vulneración del principio *non bis in idem*. La sanción administrativa fue impuesta con base en la legislación de residuos peligrosos<sup>381</sup> debido al mal ejercicio de las actividades de recogida, gestión y depósito de aceite usados a la cual se dedicaba el particular.

El letrado, por su parte, defendía la procedencia de la sanción penal debido a que el particular, por las actividades que realizaba estaba sometido a una relación especial de sujeción con la Administración, relación que, a diferencia de la general, admitía la imposición de doble sanción (administrativa y penal) ya que cada una de ellas (según exposición del letrado) protegía bienes jurídicos diferentes y, por tanto, no vulneraba el principio *non bis in idem*. El tribunal, por su parte, al igual que el letrado reconoce la existencia de una relación especial de sujeción entre el particular y la administración, pero, sin embargo, declara que las consecuencias que se derivan de estas relaciones son distintas a las indicadas por el letrado. En este sentido, el Tribunal Supremo confirmando la doctrina constitucional<sup>382</sup> viene a decir que “la existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta, por sí misma... para justificar la dualidad de sanciones... pues es indispensable que el interés jurídicamente protegido sea distinto” (FJ 3). El tribunal sigue explicando que entre las sanciones administrativas y las sanciones penales no existen diferencias ontológicas y, siendo así las cosas, es necesario demostrar que ambas sanciones están destinadas a proteger bienes jurídicos distintos para que no se produzca la vulneración del principio *non bis in idem*. Aclarado lo relativo a la ilegalidad de la imposición de doble sanción en este caso donde

---

<sup>381</sup> Por vulneración del art. 16 de la Ley 20/1986 de 14 de mayo, sobre residuos tóxicos y peligrosos en relación con el art. 50.2 a) de su Reglamento de 20 de julio de 1988.

<sup>382</sup> STC 234/91 de 10 de diciembre (RTC 1991, 234) y STC 2/2003 de 16 de enero.

los bienes jurídicos protegidos eran los mismos, el tribunal, llega a la conclusión de que esos hechos eran también constitutivos de delito ecológico y, con base en el principio de prioridad del orden penal procede a sancionar penalmente al infractor, y para no vulnerar el principio *non bis in idem*, absorbe la sanción administrativa previamente impuesta<sup>383</sup>.

En este sentido se puede concluir con la afirmación de que la aplicación del principio *non bis in idem* no se exceptiona en los casos de relaciones especiales de sujeción por el solo hecho de que sean conceptuados como tales. Esto así porque, para que exista *non bis in idem* es necesario no sólo que la doble sanción recaiga sobre el mismo sujeto y por los mismos hechos, sino que también es condición indispensable que sea impuesta con base en los mismos fundamentos jurídicos. De manera que, la jurisprudencia reconoce que, incluso en los casos de relaciones especiales de sujeción, no puede imponerse doble sanción a un sujeto con base en los mismos fundamentos jurídicos.

---

<sup>383</sup> Sobre la prioridad del procedimiento penal frente al administrativo sancionador *vid. supra* el epígrafe V.3 de éste capítulo.

## **CAPITULO III**

### **EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: LAS GARANTÍAS PROCESALES APLICABLES A LA ACTIVIDAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA**



## I. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente

El procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente está sometido a las mismas reglas del Derecho administrativo sancionador general, de manera que sólo se establecerán excepciones en los casos en que leyes especiales así lo prevean. Como se verá en lo adelante, con respecto al procedimiento en sí no se suelen establecer demasiadas modulaciones. Ahora bien, debido a la naturaleza de los bienes que protege la legislación ambiental, y como se ha podido constatar, la legislación sí ha creado determinadas figuras o establecido modulaciones que tienen como objetivo lograr una mayor protección del medio ambiente. Entre estas modulaciones destaca la consideración como interesados dentro de un procedimiento sancionador a las ONGs medioambientales<sup>384</sup>. También se instituye la imprescriptibilidad de la responsabilidad de reparar y/o indemnizar en caso de daño ambiental (Ley de costas). De igual forma, en materia sancionadora, algunas Comunidades Autónomas, han regulado una sanción alternativa a la multa denominada prestación ambiental sustitutoria, la cual sólo puede ser solicitada en caso de sanción pecuniaria por infracción ambiental.

En lo adelante se estudiará este procedimiento sancionador general, incorporando, en los casos en que tengan lugar, esas particularidades que conforma el procedimiento sancionador en materia de medio ambiente.

---

<sup>384</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J.; RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A. (2007, p. 358): “La gran novedad de la LIPPJMA en este punto viene constituida por el reconocimiento de una acción pública en materia ambiental para aquellas ONGs ambientales que acrediten una serie de requisitos. Lo de gran novedad es muy relativo, ya que la acción pública en materia ambiental ha venido ya siendo reconocida por la jurisprudencia respecto de este tipo de asociaciones que defienden los intereses difusos como los ambientales en una interpretación *pro actione* del artículo 19.1 de la LJCA/1998. Es más, muchas normas ambientales autonómicas ya desde hace años reconocen esta acción pública con carácter general no ya a las citadas organizaciones sino a cualquier ciudadano, algunas en vía administrativa otras incluso en vía judicial yendo mucho más allá de lo que establece la LIPPJMA y de la propia interpretación que del artículo 19.1 de la LJCA/1998 ha realizado la jurisprudencia contenciosa-administrativa.

## II. Los principios constitucionales del procedimiento administrativo sancionador

Como se constató *supra* en el capítulo II relativo a los principios del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, la Administración debe someterse a unos principios derivados de la Constitución para el ejercicio de su actividad sancionadora. Así también en el desarrollo de un procedimiento sancionador deberán respetarse unos derechos y garantías formales que, al igual que con respecto a los principios estudiados en el Capítulo II (legalidad, culpabilidad, *non bis in idem*), su aplicación original corresponde a los tribunales penales, de donde se han trasladado al Derecho administrativo sancionador para aplicarlos en su ámbito de competencia con las matizaciones necesarias para no desvirtuar la naturaleza propia del Derecho administrativo que lo diferencia del penal. Como declara la jurisprudencia del Tribunal Constitucional *“ya desde su STC 18/1981 (RTC 1991/18) viene declarando este Tribunal que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 CE son aplicables no sólo en el proceso penal, sino también en los procedimientos administrativos sancionadores con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto que en ambos casos se ejerce la potestad punitiva del Estado”* (STC 83/1997, de 22 de abril, FJ 2)<sup>385</sup>. Estos principios que se derivan del derecho fundamental garantizado en el artículo 24.2 fueron posteriormente tipificados para el ámbito específico del Derecho administrativo sancionador en la LRJPAC (artículos 134.1, 134.3, 134.2, 137.1, 85.2), y serán objeto de estudio y análisis a continuación.

---

<sup>385</sup> En ese mismo sentido las SSTC 2/1987 [RTC 1987/2], 2/1990 [RTC 1990/2], 145/1993 [RTC 1993/145], 297/1993 [RTC 1993/297], 97/1995 [RTC 1995/97], 143/1995 [RTC 1995/143], 195/1995 [RTC 1995/195], 127/1996 [RTC 1996/127], 128/1996 [RTC 1996/128], etc.

## **1. Las reglas estructurales**

Las reglas estructurales, derivadas igualmente del propio texto constitucional, consisten en la necesidad inexcusable de un procedimiento y en la separación entre los órganos de instrucción y decisión.

### **A. La necesidad inexcusable de un procedimiento**

Conforme al principio de legalidad, la Administración para llevar a cabo su actividad sancionadora debe someterse a determinadas pautas establecidas por ley. En este sentido, para la imposición de una sanción es necesario que se siga y se agote un procedimiento, en el cual habrán de respetarse todos los derechos y garantías del particular inculpado. No existe sanción válida cuando no ha sido impuesta a través de un procedimiento.

Esta regla estructural se establece expresamente para el ámbito del Derecho administrativo sancionador en los numerales 1 y 3 del artículo 134 de la LRJPAC, los cuales establecen respectivamente que: *“El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido”* (numeral 1); *“En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento”* (numeral 3). Implícitamente, tal como nos cuenta SANTAMARIA PASTOR, la propia Constitución establece este requisito cuando garantiza en su art. 24 el derecho de todo ciudadano a un *“proceso público sin dilaciones indebidas”*, y en su art. 105.c al señalar que la ley regulará *“el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”*. Según establece el REPEPOS en su art.

1, en ausencia de procedimiento especial se seguirá el procedimiento sancionador establecido en ese reglamento<sup>386</sup>.

Esta exigencia fue declarada por primera vez en STC 18/1981 de 8 de junio, en un caso relativo a la imposición de sanciones sin previo procedimiento. En esa ocasión afirmó el Tribunal, refiriéndose a la necesidad de que la actividad sancionadora se enmarque en un procedimiento como exigencia derivada de los arts. 24 y 9 CE que: *“los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución”* (FJ 2)<sup>387</sup>. Es así que, para la imposición de una sanción por infracción a la legislación que protege el medio ambiente es indispensable que medie un procedimiento que respete los derechos y garantías del presunto responsable, ya que como bien ha expresado la jurisprudencia constitucional queda terminantemente prohibida la imposición de sanciones de plano o lo que es lo mismo, carentes de procedimiento que garantice a los interesados su defensa real y efectiva.

---

<sup>386</sup> Art. 1 REPEPOS: 1. La potestad sancionadora se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas, en los supuestos siguientes:

Por la Administración General del Estado, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia exclusiva.

Por la Administración de las Comunidades Autónomas, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena.

Por las entidades que integran la Administración Local, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena.

2. Asimismo, se aplicará este Reglamento a los procedimientos sancionadores establecidos por ordenanzas locales que tipifiquen infracciones y sanciones, respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena, en lo no previsto por tales ordenanzas.

3. Quedan excluidos del presente Reglamento los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y los procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social. No obstante, este Reglamento tiene carácter supletorio de las regulaciones de tales procedimientos.

Las disposiciones de este Reglamento no son de aplicación ni tienen carácter supletorio respecto al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.

<sup>387</sup> En este caso una vez probada la existencia de sanción sin procedimiento previo el Tribunal procede a estimar el recurso de amparo interpuesto por los recurrentes y a anular la sanción impuesta por el Gobernador Civil de Barcelona.

Entre la gran cantidad de sentencias que reiteran la prohibición de imposición de sanciones de plano establecida por primera vez en la STC 18/1981 se encuentra la STC 76/1990, de 26 de abril, la cual señala que *“en el acta deben consignarse los hechos, pero que la imposición de las sanciones deben seguir el procedimiento sancionador correspondiente”*<sup>388</sup>.

Conforme se deriva de la LRJPAC la consecuencia jurídica del incumplimiento de la exigencia inexcusable de un procedimiento es la nulidad de pleno derecho. Dicha nulidad se puede producir por dos vías, en primer lugar y de manera expresa con base en el art. 62.1.e de la LRJPAC, el cual establece la nulidad plena de aquellos actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y, por otro lado, de forma implícita con base en el art. 62.1.a de la LRJPAC, el cual declara nulo aquellos actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. En este sentido tal como se ha apuntado anteriormente entre los derechos

---

<sup>388</sup> En este mismo sentido, pero en materia tributaria también se pronunciaron las STSJ de la Comunitat Valenciana Nos. 1578/2002 de 22 de noviembre y 1536/2002 de 21 de noviembre, en ambas sentencias se declaran nulas de pleno derecho las sanciones impuestas a través de actas de conformidad, ya que no cumplían con la regla estructural derivada del art. 24 CE que establece la necesidad inexcusable de un procedimiento. Así la STSJ de la Comunitat Valenciana 1578/2002 señala que: “esta Sala ha afirmado reiteradamente que las sanciones impuestas en un acta de conformidad, directamente, son nulas de pleno derecho, al tratarse de sanciones impuestas sin procedimiento alguno. A este respecto, la STC 18/81, de 8-6 (RTC 1981, 18), afirma claramente que las sanciones impuestas de plano infringen el art. 24 CE (RCL 1978, 2836). En nuestra sentencia 1-7-02, dictada en el recurso 1284/99, afirmábamos así: “El TSJ de Madrid ha afirmado, en su sentencia de 21-4-94, que no es viable imponer las sanciones en el acta, aun cuando la misma sea de conformidad; lo que es plenamente coherente con el hecho de que la conformidad se circunscribe a los hechos, pero no a las valoraciones jurídicas (entre otras muchas, STSJ de Andalucía, sede de Granada, de 29-3-93) entre las que se cuenta, por supuesto, la calificación de una conducta como infracción tributaria e incluso la misma existencia de culpabilidad, en cuanto que esto último no constituye un dato aprehensible sensorialmente, sino que comporta la valoración de una determinada conducta. A lo que debe añadirse que la STC 76/90, de 26-4 (RTC 1990, 76), señala que el acta deben consignarse los hechos, pero que la imposición de las sanciones debe seguir el procedimiento sancionador correspondiente. A lo que debe añadirse, aun cuando el precepto en cuestión sea como tal inaplicable en este caso “ratione temporis”, que el art. 34 de la Ley 1/98 (RCL 1998, 545) señala que las sanciones deberán imponerse en un procedimiento distinto del de comprobación e investigación; lo que no es sino consecuencia de la jurisprudencia constitucional antes señalada y relativa a las garantías que deben regir en todos los procedimientos administrativos (y, por tanto, también tributarios) de índole sancionadora” ( FJ 4). Con igual fundamento se expresa la STSJ Comunitat Valenciana núm. 1536/2002, de 21 de noviembre en su FJ 6.

fundamentales señalados en el art. 24 CE se deriva la exigencia de un procedimiento para la imposición de sanción, y en consecuencia la nulidad de las sanciones de plano puede producirse también por esta vía.

## **B. La separación entre órganos de instrucción y decisión**

Este principio se regula para el ámbito del derecho administrativo sancionador en el artículo 134.2 de la LRJPAC, el cual establece textualmente que: *“los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándola a órganos distintos”*.

Éste, como la mayoría de los principios que regulan el Derecho administrativo sancionador tiene su origen en el derecho penal, en donde éste principio se aplica con todas las garantías. Su consideración en el ámbito del Derecho administrativo, al igual que los demás principios estudiados, en una primera fase se hizo a través de la jurisprudencia, y posteriormente fue declarado en una norma legal. La equiparación de este principio del derecho penal al derecho administrativo sancionador ha sido ampliamente cuestionada y es que, dada la naturaleza del derecho administrativo y las características que contribuyen a hacer estos procesos más simples, rápidos y efectivos que los penales consiste precisamente en la modulación de la aplicación estricta de determinadas formalidades, entre ellas, la flexibilidad de la regla de separación entre órganos de instrucción y de decisión. En ese sentido ha precisado el Tribunal Constitucional en STC 22/1992, de 15 de febrero, FJ 4: ***“en distintas ocasiones el Tribunal Constitucional ha sostenido que no puede pretenderse que el Instructor en un procedimiento administrativo sancionador, y menos aún el órgano llamado a resolver el expediente, goce de las mismas garantías que los órganos judiciales; porque en este tipo de procedimientos el Instructor es también acusador en cuanto formula una propuesta de resolución sancionadora y, por otra parte, el***

*órgano llamado a decidir es el mismo que incoa el expediente y, por ello, no deja de ser Juez y parte al mismo tiempo (ATC 320/1986, fundamento jurídico 5º).*” Por lo dicho, particularmente considero que este es quizás el principio de derecho penal que se aplica con mayor flexibilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. De hecho, la doctrina considera que *“es más que dudosa la **eficacia real** de esta regla en la aplicación masiva de procedimientos sancionadores, como pueden ser los derivados de infracciones en materia de tráfico, en los que la intervención del órgano decisor es, en muchas ocasiones, puramente rutinaria, sin que sea imaginable, en la práctica, que este órgano se separe en algo de la propuesta de resolución que le llega del órgano instructor”<sup>389</sup>.*

## **2. Los derechos y garantías de defensa del particular**

### **A. La presunción de inocencia**

Este principio de derecho, reconocido expresamente por el art. 24.2 de la CE hace referencia a que nadie podrá ser sancionado, sin que se haya demostrado su culpabilidad en un procedimiento que respete todos sus derechos y garantías. Para el ámbito del Derecho administrativo sancionador este principio se establece en el art. 137.1 de la LRJPAC, el cual señala que: *“Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.*

Los tribunales, por su parte, han interpretado y ampliado la definición que de este principio establece la Ley. Una de las sentencias más importantes en este sentido es la STC 76/1990, de 26 de abril, cuyo fundamento ha sido reproducido en la mayoría de las sentencias posteriores relativas a este principio. Esta sentencia declara que: *“no puede suscitar ninguna duda que la*

---

<sup>389</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al.* (2001, p. 185).

*presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualquiera 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 al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. 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 (STC 76/1990, de 26 de abril. En ese mismo sentido la STSJ Navarra 34/1996, de 12 de junio de 1996, RJCA 1996/2327, FJ 3)”. Entre las sentencias que reproducen estos postulados en casos relativos a la legislación ambiental, se encuentran, entre otras, la STSJ Galicia núm. 307/2004, de 21 de abril de 2002, la cual establece que en el ámbito de la LRJPAC este principio: “constituye una presunción iuris tantum que garantiza el derecho a no sufrir pena o sanción que no tenga fundamento en una actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad” (FJ 3)<sup>390</sup>. De igual forma añade la STSJ Andalucía, Granada, núm. 992/2003, de 7 de abril de 2003 que “El derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a*

---

<sup>390</sup> En esta sentencia el Tribunal conoce del recurso interpuesto contra la resolución de 2 de julio de 2002 del Conselleiro de Medio Ambiente desestimatoria del recurso de reposición interpuesto el 6 de mayo de 2002, mediante la cual se impone al recurrente una sanción de multa de 6,010,13 € por presunta infracción de los artículos 34.2.b, 34.3.1, 34.4.d y 34.4.a de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Los vertidos sancionados consistían en los aceites usados generados por la Empresa de autocares que se constituye en parte actora. Entre los principios que alega la parte actora que se vulneraron con dicha sanción se encuentran el de tipicidad y el de presunción de inocencia. Por su parte, el Tribunal desestima el recurso y confirma la sanción impuesta por el Conseillero de Medio Ambiente.

*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 procedimiento absolutorio (FJ 2)*<sup>391</sup>.

## **B. Prohibición de indefensión**

Este principio establecido expresamente en el art. 24.2 CE para todo el *ius puniendi* del Estado en términos de que todos tienen derecho “*a la defensa*”, “*a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa*”, se establece para el ámbito del derecho administrativo sancionador general en el art. 135 de la LRJPAC, el cual establece: “*Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos: A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia. A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes*”.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha hecho algunas precisiones con respecto a la aplicación de este principio. En ese sentido ha

---

<sup>391</sup> En esta sentencia el Tribunal conoce del recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de fecha 16 de marzo de 1997, por la que se desestima el recurso ordinario interpuesto por el recurrente contra la resolución de la Delegación Provincial de dicha Consejería en Granada, de fecha 15 de mayo de 1997 por la que se le impuso sanción de 20,000.000 pesetas como autor de dos infracciones muy graves tipificadas en el artículo 76 (numerales 1 y 2) de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, relativas al incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización de explotación de la cantera y por incumplimiento de la normativa aplicable a la actividad desarrollada, consistente en la extracción, trituración y clasificación de áridos. El recurso fue interpuesto por presunta vulneración del principio de presunción de inocencia, tipificado en el art. 24.2 de la CE. Esta vulneración se produce, según alega la parte actora, al ser sancionada sin que se presentaran los elementos de prueba suficientes. El tribunal, luego de analizar los motivos de derecho presentados por la parte actora, resuelve considerando parcialmente el recurso. En consecuencia, anula los actos impugnados con respecto a la sanción del numeral 2 del artículo 76, declarándola no probada y confirma la sanción impuesta por motivo de la vulneración del numeral 1.

señalado que *“el derecho fundamental a obtener la tutela judicial sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, garantizado en el art. 24.1 CE, entre otras exigencias, “requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de preservar los derechos de defensa en un proceso con todas las garantías, ofreciendo a las partes contendientes el derecho de defensa contradictoria mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses”*<sup>392</sup>. Ahora bien, este esfuerzo debe ser evaluado, de manera que no podrá considerarse vulneración de este principio cualquier actuación u omisión por parte de la Administración, ya que como bien ha señalado el mismo Tribunal Constitucional *“sólo cabe otorgar relevancia constitucional a aquella indefensión que resulte real y efectiva”*<sup>393</sup>, considerándose como tal aquella en la cual *“el órgano judicial en el curso del proceso impide a una parte el ejercicio del derecho de defensa, privando o limitando, bien su facultad de alegar y justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, bien su posibilidad de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción”*<sup>394</sup>. De manera que *“para que la indefensión alcance relevancia constitucional es necesario que tenga su origen inmediato y directo en actos u omisiones de los órganos judiciales, es decir, que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error*

---

<sup>392</sup> En ese sentido entre otras muchas SSTC 68/2002, de 21 de marzo [RTC 2002, 68], F.3; 109/2002, de 6 de mayo [RTC 2002, 109] F. 2; 5/2004, de 16 de enero [RTC 2004,5], F. 6; 93/2005, de 18 de abril [[RTC 2005, 93], , F. 3; y 115/2005, de 9 de mayo [RTC 2005, 115], F. 3; en sentido similar, STC 262/2005, de 24 de octubre [RTC 2005, 262], F 2.

<sup>393</sup> Por todas 115/2005, de 9 de mayo [RTC 2005, 115], F. 3; 164/2005, de 20 de junio [RTC 2005, 164], F. 2; y 32/2004, de 8 de marzo [RTC 2004, 32], (F. 4).

<sup>394</sup> En otras muchas SSTC 5/2004, de 16 de enero (RTC 2004,5), F. 6; y 115/2005, de 9 de mayo (RTC 2005, 115), F. 3; en parecidos términos, SSTC 226/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 226), F. 2 a); y 287/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 287), F. 2 a)].

*técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan*<sup>395</sup>.

### **C. El derecho a la no autoinculpación**

Este derecho también garantizado en el art. 24.2 de la CE se expresa en términos de que todos tienen derecho *“a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables”*. Sobre su vigencia en el ámbito del Derecho administrativo sancionador declara la STC 197/1995, del 21 de abril: *“no puede suscitar duda que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa al que presta cobertura en su manifestación pasiva, rija y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualquiera sanciones administrativa sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el Derecho administrativo sancionador [...]”*<sup>396</sup>. Estas modulaciones a que se refiere la jurisprudencia tienen que ver con la muy criticada práctica consistente en que, en algunos casos, la legislación obliga al particular a presentar ante la Administración determinados documentos que bien podrían ser utilizados por ésta para la inculpación del administrado. Lo cual podría vulnerar en alguna medida la aplicación de este principio en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. *“El tema, pues, permanece abierto y sin resolver, por más que el Tribunal Constitucional, en casos diferentes, haya proclamado aplicable genéricamente al procedimiento sancionador este derecho a no declarar contra sí mismo”*<sup>397</sup>.

---

<sup>395</sup> Entre estas SSTC 5/2004, de 16 de enero (RTC 2004,5), F. 6; y 141/2005, de 6 de junio (RTC 2005, 141), F. 2; en el mismo sentido, SSTC 128/2005, de 23 de mayo (RTC 2005, 128), F. 2; 184/2005, de 4 de julio (RTC 2005, 184), F. 3; 226/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 226), F. 2 a); 228/2005, de 12 de septiembre (RTC 2005, 228), F. 2; 260/2005, de 24 de octubre (RTC 2005, 260), F.3; y 287/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 287), F.2 a), STC 85/2006, de 27 de marzo, FJ 7.

<sup>396</sup> Cita original de PULIDO QUECEDO, M. (2005, p. 636).

<sup>397</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, T. II, p. 414).

#### D. El derecho a la asistencia letrada

“Dentro de las garantías consagradas en el art. 24.2 CE y de aplicación a los procedimientos administrativos en los que se decide la imposición de una sanción a un recluso, se incluye el derecho a la asistencia letrada” (STC 83/1997, de 22 de abril, FJ 3). La Constitución garantiza este derecho, como los demás establecidos en el art. 24.2 para el ámbito del derecho penal y el derecho administrativo sancionador, a pesar de que en cada uno de estos ámbitos opera de forma distinta. Mientras en el derecho penal es obligatoria la asistencia letrada (tiene carácter preceptivo), en el Derecho administrativo sancionador opera como una opción (tiene carácter facultativo). El particular inculcado puede elegir entre defenderse por sí mismo frente a las acusaciones formuladas por la Administración o también ser asistido o asesorado. “El derecho a la asistencia letrada se tiene con independencia del carácter legalmente preceptivo o facultativo de la intervención de abogado en el proceso, es decir, se tiene derecho a la defensa y asistencia de letrado incluso en aquellos procesos en que la ley establece que su intervención es facultativa. De este modo sería inconstitucional la norma legal que, en cualquier tipo de proceso, prohibiera ser defendido por abogado. Por tanto, como bien se ve, la asistencia letrada goza de una protección mucho más intensa que la autodefensa, porque la asistencia letrada puede ser impuesta pero nunca excluida, mientras que la autodefensa puede ser permitida pero nunca impuesta<sup>398</sup>”.

La LRJPAC no formula este derecho en términos de “asistencia letrada”. En su lugar, lo que regula es el derecho a ser asesorado. En ese sentido establece en su artículo 85.2 que: *“los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de Asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses”*. Con respecto a la aplicación de este derecho en materia de medio ambiente resulta interesante lo que establece la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los

---

<sup>398</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. (1996, T.III, p. 76).

derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia. El art. 23 de esta Ley (relativo a la legitimación), apartado segundo establece el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las personas jurídicas dedicadas a la protección del ambiente. Este derecho se reconoce en términos de que: *“Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita”<sup>399</sup>.*

### **3. Los interesados en el procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

#### **A. Concepto y clases de interesados**

##### **a. Concepto de interesado**

Son interesados “aquellas personas que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos” (SAN de 23 de noviembre de 2005 FJ 3)<sup>400</sup>, el cual no puede confundirse con el simple interés por la legalidad. “De

---

<sup>399</sup> En este sentido los requisitos que establece dicha ley para tener acceso a la asistencia jurídica gratuita son los mismos que la ley establece de forma especial para legitimar la acción popular en el apartado 1 del art. 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia, el cual señala que: “Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el art. 22 cualquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

<sup>400</sup> En esta sentencia el Tribunal conoce el recurso interpuesto por unos particulares contra una orden del Secretario de Aguas y Costas. Dicha orden contiene un deslinde en el que, siendo los recurrentes parte interesada (ya que del mismo se derivan nuevas consecuencias e incluso nuevas personas afectadas) no fueron citados por la Administración. El tribunal procede a anular

manera que la adquisición de la condición de interesado –y por ende la posibilidad de utilizar el amplio haz de facultades que a tal condición se anudan- quedará limitada a aquellos sujetos que acrediten un interés legitimador<sup>401</sup>, fruto a su vez de la titularidad de una posición cualificada y jurídicamente relevante con respecto al bien que es objeto de la tramitación. He aquí la piedra angular sobre la que se levanta el complejo edificio de la categoría del interesado como sujeto activo en el marco de nuestro procedimiento administrativo”<sup>402</sup>. “A diferencia por tanto de lo que ocurre en el ámbito penal, en esta vía no se reconoce con carácter general la acción pública<sup>403</sup>, que permitiría a cualquier ciudadano o asociación ejercitar las

---

dicha orden, entre otras cosas con base en el fundamento de que, “si la finalidad del expediente administrativo es permitir la participación de todo sujeto interesado para que, en forma contradictoria, se adopte la resolución final, es evidente que en el presente caso se ha colocado a los recurrentes en una situación de indefensión material, sin permitirles realizar alegación alguna en vía administrativa”. Asimismo las SSTC 4 de marzo [RJ 1994, 3016], 9 de mayo [RJ 1994, 5304] y de 26 de septiembre de 1994 [RJ 1994, 7339] por sólo citar algunas que se pronuncian sobre el interés legítimo. En ese mismo sentido señala PEÑALVER I CABRE: “En todos los ordenamientos jurídicos, normalmente el acceso a los tribunales no está abierto a todos los ciudadanos, sino que el ciudadano que quiera acceder a la justicia tiene que mostrar una determinada relación con el objeto del proceso, o sea, un cierto grado de conexión entre la esfera jurídica de la persona y el objeto del proceso (legitimación)”. PEÑALVER I CABRE, A. (2006, I, p. 934). Asimismo señala CIERCO SEIRA: “El sujeto interesado presenta, en efecto, una singular relación con el bien jurídico que va a verse afectado por la actuación de la Administración Pública, de guisa que la alteración de ese bien determinará asimismo una afección a su <<esfera vital>>, a su patrimonio jurídico, ya se traduzca esta en términos de perjuicio o detrimento, o bien en la obtención de un beneficio”. CIERCO SEIRA, C. (2002, p.146).

<sup>401</sup> En este sentido señala GONZALEZ PEREZ: “Para intervenir en un procedimiento no basta tener capacidad de obrar. El Ordenamiento jurídico exige algo más: una aptitud especial, que se conoce con el nombre de legitimación. La legitimación implica una relación del sujeto con lo que constituye el objeto del procedimiento, una especial posición del sujeto respecto del acto que ha de dictarse en el procedimiento”. GONZALEZ PEREZ, J.; GONZALEZ NAVARRO, F. (2003, p. 910).

<sup>402</sup> CIERCO SEIRA, C. (2002, p. 146).

<sup>403</sup> Existen supuestos en los que, por la trascendencia y efectos de la decisión que pueda adoptarse, no se exige una aptitud especial y se reconoce legitimación con carácter general para intervenir en el procedimiento, entonces decimos que en estos casos se reconoce la acción pública. Dicha acción tiene lugar para garantizar la aplicación del Ordenamiento jurídico en aspectos en que estén presentes los intereses generales. Así por ejemplo en materia de urbanismo (art. 304, LS), para la protección del ambiente atmosférico (art. 16, D. 823/1975, de 6 de febrero), para la protección del patrimonio histórico español (art. 8.2, Ley 16/1985, de 25 de junio), para exigir la observancia de la Ley de Costas (arts. 109, Ley 22/1922, de 28 de julio, y 202 de su reglamento aprobado por D. 1471/1989, de 1 de diciembre), y en las leyes reguladoras de algunos Parques Nacionales: Doñana (Ley de 28 de diciembre de 1978), Tablas de Daimiel, Garajonay (Ley de 25 de marzo de 1981), la Caldera de Taburiente (Ley de 25 de marzo de 1981) y Timanfaya (Ley de 25 de marzo de 1981). En estos supuestos no se exige condición alguna, no sólo para demandar tutela judicial en relación con cualquier acto que suponga infracción del

acciones expuestas por el mero interés de mantener la legalidad. Dicha acción sólo existirá, como precisa la LJCA, en los casos expresamente previstos por las leyes [art. 19.1.h]<sup>404</sup>.

En el Derecho administrativo sancionador general como en el ámbito del medio ambiente, conforme establece el art. 31.1 de la LRJPAC los interesados pueden ser de tres tipos: *“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”*. Este concepto de interesado ha sido precisado y ampliado por razón de la protección del medio ambiente. De esta manera la legislación española impulsada por el Derecho comunitario ha reconocido expresamente la condición de interesados de las ONGs destinadas a la protección del medio ambiente, así como de otras organizaciones sin fines de lucro dedicadas a su protección (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente –a la que *infra* se hará referencia- y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la cual transpone la Directiva 2004/35, de 21 de abril sobre responsabilidad ambiental)<sup>405</sup>.

---

Ordenamiento jurídico que goza de protección especial, sino para intervenir en cualquier procedimiento administrativo a fin de que se adopten las medidas adecuadas para que se respete tal Ordenamiento o de evitar que llegue a dictarse un acto que le contravenga. <<El puro interés por la legalidad es suficiente para ostentar legitimación>> (STS 28 de abril de 1999, Ar. 3055). GONZALEZ PEREZ, J., GONZALEZ NAVARRO, F. (2003, p. 910).

<sup>404</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2007, p. 263).

<sup>405</sup> Esta Ley define como interesados en su art. 42: “1.Tendrán la condición de interesado a efectos de lo previsto en esta ley: a) Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; b) Cualquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1º: Que tenga entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio

## **b. Las ONGs ambientales**

Si bien es cierto que siempre ha sido reconocida la legitimación de los particulares en los casos en que demuestren un interés personal o individual, con relación a las personas jurídicas y en particular las ONGs protectoras del medio ambiente [como se ha referido *supra*] el proceso de reconocimiento ha tenido lugar más tarde. Este derecho que actualmente se reconoce a estas entidades surge por primera vez en una norma internacional, en el Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental de 25 de junio 1998 (Aarhus). En este convenio se reconocen a las ONGs ambientales como personas interesadas por ostentar un derecho que puede ser lesionado (art. 9.2), siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la ley nacional de cada Estado. A este convenio siguen una serie de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea (Decisión 1600/2002, de 22 de julio, por la cual se aprueba el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, Directiva 2003/35, de 26 de mayo por la cual se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales), que se van

---

ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. 2º: Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en los estatutos; 3º: Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o la amenaza de daño; c) Los titulares de los terrenos en los que deban realizarse medidas de prevención, de evitación o de reparación de daños ambientales 2. Los interesados podrán formular las alegaciones que estimen oportunas y aportar la información que consideren relevante, debiendo ser consideradas por la autoridad competente a la que se dirijan; 3. La autoridad competente dará audiencia a los titulares de los terrenos a que se refiere el apartado 1 c), al operador y a los demás interesados para que éstos aleguen lo que estimen conveniente o aporten la documentación adicional que consideren oportuna”.

materializando en el ámbito nacional a través de programas, disposiciones normativas y jurisprudencia que reconocen de forma creciente la legitimidad activa de estas organizaciones frente a daños contra el medio ambiente.

La importancia del reconocimiento de legitimidad a estas organizaciones es fundamental en la protección del medio ambiente. Esto así porque al estar el medio ambiente integrado por bienes en su mayoría de carácter público es menos frecuente que los daños que se producen en su detrimento afecten de forma directa derechos de particulares que lo legitimen como interesados, sino que en la mayoría de los casos se trata de daños sobre bienes colectivos que afectan a todos de forma indirecta pero que individualmente no producen daños materiales o morales que legitimen a los particulares como interesados. Es ahí donde la legitimación a las personas jurídicas que cumplen las condiciones que más abajo se indica juega un papel fundamental que permite una protección eficaz de estos bienes. En este sentido señala CIERCO SEIRA que *la preocupación por la protección de estos intereses <<supraindividuales>>, entre los que figuran lo comúnmente denominados intereses <<difusos>>, ha venido gestándose al hilo de la creciente sensibilización en torno a temáticas tales como el medio ambiente o la salud pública en las que hacen acto de presencia bienes jurídicos que trascienden al individuo; bienes jurídicos cuya titularidad no corresponde en exclusiva a un concreto ciudadano, sino que, en puridad, deben atribuirse a una colectividad en su conjunto*<sup>406</sup>.

Los requisitos exigidos a las personas jurídicas para tener la condición de interesado en un procedimiento administrativo sancionador según expresa el art. 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia en materia de medioambiente son: *“a) que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus*

---

<sup>406</sup> CIERCO SEIRA, C. (2002, p. 151).

*elementos en particular. b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.”* Asimismo cada vez es más común la efectiva constitución en parte interesada de las distintas organizaciones protectoras del medio ambiente con respecto a la afectación de los distintos bienes ambientales de interés colectivo. *“Sin embargo, la jurisprudencia muestra supuestos en los que se confiere legitimación tanto para intervenir en procedimientos administrativos como para la interposición de recursos contencioso-administrativos a organizaciones ambientales sin exigencia de requisitos adicionales”* a los establecidos en el art. 31.1 de la LRJPAC<sup>407</sup>.

### **c. La condición de interesados de los “vecinos”**

La legislación ambiental española, además de reconocer legitimidad para actuar a las personas físicas y jurídicas (en los términos establecidos por la legislación) también se la ha reconocido a los vecinos por medio de la denominada acción vecinal. Dicha acción está regulada en el art. 18.g) de la LRRL para exigir a los Ayuntamientos la prestación de determinados servicios (establecidos en el art. 26) que son de su exclusiva competencia, entre los cuales se encuentran servicios de carácter ambiental como son la recogida y tratamiento de residuos, prevención y extinción de incendios, entre otros. En esta materia se pronunció la STS del 22 de abril de 2002, Ar. 9060, en la cual

---

<sup>407</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J., RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A. (2007, 122). En este sentido dichos autores citan las siguientes sentencias, en las cuales se le otorga legitimación a distintas organizaciones protectoras del medio ambiente con base en el art. 31.1 de la LRJPAC. Entre estas se encuentran la STS 19 de octubre de 2005 (RJ 2005, 7703), la STSJ de Cataluña de 28 de mayo de 2004 (RJ 2004, 522) y la STSJ Madrid de 29 de noviembre de 2000 (RJCA 2001, 37). Claro que, es preciso aclarar que estas sentencias fueron dictadas antes de la puesta en vigencia de la Ley 27/2006, de 18 de julio sobre derechos de acceso a la información, de participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

se le reconoció legitimidad a unos vecinos por la vía de la acción vecinal. Dicha condición se le reconoce *“dado que en ellos concurre la condición de vecinos sometidos al riesgo de instalación del vertedero, del cual pueden derivar circunstancias que afectan a las condiciones medioambientales, que pueden verse transformadas radicalmente si se produjera aquella instalación”*(FJ 10). En esa misma línea dicha sentencia hace mención de dos sentencias en las cuales también se les reconoce legitimación a los demandantes con base en sus respectivas condiciones de vecinos, al uno por impugnar un acuerdo municipal sobre vertidos fecales (STS de 25 de abril de 1989, RJ 1989, 3233); y al otro por impugnar la licencia de instalación de un granja productora de fuertes olores (STS de 12 de febrero de 1990, RJ 1990, 985). La STS de 25 de abril de 1989 introduce como apoyo a sus conclusiones el derecho de todos a un medio ambiente adecuado que establece la Constitución en su art. 45.

## **B. Capacidad y representación de los interesados**

Según establece la LRJPAC tienen capacidad para obrar ante las Administraciones públicas *“además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate”* (art. 30 LRJPAC).

Es así que, cualquier persona con capacidad legal que considere que se ha producido una lesión en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos puede constituirse en parte interesada. Este derecho que la ley conforme a la Constitución reconoce, tiene un especial margen de actuación con respecto a la afectación de bienes ambientales, ya que como se hizo referencia en el epígrafe anterior cada vez más la jurisprudencia ha ido reconociendo

capacidad de actuar con interés legítimo en la defensa individual de intereses públicos y difusos, como bien pueden ser los derivados de daños ambientales, tanto a las personas físicas como incluso, a las personas jurídicas, lo que finalmente se ha positivizado en la citada Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (art. 23).

La representación, por su parte, viene regulada para el ámbito del Derecho administrativo sancionador en el art. 32 de la LRJPAC. Este derecho se establece en los términos de que: *“cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante las Administraciones Públicas”*. El hecho de que la ley no establezca determinados requisitos fuera de la misma capacidad para poder actuar en nombre de otro, es uno de los elementos que hacen que este derecho sea más flexible en el área del Derecho administrativo que en el ámbito judicial, ya que en este último caso es necesario como mínimo ser abogado para poder actuar en representación de otro<sup>408</sup>. La flexibilidad de la aplicación de este derecho en el ámbito del Derecho administrativo sancionador no se limita a esto, sino que, como señala SANTAMARIA PASTOR: *“la representación se presume existente para la realización de actos de mero trámite; sólo se exige su acreditación para actuaciones de especial relevancia, como son formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos; pero, incluso en tal caso, la forma de otorgar la representación no puede ser más amplia, ya que se admite que se efectúe “por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado” (art. 32.3 LRJPAC)”*<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> En este sentido, como vimos al analizar el derecho a la asistencia letrada, mientras en la vía penal este derecho se garantiza plenamente facilitando al inculcado la asistencia gratuita en los casos en que no pueda costeársela, ya que se trata de una obligación. En el derecho administrativo por regla general el ejercicio de este derecho es facultativo, por lo que la Administración no lo ofrece gratuitamente a los interesados.

<sup>409</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, T. II, p. 44).

### **III. La estructura y partes del procedimiento**

#### **1. Iniciación del procedimiento**

El procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente como el procedimiento administrativo sancionador general siempre se inicia de oficio (art. 11.1 REPEPOS). Esta constituye una de las diferencias fundamentales entre el procedimiento administrativo sancionador y el procedimiento general, ya que en este último, conforme establece el art. 68 de la LRJPAC puede iniciarse bien de oficio o bien a instancia de parte<sup>410</sup>. La diferencia surge aquí porque el ámbito del Derecho sancionador es una materia de interés público cuya competencia de iniciación se reserva a la Administración, mientras que, en el ámbito del Derecho administrativo general puede tratarse de la reclamación de derechos subjetivos cuya exigencia compete al particular interesado.

#### **A. Iniciación de oficio**

El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio porque es el propio órgano de la Administración competente quien pone en marcha el *ius puniendi* del Estado tras considerar que existen motivos suficientes para presumir que se han producido daños contra bienes de interés público y que dichos daños pueden ser constitutivos de infracción. Según establece el art. 69.1 de la LRJPAC, la iniciación de oficio del procedimiento administrativo sancionador puede abrirse: a) por iniciativa del órgano competente; b) como

---

<sup>410</sup> Art. 68 LRJPAC: Los procedimientos podrán iniciar de oficio o a solicitud de persona interesada.

consecuencia de orden superior; c) a petición razonada de otros órganos o; d) por denuncia<sup>411</sup>.

Ahora bien, si el denunciante de la presunta actuación ilícita que da lugar a la iniciación del procedimiento sancionador también se viera afectado con dicha actuación, tras su solicitud podría, aunque no en todo caso, ser considerado como interesado. En este sentido, como expresa la STS de 31 de octubre de 1996 *“se admite la legitimación del denunciante si no reside en un puro <<interés por la legalidad>>, sino que tiene un interés legítimo derivado de las consecuencias posibles de la sanción”*. De manera que, no es suficiente con que una persona denuncie una actividad presuntamente ilícita para convertirse en persona interesada sino que también es necesario que sus intereses o derechos se vean limitados en alguna medida con dicha actuación ilícita. En cualquiera de los dos casos la iniciación del procedimiento administrativo sancionador es de oficio, la diferencia radica en que en ocasiones además de que con las actuaciones ilícitas contra el medio ambiente se vulneran intereses públicos de carácter general, también pueden verse afectados intereses o derechos de particulares. En ese sentido se ha pronunciado la STSJ Castilla-La Mancha, núm. 10045/2005, de 4 de abril de 2005, la cual siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo<sup>412</sup> afirma en relación a casos de expedientes sancionadores disciplinarios que la condición de interesado no se obtiene por el mero hecho de denunciar la presunta actuación ilícita *“a no ser que a través del expediente sancionador pueda obtener una ventaja propia distinta de la mera satisfacción de ver sancionado al infractor y ello aún cuando la infracción pueda haberlo afectado o perjudicado (FJ 4)”*.

---

<sup>411</sup> El art. 11.1.d) del REPEPOS define la denuncia como “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.

<sup>412</sup> STS de 19 de mayo de 1997 (RJ 1997, 3961), 2 de junio de 1997 (RJ 1997, 4915), 6 de junio de 1997 (RJ 1997, 5084), 23 de junio de 1997, 30 de junio de 1997, 26 de septiembre de 1997, 19 de diciembre de 1997, 22 de diciembre de 1997 o 4 de marzo de 1998 (RJ 1998, 2727), 19 de mayo, 2 y 6 de junio, 7 de octubre de 1997 y 8 de junio de 1999.

En áreas como las del medio ambiente demostrar esta condición en algunos casos puede ser muy complicado. A pesar de que sus perjuicios alcanzan a casi todos, la legitimidad activa sigue estando reservada a unos pocos (a aquellos que los afrontan de forma más directa). *“Existen multitud de atentados ambientales que no producen perjuicios individuales, por lo que o bien en estos casos se reconoce una amplia legitimación para denunciar las infracciones ambientales y recurrir, en su caso, el archivo del expediente, o quedará al puro arbitrio de la Administración el proceder o no a castigar los ilícitos cometidos<sup>413</sup>”*. Aunque un avance importante dentro de la legitimación activa lo haya constituido como se expresó *supra* su reconocimiento a las organizaciones ambientales que cumplen con determinados requisitos<sup>414</sup>, es necesario seguir ahondando en este reconocimiento ya que la afectación del medio ambiente limita en mayor o menor medida el disfrute de los derechos fundamentales de todos.

## **B. Efectos de la iniciación**

Con la iniciación del procedimiento administrativo sancionador se producen varios efectos. La Administración competente se obliga a llevar a cabo su tramitación hasta que se apruebe la correspondiente resolución y se realice su notificación (art. 42.1 LRJPAC). Dicha tramitación debe realizarse respetando el orden de apertura de los expedientes (art.74.2 LRJPAC). En los casos en que un procedimiento guarde *“identidad sustancial o íntima conexión con otro”* la Administración podrá disponer su acumulación a otros (art. 73 LRJPAC).

---

<sup>413</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2006, p. 544).

<sup>414</sup> a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa. (Art. 23.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia).

### a. Medidas provisionales

Una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador la Administración podrá adoptar las medidas provisionales que estime convenientes para salvaguardar los bienes ambientales que en ese momento se encuentren en peligro (art. 72 LRJPAC). Estas medidas de naturaleza no sancionadora, también llamadas cautelares o aseguradoras<sup>415</sup> presentan *“un carácter accesorio del procedimiento ya iniciado o por iniciar, erigiéndose la eficacia de la resolución en el parámetro más importante de control de la procedencia de tales medidas”*<sup>416</sup>. En ésta área del derecho, las medidas provisionales tienen como finalidad, cuando lo que está en juego es tutelar el interés general, proteger el medio ambiente evitando que la producción de un daño se torne irreversible. Este objetivo se logra, atribuyéndole a la Administración la capacidad para tomar decisiones que como su nombre indica son provisionales, efectivas hasta que se alcance una resolución que ponga fin a la vía administrativa (art. 72.4 LRJPAC)<sup>417</sup>.

Previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador estas medidas sólo pueden ser adoptadas cuando así lo establezca una norma con rango de ley. En estos casos deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, el cual deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a la adopción de las medidas, quedando sin efecto si no se producen dentro de dicho plazo (art. 74.2 LRJPAC). En este sentido algunas leyes ambientales estatales establecen la competencia de determinados órganos de la Administración para la imposición de medidas

---

<sup>415</sup> No existe un criterio unánime para denominar estas medidas. Tal como señala PONS CÀNOVAS, F. (2001, p. 19): “La denominación de las medidas que son objeto de análisis no es una cuestión unánime, ya que tanto en la normativa como en la doctrina suelen utilizarse indistintamente las expresiones “medidas provisionales” y “medidas cautelares”.

<sup>416</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A. *et al* (2001, p. 150).

<sup>417</sup> En este mismo sentido se expresa la STSJ de la Comunidad Valenciana, núm. 1256/2005, de 3 de junio de 2005, FJ 4 relativa a la retirada temporal de una licencia de actividad a una estación de servicio por no cumplir con una serie de condiciones de salubridad y seguridad en el ejercicio de su actividad. Dicho incumplimiento dio lugar a la producción de derrames de hidrocarburos en el subsuelo y aguas subterráneas.

provisionales previas a la iniciación del procedimiento sancionador, donde la más común de estas medidas es la **suspensión** de la actividad dañosa contra el medio ambiente. Otras medidas también muy comunes consisten en la corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o daño; el precintado de aparatos, equipos o vehículos utilizados en la producción del daño y; la clausura, temporal, parcial o total de establecimientos<sup>418</sup>. En este sentido se pronuncia la STSJ de la Comunitat Valenciana, núm. 1256/2005, de 3 de junio (RJCA 2005/542), al declarar como conforme a derecho las medidas provisionales adoptadas por el Ayuntamiento de Alzira antes de iniciar el procedimiento administrativo sancionador, frente a un caso relativo a fugas en los depósitos de gasolina de una estación de servicios. La medida provisional consistió en la retirada temporal de la licencia de actividad hasta que la empresa cumpliera con las condiciones de seguridad y salubridad que exige la ley. Dado que dicha actividad evidenciaba *“una situación de grave riesgo para la salud de las personas y el medio ambiente”* (FJ 1). De manera que, las medidas cautelares constituyen un ejemplo idóneo de mecanismos que integran el principio de prevención, ya que su finalidad es prevenir la agravación del daño ambiental mientras no haya sido concluido el procedimiento administrativo sancionador.

En el ámbito autonómico algunas leyes del sector ambiental también establecen medidas provisionales para evitar o reducir lo mayor posible el daño al bien ambiental que se encuentre en peligro. En el caso de la Ley 1/1995 de 8 de marzo, de Murcia, de protección del medio ambiente (art.71)<sup>419</sup> como también en el de la Ley 5/2005, de 26 de mayo sobre

---

<sup>418</sup> Establecen todas estas medidas provisionales incluida la de la suspensión las leyes de Residuos, Ley 10/1998, de 21 de abril (art. 39); Ley de Prevención y control integrados de la contaminación, Ley 16/2002 de 1 de julio (art. 35).

<sup>419</sup> En aquellos casos que exista riesgo grave e inminente para el medio ambiente, el Ayuntamiento o la Consejería de Medio Ambiente podrá ordenar motivadamente la suspensión inmediata de la actividad o cualquier otra medida cautelar necesaria, sin perjuicio de la iniciación del expediente sancionador que, en su caso, proceda. En el supuesto de que dichas medidas cautelares sean adoptadas por la Consejería de Medio Ambiente, ésta notificará dicha decisión al Ayuntamiento en cuyo término radique la actividad.

Espacios Naturales Protegidos de las Illes Balears (art.47.1)<sup>420</sup>. Estas leyes, al no establecer medidas provisionales específicas exigen que las mismas sean debidamente motivadas por el organismo que las establezca, que según señalan deberá ser el mismo competente para iniciar el procedimiento sancionador. Por su parte, la Ley 1/2005, de 4 de febrero, sobre Medio Ambiente-Suelo del País Vasco exige la audiencia previa del interesado para la imposición de medidas provisionales que la misma ley predetermina, las cuales consisten en *“la suspensión de obras o actividades o cualquier otra medida de corrección, seguridad o control que impida la extensión del daño ambiental”*.

Debido a la limitación de derechos que producen estas medidas sobre los particulares afectados, se exige como presupuesto la existencia de suficientes elementos de juicio que justifiquen su adopción. De manera tal que, en aquellos casos en que la Ley no las establece expresamente el órgano competente deberá motivar razonablemente<sup>421</sup> la necesidad de adoptar dicha medida. En ese sentido tal como establece el art. 72.3 LRJPAC: *“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”*.

---

<sup>420</sup> El órgano competente para acordar el inicio del procedimiento sancionador puede adoptar medidas cautelares con el fin de evitar la continuación de la infracción o el agravamiento del daño causado, mediante un acto motivado.

<sup>421</sup> Art. 54.1 LRJPAC: Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: a) los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

### **C. Suspensión del procedimiento administrativo sancionador cuando se esté tramitando un proceso penal con respecto al cual exista identidad de sujeto, hecho y fundamento**

Con base en el principio *non bis in idem*<sup>422</sup> se prohíbe que el Estado, en el ejercicio de su *ius puniendi* imponga doble sanción en los casos en que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico. Esta regla se aplica con independencia de la procedencia de la sanción (Administración o Tribunal penal). La base constitucional de dicho principio se encuentra en el art. 25.1 de la Constitución y para el ámbito del derecho administrativo sancionador en el art.133 de la LRJPAC.

Para evitar la vulneración de esta norma en aquellos casos en que una misma actuación antijurídica pueda dar lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador y uno penal tanto la Ley como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han establecido la regla de prioridad del procedimiento penal frente al administrativo<sup>423</sup>. Esta *“preferencia de la jurisdicción penal sobre la potestad administrativa sancionadora ha de ser entendida como una garantía del ciudadano, complementaria de su derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, y nunca como una circunstancia limitativa de la garantía que implica aquel derecho fundamental”* (STC 177/1999, de 11 de octubre FJ 4). Con base en esta regla en aquellos casos en que una actuación pueda dar lugar a la iniciación de un procedimiento penal o de hecho, haya sido iniciado contra la misma un procedimiento penal, la Administración deberá abstenerse de realizar cualquier actuación, ya que como estableció la *supra* citada STC 77/1983, de 3 de octubre: *“la subordinación de los actos de la Administración*

---

<sup>422</sup> Para una información más amplia sobre el contenido de este principio y los demás principios que se derivan de él *vid. supra* el epígrafe V.3 del capítulo II de esta parte I.

<sup>423</sup> En este sentido señala NIETO: *“La prevalencia del orden jurisdiccional penal se traduce, por lo pronto, en el nivel procesal dando prioridad al proceso penal sobre las actuaciones administrativas, que han de quedar bloqueadas hasta que aquél finalice.”* NIETO GARCIA, A. (2005, p.487).

*de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) necesario control a posteriori por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad de respetar la cosa juzgada". En ese mismo sentido también se han expresado varias leyes en el ámbito del medio ambiente, entre otras muchas, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, a cuyo tenor: "En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador con base en los hechos que los tribunales hayan considerado probados (Art. 120)"<sup>424</sup>.*

---

<sup>424</sup> En ese mismo sentido Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminares, I, IV, V, VI, VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (Art.341: En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de la culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador en base a los hechos que los tribunales hayan considerado probados); Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Art.94.3: Cuando a juicio de la Administración, la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, el órgano administrativo dará traslado al Ministerio Fiscal, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa.); Ley 42/2007, de 13 de diciembre, Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad (Art.78: En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de la culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la

Como expresa la STC 177/1999, de 11 de octubre, en aquellos casos en los cuales una conducta constitutiva de delito e infracción administrativa haya sido sancionada por la vía administrativa, la forma establecida para respetar el principio de prevalencia del orden penal sin vulnerar el principio *non bis in idem* consiste en que el tribunal penal inicie un procedimiento sancionador contra el presunto delincuente y al momento de imponer la sanción absorba la ya impuesta en el orden administrativo. De esta forma se logra un mejor cumplimiento de los principios de prevalencia y de proporcionalidad, al tiempo que no se infringe uno de los principios básicos del derecho administrativo sancionador: el principio *non bis in idem*. En ese sentido como señala la STC “*para evitar el resultado del doble gravamen o reproche punitivo, la sentencia del Juzgado de lo Penal [...] ha computado, como absorbible, la multa administrativa firme ya satisfecha, en cuantía de un millón de pesetas, en la multa impuesta como pena por la misma cuantía, determinación esta que no se hubiera establecido si los órganos judiciales estimasen compatibles ambas sanciones, penal y administrativa (FJ 2)*”.

De manera que, en caso de que la Administración haga caso omiso a la regla de prevalencia de la vía penal e instrumente un procedimiento administrativo sancionador a sabiendas de que con base en los mismos hechos y fundamentos jurídicos se desarrolla un procedimiento penal en contra de esa misma persona, la consecuencia jurídica de esa actuación imprudente consistirá en la nulidad de esa sanción, ya que vulnera el principio *non bis in idem*. Por su parte, en aquellos casos en que concluye el proceso penal sin consecuencia sancionadora la Administración podrá iniciar o continuar la tramitación del procedimiento administrativo sancionador siempre que, como expresa la STC citada, respete la cosa juzgada en el proceso penal, es decir,

---

autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de sanción administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador con base en los hechos que la jurisdicción competente haya considera probados).

siempre que mantenga los hechos probados en la vía penal, ya que, como apunta GALLEGO ANABITARTE: “unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para (dos) órganos (distintos) del Estado”<sup>425</sup>.

En definitiva, como se ha señalado *supra*, la actuación del *ius puniendi* del Estado en materia de medio ambiente y con respecto al principio *non bis in idem* puede ser estructurada de la siguiente forma: 1. Si la Administración considera que el acto constitutivo de infracción lo es también de delito, debe paralizar su actuación y remitirla al orden jurisdiccional penal. Si éste declara que el acto imputado no constituye delito, la Administración puede iniciar un procedimiento sancionador contra el particular, eso si, quedando vinculada por las pruebas de hechos acaecidas en el tribunal penal. Esto último conforme a lo que expresa el art. 7.3 del REPEPOS, el cual establece que: “en todo caso, los hechos declarados probados por resolución penal judicial firme vincularán a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionables que sustancien”. 2. Si, por el contrario, la Administración continúa con el procedimiento sancionador al considerar que la infracción no es constitutiva de delito, en ningún caso la jurisdicción penal se encontrará limitada para instruir un expediente sancionador, el cual podrá continuar llevando a cabo hasta la imposición de la sanción correspondiente. Finalmente, en el caso de que la Administración se haya pronunciado deberá absorber la sanción administrativa. En caso de que la Administración se pronuncie después de la jurisdicción penal su sanción no tendrá ningún tipo de validez en virtud de la aplicación del principio *non bis in idem*. Esta cuestión ya fue abordada cuando se trató las reglas de prioridad en caso de concurrencia de sanción administrativa y delito ecológico en el epígrafe V.3 del capítulo II.

---

<sup>425</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al.* (2001, p.188). En ese mismo sentido la STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 4.

## 2. Instrucción del procedimiento

### A. Los principios generales

#### a. El principio de impulsión de oficio

Con independencia de que el procedimiento sancionador se inicie o no a instancia de parte, al ser el derecho administrativo un derecho público, asociado a la protección de intereses generales<sup>426</sup>, la Administración tiene el deber de instruirlos, aun en aquellos casos en los cuales los interesados abandonen sus peticiones, ya que como establece el art. 74.1 de la LRJPAC: *“El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites”*. En estos procedimientos rige el principio inquisitivo que capacita a la Administración para realizar todas las pruebas que considere, siempre que respete el principio de contradicción a los interesados<sup>427</sup>.

En relación al contenido de este principio también merece la pena hacer mención a la obligación que tiene la Administración (competencia reglada), al igual que el juez penal, de instruir todas aquellas actuaciones que en virtud del principio de legalidad sean consideradas como infracción y la legislación haya previsto para ellas una sanción determinada. Aunque en la doctrina existen posiciones contradictorias con respecto a la aplicación de este principio los principales estudiosos del derecho consideran que la

---

<sup>426</sup> Sobre la distinción existente entre interés público e interés del público, señala una sentencia en un asunto en materia de Costas que: *“no se puede confundir el interés del público con el interés público aunque las instalaciones satisfagan intereses del público el que frecuenta una playa u otra zona perteneciente al dominio público marítimo-terrestre, ya que el interés público es que aquella ley defiende, y, por consiguiente, no cabe acceder a legalizar obras o instalaciones, realizadas sin la autorización o concesión exigibles con arreglo a la legislación de costas anterior, por razones de interés público cuando tales obras o instalaciones se oponen abiertamente a los intereses protegidos por la vigente Ley de Costas”* STS de 21 de julio 2003, RJ 2003/6168, FJ 5. En ese mismo sentido STS de 14 de abril de 2003, RJ 2003/3757, FJ 3.

<sup>427</sup> En este sentido señala GARCIA DE ENTERRIA que: *“La Administración, gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, ex officio, toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sea cual sea la actitud, activa o pasiva, que puedan adoptar los particulares que hayan comparecido en el procedimiento [...] siempre, claro está, que respete las exigencias del principio de contradicción dando oportunidad a los interesados de pronunciarse sobre estas cuestiones nuevas, no propuestas inicialmente por ellos.”* (2005, T. II, p. 481).

Administración está obligada a instruir un procedimiento sancionador contra todas aquellas actuaciones que constituyan infracción. Entre los más destacados defensores de esta teoría, como señala LOZANO CUTANDA se encuentran REBOLLO PUIG, SABAN GODOY, LASAGABASTER, GARCIA DE ENTERRIA Y FERNANDEZ. En ese sentido apunta dicha autora que: *“Esta posición resulta hoy a nuestro entender, la única defendible en cuanto consecuencia ineludible del principio de legalidad que rige la potestad sancionadora de la Administración y es la única, además, que permite que la potestad sancionadora siga expandiéndose sin poner en grave peligro la seguridad jurídica y la garantía del derecho a la igualdad de los interesados”*<sup>428</sup>.

#### **b. Los principios de economía y celeridad**

Estos principios tienen como finalidad, por un lado, lograr que los procesos se desarrollen en la mayor brevedad posible dentro de los plazos establecidos por ley (art.74.1 LRJPAC) y; de otro lado, evitar la realización de trámites innecesarios para la resolución de un caso.

Conforme al principio de economía es posible que la Administración, cualquiera que haya sido la forma empleada para iniciar un procedimiento, pueda disponer su acumulación con otros que guarden identidad sustancial o íntima conexión (art. 73 LRJPAC). Así también, con base en el principio de simultaneidad la Administración puede acordar la impulsión en un mismo acto de diversos trámites que, por su naturaleza, puedan ser impulsados juntos y cuyo cumplimiento obligado no sea sucesivo (art. 75.1 LRJPAC). Así por ejemplo, conforme al principio de acumulación en STS de 21 de julio 2003, RJ 2003/6168, el Tribunal decide fundir dos procesos en uno solo debido a que guardaban identidad sustancial e íntima conexión. Los procesos eran, el uno

---

<sup>428</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2003, p. 94).

relativo a una demanda de cierre de local por no cumplir con la normativa aplicable, y el otro, de autorización para realizar reformas en el mismo local. La decisión de acumular los procesos fue tomada en vista de la dependencia existente entre uno y otro, ya que, si no se procedía a legalizar las actuaciones del local lo propio era la demolición, con lo cual no tenía sentido autorizar obras de reparación del establecimiento si antes no se determinaba si su funcionamiento era o no conforme a la Ley de Costas.

En definitiva, lo que proponen los principios de economía y celeridad es una actividad administrativa más eficaz, la cual, como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA *“debe ser procurada siempre con estricto respeto a los valores superiores que la Constitución consagra, a los derechos fundamentales que ésta reconoce y a las propias Leyes que concretan las garantías que la protección de esos derechos reclama”*<sup>429</sup>. De manera que, los principios de economía y celeridad solo podrán ser aplicados en la medida en que derechos superiores como el de igualdad o los demás principios reseñados en este capítulo no resulten vulnerados.

## **B. Alegaciones**

El derecho de presentar alegaciones *“se presenta como una manifestación directa del derecho de defensa, art.24 CE, y del principio contradictorio sobre el que se estructura el procedimiento administrativo”*<sup>430</sup>. De manera que, dentro del procedimiento administrativo sancionador los interesados podrán presentar todas las alegaciones de hecho, jurídico o técnico que estimen oportunas para fundamentar sus peticiones.

Por su parte, el REPEPOS señala que “[...] los interesados dispondrán de un plazo de quince días para aportar cuantas alegaciones, documentos o

---

<sup>429</sup> GARCIA DE ENTERRIA, A. (2005, p. 477).

<sup>430</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al.* (2001, p. 152).

informaciones estimen convenientes y, en su caso, proponer prueba concretando los medios de que pretendan valerse [...]” (art. 16). Este plazo conforme establece el art. 3 del REPEPOS<sup>431</sup> no es preceptivo. De manera que, a diferencia del proceso penal en el proceso administrativo sancionador este derecho puede ejercerse sin limitación alguna en cualquier fase del procedimiento previo al trámite de audiencia y deberán ser tenidas en cuenta por el organismo instructor al momento de dictar resolución (art. 35.e y 79.1 LRJPAC).

### C. Informes

“Los informes y dictámenes son aquellas actuaciones de un órgano, consultivo o no, distinto de aquel a quien corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento, en los que se realiza una valoración jurídica o técnica de aspectos planteados por el procedimiento”<sup>432</sup>. En la instrucción de un procedimiento administrativo sancionador los informes desempeñan una función muy importante al momento de evaluar las alegaciones formuladas por los interesados y para fundamentar la decisión resolutoria. Estos pueden

---

<sup>431</sup> Art. 3 REPEPOS: Transparencia del procedimiento. 1. El procedimiento se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento, los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo.

2. Asimismo, y con anterioridad al trámite de audiencia, los interesados podrán formular alegaciones y aportar los documentos que estimen convenientes.

3. El acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se regirá por lo dispuesto en el art. 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Con objeto de garantizar la transparencia en el procedimiento, la defensa del imputado y la de los intereses de otros posibles afectados, así como la eficacia de la propia Administración, cada procedimiento sancionador que se tramite se formalizará sistemáticamente, incorporando sucesiva y ordenadamente los documentos, testimonios, actuaciones, actos administrativos, notificaciones y demás diligencias que vayan apareciendo o se vayan realizando. El procedimiento así formalizado se custodiará bajo la responsabilidad del órgano competente en cada parte del procedimiento hasta el momento de la remisión de la propuesta de resolución al órgano correspondiente para resolver, quien se hará cargo del mismo y de su continuación hasta el archivo definitivo de las actuaciones.

<sup>432</sup> GALLEGU ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 155).

ser clasificados de distintas formas, así los informes preceptivos y los facultativos; los informes vinculantes y no vinculantes. En este sentido se considerarán informes preceptivos aquellos informes cuya realización se exige a través de una norma (ley o reglamento), mientras que los facultativos son aquellos cuya realización es decidida por la Administración para lograr un mayor esclarecimiento de la situación que se resuelve (Art. 82.1 LRJPAC). Por su parte, son informes vinculantes aquellos que -por el contrario de los no vinculantes- obligatoriamente deberán ser tenidos en cuenta al momento de decidir, es decir, “el informe es vinculante cuando el órgano responsable no puede decidir en contra del mismo, aun cuando no esté obligado a seguirlo”<sup>433</sup>. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes (art. 83 LRJPAC).

A pesar de que los informes vinculantes tienen mayor valor probatorio que los facultativos, estos últimos no carecen de valor jurídico. De manera que, en aquellos casos en que sus resultados no sean acogidos por la Administración en la instrucción de un procedimiento administrativo sancionador la misma deberá justificar las razones por las cuales se aparta de su contenido. La base legal de esta obligación se ubica en el art. 54.1.c) de la LRJPAC, el cual establece que: *“Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los [actos administrativos] que se separen de criterios seguidos en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos”*.

Por su parte, la legislación sectorial del medio ambiente establece el carácter preceptivo de la realización de determinados informes, así por ejemplo, aunque no en el ámbito del Derecho administrativo sancionador el artículo 12.b) de la Ley de IPPC establece que la solicitud de autorización ambiental integrada deberá contener con carácter preceptivo el *“informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la*

---

<sup>433</sup> GALLEGU ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 156).

*compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico*". Así también, frente a aquellas actividades que requieran de autorización de vertido y estén reguladas en la Ley de IPPC, requerirán por parte de las autoridades de cuenca, de la elaboración de un informe preceptivo. Esto es así porque según establece el art. 19 de dicha ley en los supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el organismo de cuenca competente deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas; indicándose también en el apartado segundo que dicho informe tendrá carácter preceptivo y vinculante. *"Debido a la naturaleza preceptiva del informe, si el órgano autonómico omitiera su obligación de requerir su emisión, otorgando o denegando la autorización integrada sin cumplir dicho trámite, la resolución quedaría desde luego viciada de nulidad. Lo anterior no se deriva solamente de su carácter preceptivo [...] sino que se apoya además en su carácter vinculante y condición de elemento estructurante de uno de los elementos básicos que conforman el acto resolutorio, como es la determinación de las condiciones de vertido por parte de la Administración a la que corresponde la competencia"*<sup>434</sup>. Con esta exigencia se pretende evitar que la Administración autorice la realización de actividades que transgredan los límites establecidos por la legislación que protege el medio ambiente. Aún así, para los casos en que la Administración tome una decisión contraria a los informes preceptivos, según establece la legislación, incurre como codemandada junto al titular de la actividad

---

<sup>434</sup> MOLINA GIMENEZ, A. (2003, p.81). En ese mismo sentido señala PERNAS GARCIA: "El único informe vinculante que prevé la Ley de IPPC es el del Organismo de cuenca en materia de vertidos. Si el informe vinculante del Organismo de cuenca considera inadmisibile el vertido, impedirá la concesión de la AAI, por lo que el órgano competente para otorgarla dictará resolución motivada denegándola (art. 19, apartado 4, Ley de IPPC)" PERNAS GARCIA, J. (2004, p.186).

contaminante”<sup>435</sup>. *“Ni que decir tiene que la omisión de cualquiera de los informes preceptivos en el procedimiento de autorización ambiental integrada supone la nulidad de pleno derecho de la resolución que se adopte por prescindir ésta total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”* (art. 62.1 LPC)<sup>436</sup>.

Por otro lado, un ejemplo sobre la importancia de los informes en la fase decisoria de los procedimientos administrativos sancionadores lo constituye el caso Boliden. En el antecedente de hechos Nº 4 de la sentencia que resuelve este caso (STS de 22 de noviembre, RJ 2005/20), el Tribunal señala como pruebas contundentes de la responsabilidad de dicha empresa en la contaminación del río, el informe pericial emitido por los peritos designados por el Tribunal de instrucción encargado y el informe técnico elaborado por una empresa contratada por la compañía infractora. Como es lógico, la Administración podrá ordenar la realización de todos los informes que considere necesarios para la resolución del caso, y autorizar aquellos que a petición de parte considere útiles a la investigación.

#### **D. La prueba en el procedimiento administrativo sancionador**

La prueba es la técnica utilizada dentro de un procedimiento administrativo sancionador para constatar la veracidad de las alegaciones y hechos que se enjuician en el mismo. La presentación de pruebas en el procedimiento administrativo sancionador se rige por los principios de aportación y oficialidad. En este sentido, con base en el principio de aportación, como

---

<sup>435</sup> En este sentido si la Administración toma alguna decisión contraria a los informes preceptivos y vinculantes, dicha Administración tendrá la actuación de codemandada conforme establece el art.21.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, el cual expresa: Se considerará parte demandada: a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el art. 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.

<sup>436</sup> LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, F., RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A. (2002, p.198).

expresa la STSJ Baleares núm. 74/1997, de 18 de febrero: *“la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo (sancionador) se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que se estimen pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga”*<sup>437</sup> (FJ 3). Por su parte, con base en el principio de oficialidad, la Administración, cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados está obligada a desarrollar todas aquellas pruebas que estime necesarias para aclarar los hechos (art. 80.2 LRJPAC)<sup>438</sup>.

Aunque los interesados puedan presentar y solicitar la realización de cuantas pruebas estimen pertinentes para su defensa, en definitiva, es la Administración quien de oficio decide cuales son los hechos y los medios utilizados para realizar cada prueba, ya que como expresa la STC 83/1997, de 2 de abril: *“ tal derecho fundamental [derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes] no implica la pérdida de la potestad del órgano decisor, para declarar su impertinencia, si bien debe éste explicar razonadamente su juicio negativo sobre la admisión de la misma* (FJ 4) (Art. 80.3 LRJPAC)<sup>439</sup>.

Como no existe en el procedimiento administrativo una división de fases dentro de la instrucción, éstas, al igual que las alegaciones, pueden ser practicadas en cualquier momento previo al trámite de audiencia. Para la acreditación de los hechos podrá utilizarse cualquier medio de prueba admisible en Derecho (art.80.1 LRJPAC), de manera que no podrá tomarse en consideración ninguna prueba obtenida fuera del marco de la legalidad.

Unos de los medios de prueba más utilizados en el procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente lo constituyen las actas de inspección. Esto es así ya que con frecuencia la Administración en el

---

<sup>437</sup> En este mismo sentido la STC 18/1981, de 8 de julio.

<sup>438</sup> En este sentido GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 157).

<sup>439</sup> En este sentido también las SSTC 94/1992 [RTC 1992/94], 297/1993, 97/1995, 169/1996 [RTC 1996/69], 35/1997 [RTC 1997/35] y 39/1997 [RTC 1997/39], entre otras muchas.

ejercicio de su función de vigilante de la legalidad en un Estado de Derecho debe supervisar si las condiciones establecidas en los permisos de funcionamiento de las industrias se desarrollan en el marco de lo autorizado. En ese sentido las actas de inspección constituyen una prueba de mucha utilidad al momento de instruir un procedimiento administrativo sancionador contra una empresa contaminante. Como acto de trámite<sup>440</sup> legalmente obtenido conforme a lo que establece el art. 57.1 de la LRJPAC<sup>441</sup> representa una prueba con eficacia *iuris tantum* para demostrar la actuación ilícita del interesado. Así lo establecen los arts. 137.3 de la LRJPAC y 17.5 del REPEPOS en términos de que: *“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*. Así también lo confirma la STSJ Madrid, núm. 1212/2006 al señalar que: *“Las actas y diligencias formalizadas con arreglo a las Leyes hacen prueba, salvo que se acredite lo contrario, de los hechos que motiven su formalización y resulten de su constancia personal para los actuarios.”* (FJ 8).

Aunque la determinación del nexo causal entre el daño y la conducta del interesado en cualquier caso puede presentar dificultades, éstas dificultades se acentúan aún más en el ámbito del medio ambiente, debido a una serie de factores que ALENZA GARCIA resume acertadamente. En este sentido dicho autor señala como causas principales para la difícil determinación del nexo causal: 1. La complejidad de las verificaciones técnicas para demostrarla; 2. El

---

<sup>440</sup> “No se trata, desde luego, de actos definitivos [las actas de inspección]; aunque pueden poner fin a un procedimiento, no lo resuelven en todo caso, afectando a la situación jurídica del ciudadano; estamos más bien ante una variedad de actos de trámite, actos preparatorios de decisiones posteriores de contenido resolutorio. Son indudablemente actos de trámite con relevancia externa, pero merecen este calificativo por su carácter instrumental, preparatorio, posibilitador de una resolución posterior o futura.” RIVERO ORTEGA, R. (2000, p. 204).

<sup>441</sup> Art. 57.1 LRJPAC: 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.

distanciamiento temporal y espacial entre la fuente de contaminación y la manifestación del daño y; 3. Por la multiplicidad de las fuentes contaminantes: que el daño sea el resultado de la suma de distintas inmisiones o, incluso, que se trate de un daño producido por la sinergia de distintas inmisiones<sup>442</sup>. Estas condiciones particulares que caracterizan la determinación de la prueba en los casos en que los bienes afectados forman parte de la naturaleza presentan ciertas dificultades al momento de su valoración. De manera que las actas de inspección como las demás pruebas presentadas son sometidas a la libre apreciación, sin que éstas gocen de mayor fuerza probatoria que otras<sup>443</sup>. Es así que, una prueba podría tener mayor valor que otra en función de la Administración o Tribunal al que corresponda evaluarla. Un caso que ejemplifica muy bien esta situación lo constituye el *Moreno Gómez c. España*, conocido en la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, Estrasburgo) en sentencia de 16/11/2004 y en la jurisdicción nacional española, en STC 119/2001, del 22 de noviembre de 2001.

Este caso, fue conocido primero en el ámbito del Derecho administrativo nacional y luego -agotado el derecho nacional-, por el TEDH. En dichos procesos se estudia, entre otras cuestiones, la presunta vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio (reconocido en la CEDH en el art. 8 y en la CE en el art. 18.2) sufrida por la demandante a causa de los ruidos nocturnos producidos en su zona de residencia, la cual había sido declarada por el Ayuntamiento como zona acústicamente saturada. El Tribunal Constitucional, aun reconociendo el precedente marcado por el Tribunal Europeo en los casos *López Ostra c. España* (sentencia del 9 de diciembre 1994, serie A No. 303-C, 51) y *Hatton y otros c Reino Unido* ([GC] No. 36022/97,

---

<sup>442</sup> ALENZA GARCIA, J. (2001, p. 122).

<sup>443</sup> En este sentido como cita GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2005, p. 511): “Dicha sentencia precisó [STC de 26 de abril de 1990] las actas de Tributos incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas”.

TEDH 2003-VIII) en cuanto a la interpretación del derecho a la inviolabilidad del domicilio no consideró suficientes las pruebas presentadas por la parte demandante para invocar la infracción de dicho derecho. En dichas sentencias el Tribunal reconoce que el medio ambiente en el que vivían los demandantes en su domicilio era inadecuado para llevar la vida cotidiana. Su fallo fue motivado en que, según estableció el Tribunal, conforme a las pruebas presentadas la interesada se había limitado a quejarse de manera general, señalando que el ruido tenía un origen difuso, no solamente determinado por una fuente de producción, que la saturación acústica era el resultado de una acumulación de ruidos y que las pruebas realizadas en el interior de su domicilio daban resultados distintos por los que no se podía llegar a la conclusión de violación del derecho invocado. Por su parte, el TEDH frente a las mismas pruebas presentadas por la parte demandante ante el Tribunal Constitucional declara responsabilidad del Estado español y valora las pruebas en el siguiente sentido: “para el TEDH la exigencia de que se demuestre la intensidad en el interior del dominio es demasiado formalista debida a que ya las autoridades municipales habían calificado su zona de residencia como zona acústicamente saturada, de manera que exigir de alguien que vive en una zona acústicamente saturada la prueba de lo que ya es conocido y oficial por parte de la Administración (local) no parece necesario. En este sentido el Tribunal acepta la demanda y concluye que hay perjuicios al art. 8 CEDH.

#### **E. El trámite de vista y audiencia**

El derecho a trámite y audiencia está estrechamente vinculado al derecho fundamental establecido en el art. 24.2 CE relativo a la indefensión. Dicho derecho se fundamenta en que nadie puede ser condenado sin antes ser oído (*nemo damnari inaudita parte*).

Una de las especialidades que reviste el procedimiento administrativo sancionador frente al procedimiento administrativo común consiste en que durante su desarrollo se prevé la existencia de dos trámites de vista y audiencia, mientras que en el procedimiento administrativo común sólo tiene lugar uno. En el procedimiento administrativo sancionador el primero de estos trámites tiene lugar inmediatamente después de la iniciación del procedimiento, cuando el acuerdo de iniciación le es notificado al particular interesado junto a todas las actuaciones que existan al respecto para que efectúe las alegaciones que estime convenientes en un plazo máximo de quince días (art. 13.2 REPEPOS). El segundo, por su parte, tiene lugar justo antes de trasladar la propuesta de resolución al órgano competente para resolver (una vez terminada toda la tramitación de alegaciones, informes y pruebas) para que tenga completo conocimiento de todo aquello que se le imputa y; si así lo quiere, en el respectivo segundo trámite de *audiencia* formule las últimas alegaciones, presenten todas las pruebas y documentos que para la defensa de sus intereses estime pertinente.

En la propuesta de resolución que se notifique a la parte interesada deberán estar suficientemente motivados los hechos que se imputan, se especifican los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, determinante de la infracción, que en su caso, aquellos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que propone que se imponga y las medidas provisionales que se hubieren adoptado, en su caso, por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el instructor del mismo; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad” (art. 18 REPEPOS)<sup>444</sup>. A dicha notificación deberá acompañarle una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los

---

<sup>444</sup> La propuesta de resolución, “fija los hechos que se consideran probados y su exacta calificación jurídica, así como determina la infracción que, a su juicio, aquellos constituyen, la persona o personas que resulten responsables y la sanción que propone” (STS 17 de julio de 2003 (RJ 2003/7035)).

que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento (art. 19.1 REPEPOS).

La realización del trámite de vista y audiencia, como garantía constitucional al derecho de indefensión de todos los interesados (art. 24.2 CE) tiene carácter preceptivo, de manera que si se omite éste trámite la resolución que resulte se considerará nula de pleno derecho [art. 62.1.a) de la LRJPAC]. En este sentido se pronunció la SAN de 4 de octubre de 2006, con relación a la resolución sancionadora dictada por el Ministerio de Sanidad contra un Ayuntamiento por vertimiento de aguas residuales en el cauce de un río. El Ayuntamiento impugnó la resolución, señalando, entre otros motivos, la vulneración del derecho de indefensión en razón de que la propuesta de resolución no fue notificada y en tanto se le privó de su derecho preceptivo al trámite de audiencia que permitiría al imputado presentar las alegaciones y pruebas correspondientes para su defensa. Determinada dicha omisión el Tribunal procede a anular la resolución recurrida, decisión que justifica haciendo referencia a una larga lista jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional<sup>445</sup> en las cuales se reitera que: “<<el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concepto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena

---

<sup>445</sup> En este mismo sentido las SSTs del 21 de abril de 1997 (RJ 1997, 3335), 2 de junio de 1997 (RJ 1997, 5434), 6 de junio de 1997 (RJ 1997, 5437), 16 de marzo de 1998 (RJ 1998, 2847), 24 de abril de 1999, 28 de abril de 1999 (RJ 1999, 3300), 6 de mayo de 1999 (RJ 3689), 16 de noviembre de 2001 (RJ 2002, 1479), STC 29/1989, de 6 de febrero (RTC 1989, 29).

*satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso”>> (FD 4).*

La excepción a que hace referencia la sentencia anterior, relativa a la inexistencia del trámite de vista y audiencia tiene lugar conforme establece el REPEPOS en su art. 19.2 cuando *“no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado en la instrucción del procedimiento o, cuando conforme estable el art. 13.2 habiéndose notificado el acuerdo de iniciación del procedimiento a los interesados, éstos no presentan alegaciones sobre dicha iniciación en el plazo establecido para tales fines”*<sup>446</sup>. Ahora bien, pese a que la jurisprudencia mayoritaria considera como nulo de pleno derecho la omisión de este trámite en los procedimientos administrativos sancionadores, existe una línea jurisprudencial minoritaria que considera que la anulación de la resolución que concluye el procedimiento administrativo sancionador sólo tendrá lugar en aquellos casos en los que la presentación de alegaciones, pruebas y documentos hubieran sido determinantes para la toma de decisión, es decir, que para que dicha resolución sea declarada nula es necesario primero demostrar la indefensión que ha producido la omisión del trámite<sup>447</sup>. En caso contrario, no se considera infringido el contenido de este principio. En este sentido la STSJ Asturias núm. 650/2001, de 6 de julio, FJ 3.

---

<sup>446</sup> Art. 13.2 REPEPOS: El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará al denunciante, en su caso, y a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. En la notificación se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto en el art. 16.1, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un procedimiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con los efectos previstos en los arts. 18 y 19 del Reglamento.

<sup>447</sup> En este sentido señala SANTAMARIA PASTOR, que: “La omisión del trámite es causa de anulabilidad de la resolución que se dicte; al menos, teóricamente, dado que la jurisprudencia mantiene una postura de flexibilidad al respecto, apreciando sólo la concurrencia de este vicio como invalidante cuando los interesados, al no haber dispuesto de una posibilidad de alegación similar, han sufrido una efectiva indefensión”. SANTAMARIA PASTOR, J. (2005, T. II, p. 60).

### **3. Terminación del procedimiento administrativo sancionador**

La forma más común de terminación de un procedimiento administrativo sancionador es a través de una resolución. Ahora bien, existen otras formas anormales de terminación de estos procedimientos producto de la inactividad de la Administración. Estas otras formas de terminación son la caducidad del procedimiento y la prescripción de la infracción mientras se desarrolla el procedimiento sancionador (arts. 87 y 132.2 LRJPAC).

#### **A. La terminación por decisión de la Administración: la resolución sancionadora**

La resolución constituye la forma más normal de terminación de un procedimiento administrativo sancionador. A ella se refiere el art. 42.1 de la LRJPAC cuando establece que: *“la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos [...]”*. En sentido estricto, se analizará la resolución como la decisión de un órgano administrativo por medio de la cual se sanciona o se declara la inexistencia de infracción o responsabilidad del interesado. No obstante, cabe aclarar que, las formas anormales de terminación del procedimiento administrativo sancionador se realizan también mediante resolución [en el caso de la caducidad mediante la declaración de caducidad del órgano administrativo correspondiente (art. 20.6 REPEPOS)<sup>448</sup> y; en el caso de la prescripción mediante el acto de acuerdo de conclusión del procedimiento o de archivo de las actuaciones (art. 6.1 REPEPOS)]<sup>449</sup>. La diferencia se encuentra en que estos tipos de actos dictados

---

<sup>448</sup> Art. 20.6 REPEPOS: [...] Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones”.

<sup>449</sup> Art. 6.1 REPEPOS: Cuando de las actuaciones previas se concluya que ha prescrito la infracción, el órgano competente acordará la procedencia de iniciar el procedimiento sancionador. Igualmente, si iniciado el procedimiento se concluyera, en cualquier momento, que hubiera prescrito la infracción, el órgano competente resolverá la conclusión del procedimiento,

por la Administración se enmarcan en el concepto de resolución entendida en sentido amplio, como acto que pone fin al procedimiento, haya o no decidido sobre el fondo del asunto<sup>450</sup>.

La resolución que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador deberá contener unos requisitos formales mínimos. Estos requisitos conforme establece la legislación vigente consisten en la necesidad de que sea motivada (art. 54 LRJPAC), de que exprese los recursos administrativos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el cual debe presentarse y el plazo para interponerlo (art. 89.3 LRJPAC). También tendrá que hacer mención a la valoración de las pruebas practicadas, especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión final, fijará los hechos, la o las personas responsables; la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones correspondientes, o bien, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad (art. 20.4 REPEPOS).

Como una variante de la resolución sancionadora común que resulta de los procedimientos administrativos sancionadores, en el ámbito del medio ambiente recientemente (como se ha explicado *supra* en los epígrafes VI.1.A.a del capítulo I y III.7.C del capítulo II de esta primera parte) algunas CCAA han regulado una sanción alternativa a la sanción de multa, la cual, a pesar de constituir una sanción, en el procedimiento para su determinación implica elementos diferentes del concepto tradicional de resolución sancionadora que termina el procedimiento administrativo sancionador. La resolución sancionadora que determina la PAS, a diferencia de la resolución sancionadora común, se dicta en forma de autorización y tiene lugar como resultado del procedimiento de solicitud que inicia el infractor ante el órgano sancionador que le impuso la multa. El acto por el cual se autoriza la realización de la PAS constituye una resolución de la misma naturaleza

---

con archivo de las actuaciones. En ambos casos, se notificará a los interesados el acuerdo o a resolución adoptados.

<sup>450</sup> GALLEGO ANABITARTE, A., MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 160).

sancionadora que la que contiene la multa. Para la autorización de esta prestación, al igual que con respecto a la imposición de multa, no existe acuerdo de voluntades entre el particular y la Administración, pues la relación entre autoridad y ciudadano en materia sancionadora es de subordinación<sup>451</sup>. *“La circunstancia de que la norma exija en esos supuestos el consentimiento del destinatario no convierte esos actos en contratos. El acto sigue siendo aplicación unilateral del Derecho por la autoridad administrativa, aunque [...] del beneficio que otorga [...] [en este caso la sustitución de la multa por la PAS] se vinculen obligaciones, también, para su destinatario [...]. En estos supuestos no conviene hablar de “negocio jurídico bilateral” (que, en realidad, es sólo el contrato) aunque sí es correcto decir que estamos ante actos “que obligan bilateralmente”*<sup>452</sup>. Como cualquier sanción la PAS conserva el carácter unilateral de los actos administrativos, sin embargo, a diferencia de las resoluciones sancionadoras comunes el acto que autoriza la PAS tiene como presupuesto el consentimiento del destinatario de aquel, lo cual no es contrario al concepto de acto administrativo sancionador<sup>453</sup>.

---

<sup>451</sup> Entre las diferencias más importantes que presenta el acuerdo de voluntades o contrato de la resolución (en este caso sancionadora) se encuentran que, mientras el primero se caracteriza por la bilateralidad, la resolución tiene un carácter unilateral. De manera que, en el primero de los casos las partes pueden compelerse al cumplimiento de las respectivas prestaciones, mientras que en el caso de la resolución no. El diferente grado de vinculación que plantean ambas categorías primarias justifica el que se reserven para el ámbito contractual aquellas actividades que realizan los particulares en relación con la Administración para gestionar tareas de interés público relevante (obras públicas, gestión de servicios públicos, la gestión patrimonial que, aunque tenga naturaleza jurídico-privada, se realiza así mismo a través de relaciones contractuales, etc.). Mientras que la resolución se reserva para actividades particulares sometidas al control de la Administración, como en este caso sería la sanción. GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 27).

<sup>452</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 70).

<sup>453</sup> En este sentido GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 70).

## **a. La sanción como acto administrativo desfavorable**

### **a.1 Concepto de acto administrativo**

Para la realización de sus tareas la Administración pública se sirve de diversas formas jurídicas<sup>454</sup>. Las formas clásicas de intervención de la Administración pueden ser clasificadas en tres categorías: norma, acto administrativo y contrato. En este epígrafe nos limitaremos a estudiar el acto administrativo, haciendo mención de los demás tipos sólo en la medida en que sirvan para clarificar dicho concepto de acto administrativo.

El acto administrativo puede ser definido como la declaración por medio de la cual la Administración hace efectiva la potestad que le designa una norma<sup>455</sup>. Su finalidad es llevar al plano material y aplicar a un caso concreto (subjetivo) lo que la norma establece en un plano objetivo y general. *“Este es el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea situaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes”*<sup>456</sup>. Las decisiones contenidas en un acto administrativo tienen fuerza ejecutoria conforme establece el art. 56 de la LRJPAC.

### **a.2 Distinción de otras categorías jurídicas (acto, norma y contrato)**

Aunque todas las formas de intervención de la Administración (norma, acto y contrato) se relacionan, cada una tiene sus características intrínsecas que la diferencian de las demás formas y que la hace integrar una categoría

---

<sup>454</sup> GALLEGO ANABITARTE, A., MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 21).

<sup>455</sup> En ese sentido tal como establece el art. 56 de la LRJ-PAC: “1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia de interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido. 2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

<sup>456</sup> GALLEGO ANABITARTE, A., MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 22).

independiente de intervención administrativa, con sus propios procedimientos de formación, contenidos y efectos.

El acto administrativo se diferencia del contrato fundamentalmente en función de dos cuestiones. **Primera:** Por su carácter de acto unilateral frente al carácter bilateral del contrato. En ese sentido tal como señala GALLEGO ANABITARTE: *“desde un punto de vista técnico-jurídico, se afirma en este contexto que en las resoluciones necesitadas de colaboración, la declaración de voluntad del particular constituye normalmente un **requisito de eficacia** del acto, frente a los contratos en los que dicha declaración de voluntad constituye un **requisito para la existencia del negocio**”*<sup>457</sup>. **Segunda:** La Administración reserva la utilización de la figura jurídica del contrato para los casos de gran interés público, cuya responsabilidad de ejecución recae sobre la Administración. En este sentido, la realización de obras públicas (por ejemplo la construcción de un puerto o carretera) o la gestión de un servicio público (suministro de agua, recogida de basura) etc., mientras que, la figura del acto administrativo se reserva para las actividades de los particulares que pueden estar revestidas de un especial interés público y que deben estar sometidas al control de la Administración. Así como por ejemplo, la concesión de un espacio de dominio público terrestre o marítimo, la concesión para el aprovechamiento de recursos hídricos, la aprobación de un plan urbanístico, etc. En el caso de la norma su diferencia con respecto al acto administrativo radica en que, mientras la primera es fuente de derecho, la segunda se limita a su aplicación en un supuesto concreto. De ahí que, como expresa GALLEGO ANABITARTE: *“frente a la norma jurídica, que constituye creación de Derecho objetivo, la resolución o acto administrativo suponen, al igual que el contrato, aplicación del derecho objetivo”*<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 29).

<sup>458</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 27).

### a.3. La sanción administrativa y otras medidas desfavorables

Por su incidencia en el destinatario, los actos administrativos pueden clasificarse en dos tipos: actos favorables o ampliatorios de derechos y facultades y actos desfavorables o de gravamen. Por los actos favorables el poder del Estado disminuye en favor del particular, produciendo un resultado ventajoso como sería *“el reconocimiento de un derecho, una facultad, un plus de titularidad de actuación, liberándole de una limitación, de un deber, de un gravamen”*<sup>459</sup> y por los desfavorables o de gravamen se entienden aquellos que actúan *“restringiendo el patrimonio jurídico anterior, imponiéndole una obligación o una carga nuevas, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad hasta entonces intactos”*<sup>460</sup>. *“Por los primeros el poder del Estado se reduce, y por los últimos se amplía”*<sup>461</sup>. En el ámbito del derecho que protege al medio ambiente podría considerarse como un acto administrativo favorable la declaración de impacto ambiental por medio de la cual se autoriza a un particular para la realización de un proyecto, el acto de concesión de un espacio de dominio público marítimo-terrestre para su explotación en actividades de ocio, entre otros. Por su parte, podrían considerarse como actos desfavorables la imposición de una multa al dueño de una discoteca porque su establecimiento emite ruidos por encima de lo establecido en la norma, la revocación de una licencia de uso del espacio de dominio público marítimo terrestre por no cumplir con las condiciones estipuladas en el acto administrativo de la concesión, una expropiación, la denegación de una beca, etc.

Ahora bien, no todo acto desfavorable de la Administración puede ser considerado como sanción. La Ley puede autorizar a la Administración a ejecutar una serie de medidas desfavorables que no recaen dentro de la

---

<sup>459</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. (1997, p.562).

<sup>460</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. (1997, p.562).

<sup>461</sup> GALLEGU ANABITARTE, A., MENENDEZ REXACH, A., *et al* (2001, p. 65).

categoría de sanción<sup>462</sup>. Como señala HUERGO LORA el criterio más claro de distinción de estas medidas con respecto a las sanciones *“es que la sanción castiga o retribuye un comportamiento ilegal del sujeto a quien se impone, mientras que esas otras medidas tienden a satisfacer intereses públicos (por ejemplo evitando que se produzcan situaciones contrarias al orden público o que surjan situaciones de riesgo para la salud pública, o eliminando las consecuencias físicas de conductas ilegales), con independencia de que también supongan un perjuicio para el infractor, perjuicio que no está en primer plano y que es irrelevante para la justificación de la medida”*<sup>463</sup>. En ese sentido, como expresa la STC 26/2005, de 12 de marzo: *“no cabe «extender indebidamente el concepto de sanción con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionales propias de este campo a medidas que no responden verdaderamente al ejercicio del "ius puniendi" del Estado».* No toda consecuencia jurídica desfavorable, restricción de derechos o medida reactiva para proteger derechos o intereses puede ser considerada ejercicio de la potestad punitiva” (Antecedente 7 e)<sup>464</sup>.

Así, por ejemplo, en materia de caza en fecha 28 de abril de 2003 la jefatura de la comandancia de la guardia civil de Segovia emitió una resolución por la cual revocó la licencia de uso de arma tipo “E” concedida a un particular. Los hechos que dieron lugar a la revocación consistieron en el uso ilegal del arma de caza. El portador de la licencia realizó actividades de caza en día de nieve, en horario y día no hábil, a la espera de jabalí no autorizada, utilizando fuentes luminosas artificiales y atrayendo la caza existente en terrenos ajenos sin autorización. La revocación se llevó a cabo con base en el art. 97.5 del

---

<sup>462</sup> En este sentido como ejemplo la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid establece en su art. 197.1 sobre suspensión de las licencias u órdenes de ejecución: *“El Alcalde dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización o el cese inmediato de los actos de edificación o usos del suelo iniciados o desarrollados a su amparo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave”*.

<sup>463</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 225).

<sup>464</sup> En ese mismo sentido SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, FJ 3, 69/1983, de 26 de julio, FJ 4, entre otras.

Reglamento de armas, el cual establece que *"la vigencia de las autorizaciones concedidas y de los reconocimientos de coleccionistas efectuados estará condicionada al mantenimiento de los requisitos exigibles con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento para su otorgamiento, pudiendo los órganos competentes para su expedición comprobar en cualquier momento tal mantenimiento y procediendo a revocarlas en caso contrario"*.

En este sentido, en fecha 23 de julio de 2003 el particular afectado por la revocación de la licencia de uso de armas interpone recurso contencioso-administrativo invocando, en esencia, la vulneración del principio de legalidad, al no haberse declarado la revocación de la licencia conforme a un debido procedimiento administrativo sancionador. Por su parte, el Tribunal, apoyándose en jurisprudencia anterior, reiteró que: *"la Jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene declarando que en materia de concesión, renovación o revocación de permisos de armas se está en presencia de actos administrativos encuadrables en las denominadas autorizaciones, en los que la valoración de las circunstancias exigen por razón del interés general, una atribución de facultades discrecionales a favor de la autoridad concedente, que no puede ser desconocida en ningún caso, por más que esa facultad de apreciación discrecional se puede suponer una atribución de poder arbitrario proscrito por el art. 9.3 de la Constitución (sentencia Sec. 1ª de esta Sala, de 12-5-89), no es menos cierto que la potestad discrecional de la Administración en la producción de actos no reglados por el Derecho administrativo únicamente se justifica en la presunción de racionalidad con que aquélla la ha utilizado, en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta en su decisión, teniendo, en consecuencia, la decisión administrativa discrecional que fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes emitidos por los organismos que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquélla persigue (STSJ Castilla y León, 197/2005, de 1 de abril, FJ 4)." En ese mismo sentido sigue añadiendo*

la Sentencia con respecto a las diferencias entre la revocación y sanción como actos administrativos desfavorables de la Administración que: *“la revocación de una licencia, cuando se fundamenta en que no se cumplen los requisitos necesarios para obtenerla, no constituye una sanción administrativa, criterio que mantiene la sentencia impugnada, que destaca que en ningún momento se ha imputado a D... infracción alguna, ni se le sanciona por un hecho reprobable, limitándose el Gobernador Civil a hacer uso de las facultades que le confiere el ordenamiento jurídico para la revocación de las licencias de armas por pérdida sobrevinida de los requisitos necesarios para ser titular de dichas licencias, añadiendo acertadamente que problema distinto es si el acuerdo originariamente impugnado se ajusta o no a derecho por motivos de legalidad ordinaria, cuestión que no puede decidirse en el procedimiento especial y sumario de la Ley 62/1978. Debemos ratificar la argumentación antes expuesta, ya que el artículo 97.5 del Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1.993, de 29 de enero, faculta a los órganos competentes para otorgar licencia de armas para que puedan, en cualquier momento, comprobar si se mantienen los requisitos exigibles para la concesión de la licencia, procediendo a revocarla si no siguen cumpliéndose dichos requisitos, revocación por falta de cumplimiento de los requisitos exigibles para la concesión de licencias que no tiene la naturaleza de una sanción administrativa.”*

En conclusión, no se puede decir que toda medida desfavorable de la Administración constituye sanción administrativa, ya que para la imposición de sanciones será condición *sine qua non* el agotamiento de un procedimiento administrativo sancionador que proporcione todas las garantías de debido proceso que establecen la Constitución y las leyes. Mientras que, en la medida en que el ordenamiento jurídico lo establezca, la Administración también tiene la potestad de dictar resoluciones revocatorias de licencias sin necesidad de agotar el procedimiento sancionador establecido de ordinario por la legislación, sino que siempre que se trate de la autoridad competente podrá,

en aplicación del derecho, revocar actos favorables al particular de que se trate. En ese sentido como señala la STC 181/1990, de 15 de noviembre: *“aunque pone de manifiesto que trazar una línea divisoria entre la simple revocación de una licencia o la aplicación de una revocación-sanción puede resultar difícil, señala que, en tanto en cuanto la revocación de una licencia, al igual que su no otorgamiento, se base en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida, no cabe afirmar que se esté ante una medida sancionatoria, sino de simple aplicación del ordenamiento por parte de la Administración competente.”* Mientras las medidas de gravamen no sancionadoras tienen como finalidad satisfacer intereses públicos, la sanción, tiene una finalidad represiva, retributiva o de castigo que ha destacado el TC como específica de las sanciones<sup>465-466</sup>. La principal ventaja de la aplicación de estas medidas para la Administración consiste en que *“permiten conseguir los mismos fines de las sanciones administrativas (prevención general y especial) sin necesidad de tramitar un procedimiento sancionador, lo que reduce el coste de gestión y disminuye el riesgo de que, como suele suceder, la sanción sea recurrida y anulada, con la consiguiente frustración de sus objetivos”*<sup>467</sup>.

## **b. Necesidad de motivación**

De todos estos, el único requisito formal riguroso impuesto por la LRJPAC se refiere a la necesidad de motivación de la resolución. Esto es, a la necesaria

---

<sup>465</sup> Este criterio fue sentado en la STC 239/1988 y reiterado por la STC 164/1999, de 12 de marzo, FJ 4.

<sup>466</sup> En este mismo sentido tal como señala HUERGO LORA, A. (2007, p. 208): la más reciente jurisprudencia constitucional rechaza esta definición (se refiere a la definición de sanción dada por GARCIA DE ENTERRIA, quien la concibe como “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”), puesto que considera que los dos elementos que la componen, esto es, la imposición de un mal en sentido jurídico y el dato de que sea la consecuencia jurídica de una infracción, son necesarios pero no suficientes, exigiéndose además que la finalidad sea punitiva y no simplemente disuasoria”. En ese sentido cita el FJ 3 de la STC 276/2000.

<sup>467</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p.276).

constancia en el acto de las razones de hecho y de derecho con base en las cuales se adopta la decisión<sup>468</sup>. Para el caso de la resolución administrativa sancionadora este requisito se exige en el art. 54.1.a de la LRJPAC, el cual queda cubierto cuando se incorporan a la resolución los informes o dictámenes realizados durante la instrucción del procedimiento (art. 89.5). Con esta formalidad lo que se pretende es que la prohibición, obligación o carga que se imponga al interesado quede debidamente justificada en el marco de la legalidad (art. 25 CE) y, se le garantice la tutela de los derechos y garantías que establece la CE (art. 24). En este sentido, tal como ha reiterado la jurisprudencia: *“La falta de motivación puede ser un vicio invalidante o de mera irregularidad según produzca o no ignorancia de los motivos en que se funda la resolución administrativa [...]. El deber de la Administración de motivar, con carácter general, sus actos tiene su engarce constitucional en el principio de legalidad que establece el artículo 103 CE, así como en la efectividad del control jurisdiccional de la actuación de la Administración reconocido en el artículo 106 CE [...] De manera concreta, la necesidad de que la resolución administrativa sancionadora sea motivada tiene, sin lugar a dudas, la doble dimensión constitucional y legal. La primera, en virtud de la especial proyección del principio de legalidad previsto en el artículo 25 CE y en la comprensión finalista y sistemática de los derechos de defensa y al conocimiento de la acusación formulada que reconoce el art. 24.1 y 2 CE. La segunda, como requisito legal del procedimiento sancionador, tiene su plasmación en los artículos 138 LRJPAC y 20.2 del RPS.”* STS de 19 de noviembre del 2001 del Ar. 9791 (FJ 4).

### **c. Otras medidas que también puede contener la resolución sancionadora**

A parte de los requisitos señalados precedentemente, la Administración, en los casos en que la conducta sancionada haya causado daños o perjuicios a los

---

<sup>468</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2005, T. II, p.78).

bienes que ella protege (entre ellos los bienes ambientales), podrá exigir al infractor la reposición a su estado original de la situación alterada<sup>469</sup>, así como la indemnización<sup>470</sup> por los daños y perjuicios causados en los casos en que su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento (art.22.1 del REPEPOS). Como se ve, la exigencia de la obligación de reparar el daño y/o indemnizar dentro del mismo procedimiento administrativo sancionador no constituye un requisito preceptivo. En aquellos casos en los cuales el monto de la cuantía de indemnización no haya sido determinado en el procedimiento principal, la Administración podrá determinarlo en un procedimiento complementario y hacer inmediatamente ejecutiva la resolución resultante (art. 22.2 REPEPOS).

En este sentido, también es válido señalar -como ya se ha hecho precedentemente en varios puntos de este trabajo- que, el deber de reparación y/o indemnización no es una sanción<sup>471</sup>. De manera que ésta obligación puede ser reclamada como medida accesorias dentro de un procedimiento administrativo sancionador, o de forma independiente, en aquellos casos en los cuales su exigencia no es consecuencia de la comisión de una infracción. En este sentido resultan interesantes las modificaciones introducidas al sistema de responsabilidad español por la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Dicha

---

<sup>469</sup> En estos términos se expresa la STS de 22 de noviembre de 2005 (RJ 2005/20) relativa al vertimiento de residuos mineros a una fuente hídrica, en la cual el Tribunal señala que “en este caso se trata de unos perjuicios que no derivan del funcionamiento regular de la empresa sino de unos daños causados por culpa o negligencia cuya reparación **puede** reclamar la Administración conforme a lo previsto en el citado precepto de la Ley de Aguas [110.1] y en el art. 1902 del Código Civil.

<sup>470</sup> En este sentido la misma STS establece que: esa reposición no ha podido impedir que durante el período de tiempo comprendido entre la producción de daño y la reparación de sus efectos las aguas se hayan visto afectadas negativamente por los vertidos producidos. Esto es, la reposición de las cosas no ha logrado una reparación integral de los daños causados al dominio público hidráulico y ello justifica que junto a esa obligación de reposición se haya impuesto otra de indemnización por los daños y perjuicios ocasionados” STS de 22 de noviembre (RJ 2005/20) FJ 15.

<sup>471</sup> El deber de reparación y/o indemnización está explicado en detalle en el epígrafe V.3.C del capítulo I.

Directiva fue transpuesta a través de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. Dentro de las innovaciones más importantes que introduce la Directiva al Derecho español se encuentra el sistema de responsabilidad objetiva con respecto a determinadas actividades riesgosas para el equilibrio ambiental. De manera que, en los casos en que aplica, la Administración podrá exigir al particular la reparación de los daños ocasionados al ambiente independientemente de que hayan sido producto o no de una infracción administrativa -con mediación de culpa o sin ella-, ya que se entiende que el operador debe asumir los riesgos que su actividad representa para el equilibrio ecológico. También ésta Directiva conserva el sistema tradicional de responsabilidad subjetiva para las demás actividades no contenidas en el Anexo III. En este sentido los apartados 1 y 2 del art. 3 de la Ley que transpone la Directiva, Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental establecen que: “Esta ley se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia [...]”; 3.2: “Esta ley también se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, en los siguientes términos: a) cuando medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de reparación; b) Cuando no medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención y de evitación”. Como se ve, la Ley que transpone esta Directiva regula la reparación del daño de forma independiente a la sanción, ya que ésta puede tener lugar aunque no exista infracción, siempre que se pueda establecer el vínculo entre el daño y la actuación del operador responsable.

#### **d. Principio de congruencia**

Como se ha explicado *supra* los procedimientos administrativos sancionadores siempre son iniciados de oficio. Estos procedimientos se rigen por el principio material de congruencia, el cual exige que la resolución finalizadora de un procedimiento administrativo sancionador sólo puede decidir sobre las cuestiones planteadas durante la instrucción del mismo. Así lo establece la LRJPAC en términos de que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. De manera que, cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquellos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba (art. 89.1 LRJPAC).

En este sentido la jurisprudencia distingue dos tipos de incongruencia: la incongruencia omisiva<sup>472</sup> y la incongruencia *extra petitum*. La primera que tiene lugar cuando el órgano deja sin contestar algunas de las cuestiones sometidas a su consideración, y la *extra petitum*, cuando la resolución versa sobre un tema no incluido en las pretensiones (STS de 6 de julio 2005, Ar.

---

<sup>472</sup> En este sentido se pronunció la STSJ Cataluña núm. 180/2007, de 12 de marzo (RJCA 2007/381). Dicha sentencia estudia el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una resolución que vulnera, entre otras cuestiones, el principio de congruencia en su vertiente omisiva. La resolución recurrida fue dictada por el Tribunal Catalán de Deportes, el cual estimó parcialmente el recurso interpuesto por los actores contra la resolución del Comité de Disciplina Deportiva de la Federación Catalana de Taekwando. La vulneración consiste en que la resolución impugnada no dio respuesta a las alegaciones formuladas por una de las partes en el proceso. El Tribunal estima el recurso interpuesto y declara la resolución impugnada no conforme a Derecho, alegando en el sentido de la incongruencia, que: “es claro que ello [no pronunciamiento sobre las alegaciones formuladas por una de las partes] supone una manifiesta incongruencia omisiva, que no puede ser salvada en la forma que postula el representante de la Administración. En efecto, no se trata aquí de una desestimación por silencio de los recursos formulados por los interesados, sino de una resolución expresa que, sin embargo, no da respuesta a los pedimentos formulados por uno de los recurrentes. También [...] debe apreciarse la existencia de una incongruencia omisiva en el acuerdo impugnado del Tribunal Catalá de l'Esport, desde el momento en que la resolución de este órgano no ha abordado las alegaciones de los recurrentes sobre la vulneración del principio *non bis in idem*” (FJ 6º y 7º).

5209 FJ 3). En ese sentido la STS de 22 de julio de 1996 Ar. 6686 señaló que *“el principio jurídico-procesal de la congruencia supone una relación de conformidad o concordia entre las pretensiones oportunamente deducidas, incluso en la fase administrativa, en el escrito administrativo correspondiente, obligando a la Administración a resolver en los términos delimitados de la cuestión controvertida”*. De manera que en ningún caso procede que el fondo de una reclamación se resuelva por motivos distintos a los alegados<sup>473</sup>. El límite y contenido de este principio lo fija la STC 15/1999, de 22 de febrero, la cual declara que existe incumplimiento del principio de congruencia cuando la desviación de la resolución con respecto a las alegaciones es de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos en que discurrió la controversia procesal<sup>474</sup>.

En algunos casos pueden concurrir los dos tipos de incongruencia. Cuando esto ocurre la incongruencia se denomina por *error*. Esta denominación fue *“adoptada en la sentencia constitucional 28/87 y seguida por las sentencias constitucionales 369/93, 111/97 y 136/98 que definen un supuesto en el que por el error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión formulada en la demanda o sobre el motivo del recurso, sino que erróneamente se razona sobre otra pretensión ajena al debate procesal planteado”* (STSJ Galicia núm. 586/2002, de 17 de abril, JUR 2002/84299, FJ 4).

## **B. Terminación por inactividad: caducidad y prescripción**

La caducidad y la prescripción son formas distintas de extinción del procedimiento administrativo sancionador. Lo que distingue una de la otra es

---

<sup>473</sup> En iguales términos también se expresan las SSTC 177/85, 191/87, 88/92, 369/93, 172/94, 311/94, 111/97, y 220/97.

<sup>474</sup> FJ 2. En ese mismo sentido las SSTC (SSTC 177/1985 [ [RTC 1985\177](#)], 191/1987 [ [RTC 1987\191](#)], 88/1992 [ [RTC 1992\88](#)], 369/1993 [ [RTC 1993\369](#)], 172/1994 [ [RTC 1994\172](#)], 311/1994 [ [RTC 1994\311](#)], 111/1997 [ [RTC 1997\111](#)] y 220/1997 [ [RTC 1997\220](#)]).

que, mientras con la prescripción se extinguen los derechos que pudieron ser reclamados, con la caducidad no se extinguen esos derechos sino sólo el procedimiento, quedando habilitada la vía de otro procedimiento en los casos en los cuales todavía no haya prescrito la infracción. De manera que, como señala la STS de 15 de diciembre de 2004, RJ 2005/4800: *“No cabe [...] confundir la prescripción de la infracción o de la sanción con la caducidad del procedimiento [...]. El procedimiento caducado no impide a la Administración incoar otro, siempre que la infracción o la sanción no hubiesen prescrito, de manera que no son parangonables el instituto de la prescripción y el de la caducidad del procedimiento, aunque ambos sean manifestaciones del principio de seguridad jurídica”* (STS de 15 de diciembre de 2004, RJ 2005/4800, FJ 2).

La vinculación de estas formas de terminación del procedimiento con el principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE tiene su fundamento en evitar que la incertidumbre propia de la pendencia de un proceso no se prolongue indebidamente<sup>475</sup>. Con este fundamento, se intentan equiparar, hasta cierta medida, los intereses generales que la Administración debe proteger, con aquellas garantías y derechos que la Constitución y las leyes establecen para los particulares, entre ellos los del art. 9.3 y 24 CE. Como señala la STS de 15 de diciembre de 2004 (RJ 2005/4800): *“El ejercicio de la potestad sancionadora -y, en consecuencia, la prescripción de la misma derivada de la inacción o paralización administrativa- solo se produce en el ámbito del procedimiento establecido, materializado en un expediente sancionador, y que concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación. Con tal determinación concluye el ejercicio de la potestad sancionadora para la que la Administración se encuentra legalmente habilitada, debiendo la misma desarrollarse, con arreglo a unos determinados principios y garantías, y en un período de tiempo determinado cuyo*

---

<sup>475</sup> STC núm. 122/1996, de 8 de julio. FJ 2.

*incumplimiento puede dar lugar a la caducidad del procedimiento o a la prescripción de las infracciones perseguidas” (FJ 9).*

#### **a. La caducidad**

La caducidad es *“la terminación anticipada del procedimiento administrativo por su paralización o demora durante el plazo establecido legalmente”*<sup>476</sup>. “La caducidad del procedimiento administrativo es uno de los modos de terminación del mismo que se produce en los casos de inactividad, es decir, son razones de seguridad jurídica, unidas a evitar una duración excesiva de los procedimientos y la celeridad, las razones que deben tenerse en consideración al respecto”<sup>477</sup>. Como señala SANTAMARIA PASTOR, la razón última de esta figura -además de garantizar al procesado su derecho a la seguridad jurídica y a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que pudieran producirse- consiste en extinguir lo que ha sido conocido como *“pena de banquillo”*, relativa a ese estado de desasosiego que produce la tramitación de procedimientos públicos de resultado potencialmente gravoso antes de su resolución<sup>478</sup>. La caducidad garantiza al procesado su derecho a obtener respuesta en el tiempo legalmente establecido<sup>479</sup>.

En el ámbito del procedimiento administrativo general la caducidad puede tener lugar por inactividad de la Administración o por inactividad del

---

<sup>476</sup> Cita original de DE DIEGO DÍEZ, A. (2006, p. 171) a HERNANDEZ GONZALEZ, F. (1998, p. 54).

<sup>477</sup> SAN de 22 de noviembre de 2002, RJCA 2003/20, FJ 3.

<sup>478</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2005, p. 16).

<sup>479</sup> La caducidad equipara los intereses generales que la Administración debe proteger, con aquellas garantías y derechos que la Constitución y las leyes establecen para los particulares, entre ellos los del art. 9.3 y 24 CE. En este orden, tal como señala HERNÁNDEZ GONZÁLEZ: “en el fondo, esta decisión no significa que el interés particular del ciudadano prevalece sobre el interés público que representa la Administración (lo que no dejaría de ser anómalo), pues también la caducidad responde a una causa justificada de interés público, como es resolver en un *punctum temporis* final una situación de incertidumbre contraria a la seguridad del tráfico jurídico, que – en el presente caso- se genera a consecuencia de la iniciación del procedimiento administrativo por la propia Administración”. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (1998, p. 259).

particular. En el procedimiento administrativo sancionador -al ser siempre impulsado de oficio en razón del interés general que protege- la caducidad sólo tiene lugar por inactividad de la Administración.

Para el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores o, en general, de intervención (susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen) esta figura se regula en el art. 44.2 de la LRJPAC. Dicho artículo establece que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa de un procedimiento será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, el cual no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea. De manera que, a menos que una ley especial disponga otra cosa, el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores es de seis meses a partir de la notificación de la iniciación del procedimiento.

### **a.1. Elementos constitutivos de la caducidad**

En el art. 44.2 de la LRJPAC previamente referido quedan claramente establecidos los tres elementos constitutivos de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador. Estos elementos, según establece HERNANDEZ GONZALEZ<sup>480</sup> son: el elemento objetivo, el subjetivo y el temporal.

El elemento objetivo se refiere a la existencia de una *“falta de resolución expresa en el procedimiento iniciado de oficio”* (art.44 LRJPAC). Como se ha dicho, es condición indispensable que estos procedimientos sean iniciados de oficio y con la intención de producir sobre el interesado consecuencias desfavorables, es decir, que pretendan restringir la esfera jurídica del destinatario a través de la imposición de una prohibición, una obligación o

---

<sup>480</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (1998, p. 279).

una carga<sup>481</sup>. Por su parte, el elemento subjetivo se refiere a que dicha caducidad sea producto de la inactividad de la Administración. Sólo si el vencimiento del plazo para decidir es atribuible a la negligencia de la Administración es procedente la declaración de caducidad. De manera que como expresa la LRJPAC en su art. 44.2 *“en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución”*. El tercer elemento constitutivo de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador es el elemento temporal. Este elemento exige que la inactividad administrativa se prolongue por el tiempo que establece la ley para producir dicho efecto. En este sentido la LRJPAC señala en su art. 44.2 que, en aquellos supuestos en los que la paralización del procedimiento no es imputable al interesado, tendrá efecto la caducidad en los casos en los que la Administración no dicte resolución dentro del plazo que la ley le establece para resolver. En este caso la resolución que declare la caducidad del procedimiento tendrá que ordenar el archivo de las actuaciones. Cuando se haya iniciado el procedimiento sancionador sin notificarlo al imputado en un plazo de dos meses, también se procederá al archivo de las actuaciones conforme establece el art. 6.2 del REPEPOS, lo cual equivale a la caducidad del procedimiento.

## **a.2. Efectos de la caducidad**

El efecto principal de la caducidad consiste en el cierre del procedimiento administrativo sancionador que se estuviera llevando a cabo. De manera que quedan invalidadas las actuaciones posteriores que con base en ese mismo procedimiento quiera realizar la Administración. *“Ello supone que si pese a haber caducado el procedimiento se dicta una resolución sancionadora, no es*

---

<sup>481</sup> GALLEGU ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A. *et al* (2001, p. 65).

*que tal acto administrativo haya sido realizado fuera del tiempo establecido para él, en los términos que dispone el art. 63.3 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que se ha impuesto la sanción sin que exista procedimiento previo, pues el existente había ya finalizado de otra manera (...) la resolución sancionadora dictada después de que el procedimiento haya caducado, lo ha sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo nula de pleno derecho a tenor de lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”<sup>482</sup>.*

Cosa distinta es que, no habiéndose vencido el plazo de prescripción, la Administración puede iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador, ya que como establece el art.92.3 de la LRJPAC: *“la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”*. Esta doctrina fue fijada en la Sentencia del Tribunal Supremo Núm. 4084/2003, del 12 de junio de 2003, en la cual, como resultado del recurso en interés de la ley interpuesto por un Ayuntamiento, el Tribunal, confirmando la doctrina establecida en las sentencias del Tribunal Supremo del 5 de diciembre de 2001 y 17 de abril de 2002, afirma que *“la caducidad declarada de un procedimiento sancionador no constituye obstáculo alguno para la posibilidad de iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre el mismo objeto dentro del plazo de prescripción”* FJ 5.

## **b. La prescripción**

“La prescripción, forma de extinción de las acciones para la defensa de un derecho cuyo origen está en lo que la doctrina ha llamado `silencio de la relación jurídica es una figura estrechamente conectada con la idea de seguridad jurídica, porque, para garantizarla, puede llegar a permitir la

---

<sup>482</sup> SAN de 17 de noviembre de 2005 (JUR 23229) y la SAN de 11 de noviembre de 2004 (JUR 231179), que modifican jurisprudencia anterior.

consolidación de situaciones que, en su origen, eran contrarias a la Ley cuando el titular de una pretensión no la ejercita en un plazo de tiempo que pueda considerarse razonable desde la perspectiva de la buena fe. Como la doctrina ya ha observado, en el seno de la institución de la prescripción existe un equilibrio entre las exigencias de la seguridad jurídica y las de la justicia material que a veces ha de ceder para dar paso a aquélla y permitir un adecuado desenvolvimiento del tráfico jurídico (STC 147/1986, de 25 de noviembre RTC 1986, 147, FJ 10)<sup>483</sup>.

Como se expresó anteriormente, a diferencia de la caducidad la prescripción no sólo puede darse en el transcurso de la instrucción de un procedimiento sancionador, sino también antes de que éste tenga lugar o una vez concluido, antes de que se ejecute la resolución sancionadora. En el procedimiento administrativo sancionador dependiendo del momento en el que se produzca será una prescripción de infracción o de sanción. La prescripción de la infracción tiene lugar cuando la Administración, aún siendo susceptibles de sanción los actos ilícitos realizados por el particular, no da inicio al procedimiento administrativo sancionador o lo inicia una vez transcurrido el plazo legalmente establecido. Por su parte, la prescripción de la sanción se produce cuando una vez dictada la resolución sancionadora que pone fin al procedimiento administrativo sancionador, la Administración no ejecuta dicha resolución antes del plazo que estipula la Ley para esos fines.

---

<sup>483</sup> Ahora bien, como señala la STS de 15 de diciembre de 2004, RJ 2005/4800: “aunque la finalidad que mediante la institución de plazos de prescripción se pretende conseguir sea perfectamente legítima desde el punto de vista de la Constitución, lo anterior no quiere decir que en términos generales la fijación de un plazo de prescripción de acciones sea una exigencia que debe ser respetada en todo caso para que la propia Constitución pueda entenderse respetada, porque la Constitución, que ha consagrado el principio de seguridad jurídica, no ha hecho lo propio con la prescripción. Si se han de declarar prescriptibles o no las acciones, ello es algo que en principio debe decidirlo el legislador, valorando las circunstancias concurrentes en cada caso. Pueden existir casos en que se den circunstancias muy determinadas, en los que no establecer un plazo de prescripción -cualquiera que sea- puede vulnerar la Constitución, por implicar un excesivo sacrificio del principio de seguridad jurídica en beneficio del valor-justicia; es lógico que, si ese sacrificio excesivo se produce, este Tribunal pueda comprobarlo y por ello determinar que se ha desconocido ese principio porque esto último pertenece a la competencia de la jurisdicción constitucional, aunque no lo sea la valoración de los criterios de oportunidad que haya podido manejar el legislador” (FJ 10).

*“La configuración material del instituto procedimental de la prescripción, en cuanto impone límites temporales al derecho de la Administración para ejercer la acción de reclamar créditos a su favor, atiende a fines inscritos en el principio de seguridad jurídica y en el principio de proporcionalidad, que vinculan la actuación de la Administración en un Estado de Derecho, y que promueve que no deban realizarse interpretaciones restrictivas de los términos literales en que vienen legalmente expresadas las causas de interrupción de los plazos de prescripción para no lesionar el derecho de protección jurídica que se inserta en el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24 de la Constitución” (STS de 15 de nov, de 2006 RJ 2006/7148 FJ 4)<sup>484</sup>. Esta cuestión ya fue abordada cuando se trató “la autonomía de la obligación de reparar los daños con respecto al procedimiento sancionador” (epígrafe VII.3 del capítulo I de esta primera parte).*

### **b.1. Los plazos**

Los plazos para la prescripción de infracciones y sanciones en los casos en que una ley especial no los establezca son los que contiene la LRJPAC en su art. 132.1. Dicho artículo señala que las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las impuestas por falta leve al año. Algunas leyes ambientales como el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico se remiten expresamente a la LRJPAC para la fijación de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones; sin embargo, otras leyes como la Ley de Costas, Ley 22/1988, de 28 de julio<sup>485</sup> y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

---

<sup>484</sup> En este mismo sentido la STC 63/2005, de 14 de marzo.

<sup>485</sup> Art. 92: El plazo de prescripción de las infracciones será de cuatro años para las graves y un año para las leves, a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

Patrimonio natural y de la biodiversidad<sup>486</sup> establecen plazos de prescripción de infracciones y sanciones más amplios que los de la LRJPAC. La ampliación de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones en el ámbito del medio ambiente demuestra que para el legislador la protección de estos bienes es de mucho interés y, por lo tanto, potencia la intensidad de sus instrumentos para hacer más efectiva su protección.

El cómputo de los plazos de la prescripción de las infracciones está regulado en el apartado 2º del art. 132, el cual, como precisa NIETO está fuertemente inspirado en el art. 114.1 del Código penal<sup>487</sup>. Este artículo expresa claramente que en el caso de las infracciones el plazo empezará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido y se interrumpe con la iniciación del procedimiento administrativo sancionador siempre que el interesado tenga conocimiento de que el mismo se esté tramitando. Reanudándose dicho plazo de prescripción si el expediente estuviera paralizado durante más de un mes por causas no imputables al presunto responsable. Con respecto a las infracciones continuadas el plazo de prescripción no inicia hasta que la situación antijurídica quede paralizada. En este sentido se expresa la STSJ de Extremadura, núm. 117/2006, la cual, en un caso relativo a infracciones urbanísticas declara que: *“el plazo de prescripción empezará a contar, en el caso de infracciones referidas a operaciones clandestinas, desde el momento en que se den las condiciones para que puedan ser conocidas por la Administración competente. En el resto de los supuestos, el cómputo del plazo comenzará con la terminación o cese de la operación o actividad urbanística considerada como infracción. En el caso de las infracciones continuadas, el plazo de prescripción comenzará a partir del cese efectivo de la misma. Se considera infracción continuada todas las*

---

<sup>486</sup> Art. 79: Prescripción de las infracciones y sanciones: 1. Las infracciones a que se refiere esta Ley calificadas como muy graves prescribirán a los cinco años, las calificadas como graves, a los tres años, y las calificadas como leves, al año. 2. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones prescribirán a los cinco años, en tanto que las impuestas por faltas graves o leves lo harán a los tres años y al año, respectivamente.

<sup>487</sup> NIETO GARCÍA, A. (2005, p. 542).

*infracciones reiteradas, que no hayan sido sancionadas, que respondan al mismo tipo y que se produzcan dentro del plazo de prescripción que en cada caso corresponda” FJ 4<sup>488</sup>.*

El cómputo del plazo de prescripción de las sanciones conforme establece el art. 132.3 comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Los tres supuestos de firmeza de la resolución sancionadora administrativa: 1) Firmeza administrativa porque frente a la resolución administrativa sancionadora no quepa recurso alguno; 2) Firmeza administrativa porque frente a la citada resolución no se interponga recurso dentro de plazo y; 3) Firmeza de la resolución expresa dictada por el órgano administrativo competente desestimando el recurso ordinario confirmando así la sanción impuesto por el inferior<sup>489</sup>. Es decir, como refiere la sentencia señalada *“no puede entenderse que la resolución es firme en vía administrativa desde el momento en que se dicta”* sino que una resolución sancionadora se hace firme cuando contra la misma no es posible interponer ningún recurso (STSJ Región de Murcia núm. 145/2005, FJ 2).

## **b.2. Prescripción y obligación de reparar y/o indemnizar**

Otro aspecto interesante digno de aclaración con respecto a la prescripción de infracciones y sanciones consiste en su desvinculación con la responsabilidad de reparación del daño causado. Algunas leyes, se limitan a establecer un plazo mayor para la prescripción de la responsabilidad que se deriva de la infracción ambiental,<sup>490</sup> mientras que otras como la Ley de Costas,

---

<sup>488</sup> En este mismo sentido la STS de 12 de diciembre de 1980, Ar. 4747.

<sup>489</sup> STSJ Región de Murcia núm. 145/2005.

<sup>490</sup> En este sentido el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el cual establece un plazo de prescripción de 15 años de la responsabilidad de reparar los daños causados. Lo expresa en términos de que: “[...] La obligación

Ley 22/1988, de 28 de julio establecen la imprescriptibilidad del deber de reparación del daño. Dicha ley lo expresa en términos de que *“se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido”* (art. 92). También la Ley de Cataluña 6/1993 de residuos, de 15 de julio establece que *“la prescripción de infracciones y de sanciones no afecta a la obligación de restaurar la realidad física alterada, ni a la de indemnizar por los daños y perjuicios causados”*. Como se dijo en el epígrafe anterior, la ampliación o imprescriptibilidad del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones ambientales obedece a una sensibilidad mayor del legislador frente a los bienes ambientales basada en la prevalencia de los mismos para el interés público.

La jurisprudencia, por su parte también ha reconocido esta desvinculación y en ese sentido ha señalado que *“la prescripción de la sanción no lleva en ningún caso la prescripción de la responsabilidad civil”* (STSJ de Cataluña, de 15 de febrero de 2000, FJ 3)<sup>491</sup>. Esta cuestión ya fue abordada cuando se trató la autonomía de la obligación de reparar los daños con respecto al procedimiento sancionador en el epígrafe VII.3 del capítulo I de esta primera parte.

---

de reponer las cosas a su estado primitivo o de reparar los daños causados al dominio público prescribirá a los 15 años” (art. 327).

<sup>491</sup> Con respecto a la caducidad del procedimiento administrativo sancionador la jurisprudencia ha establecido el mismo criterio. En ese sentido, en un caso en el que se alega la caducidad de un procedimiento por infracción al dominio público hidráulico el Tribunal señaló que: *“la declaración de caducidad de dicho procedimiento y la imposibilidad de sancionar a los infractores, no determina la extinción de la acción para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados al dominio público. Igualmente, esta caducidad tampoco impide que pueda iniciarse otro procedimiento para determinar la responsabilidad por los daños causados al dominio público, pues esta responsabilidad no está vinculada inexorablemente a la imposición de sanción, toda vez que ambos pronunciamientos operan de forma independiente y autónoma, ya que tienen distinta naturaleza y persiguen finalidades diversas. Téngase en cuenta, a estos efectos, que la finalidad de la obligación de reparar se conecta con la protección del medio ambiente, constitucionalmente reconocida, «ex» artículo 45 CE, mientras que la imposición de una sanción tiene los fines propios y comunes al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración”* SAN de 22 de noviembre de 2002, RJCA 2003/20, FJ 3.

### C. La ejecución de las sanciones y su impugnación

Conforme establece la LRJPAC la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa (art. 138.3)<sup>492</sup>.

Antes de que una resolución ejecutiva se haga efectiva, la misma ley, con la finalidad de seguir garantizando a los interesados su derecho a la no indefensión e imparcialidad en el procedimiento establece el derecho de impugnar la resolución en caso de que el contenido de la misma no responda a las peticiones del particular interesado. Dicha impugnación se realiza a través de recursos administrativos y jurisdiccionales. Los recursos jurisdiccionales sólo podrán interponerse una vez agotada la vía administrativa.

*“Los recursos administrativos constituyen una garantía para los afectados por aquellas [las resoluciones administrativas] en la medida en que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas y, eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan”<sup>493</sup>*. Para la interposición de estos recursos se establece un plazo. Si transcurrido el plazo el particular no ejercita este derecho la resolución cobra firmeza.

Los recursos que pueden interponerse ante la Administración son los de alzada y de reposición. El recurso de alzada se interpone ante el superior jerárquico del que lo dictó (art. 114.1 LRJPAC) en un plazo de un mes si el acto fuera expreso y de tres meses si no lo fuera (art. 115 LRJPAC) y contra él no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de

---

<sup>492</sup> En este sentido la STC 243/2006, de 24 de julio señala que: “La Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común no exceptiona a las sanciones administrativas de la ejecutividad, si bien exige que la resolución correspondiente ponga fin a la vía administrativa (art. 138.3 LRJ-PAC). Así lo prevé igualmente el art. 24.1 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, [...] que establece literalmente que “las resoluciones sancionadoras firmes en la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas” FJ 3.

<sup>493</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. (2005, T.II, p. 526).

revisión, en los casos establecidos en el art. 118.1<sup>494</sup> (art. 115.3 LRJPAC). El recurso de reposición, por su parte, se trata de un recurso facultativo que se podrá interponer ante el mismo órgano que dictó resolución (art.116 LRJPAC) en un plazo de un mes si el acto fuera expreso y de tres meses si no lo fuera (art. 117 LRJPAC).

Una vez agotada la vía administrativa, si el particular considera que no han sido satisfechas sus peticiones podrá impugnar la resolución que puso fin a la vía administrativa e imponer un recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en un plazo de tres meses (art. 19 de la LRJPAC).

---

<sup>494</sup> Art. 118.1 LRJPAC: 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:

1ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2ª Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3ª Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4ª 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.



## **CAPITULO IV**

# **EL DERECHO PENAL DEL MEDIO AMBIENTE COMO CIERRE DEL SISTEMA JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**



## I. La configuración actual de la protección penal del medio ambiente

La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico penal español se configura como un recurso de última *ratio*, reservado para aquellas actuaciones antijurídicas con un nivel de gravedad considerable<sup>495</sup>. Así lo expresa la STC 199/1996, de 3 de diciembre en términos de que: ***“el llamado Derecho penal del medio ambiente constituye la respuesta primaria o básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho administrativo sancionador” (FJ 4).***

Esta protección encuentra su base legal en primer lugar en el art. 45.3 CE (para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales [...]) y en segundo lugar en el CP. En este sentido la primera regulación penal protectora del medio ambiente fue introducida en el antiguo código penal de 1973 por la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio en el art. 347 bis. La normativa penal ambiental ha sido modificada dos veces. La primera, por la Ley 10/1995, de 23 de noviembre (que deroga la anterior), a través de la cual establece en los títulos XVI y XVII (arts.319-358) una serie de actuaciones que de forma directa o indirecta pueden constituir delito ecológico. Entre estos se encuentran los delitos sobre la ordenación del territorio, los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, los delitos de riesgo catastrófico y los delitos de incendio. La segunda modificación fue la introducida por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, la cual derogó a la Ley 10/1995, de 23 de noviembre. De esta última modificación el aspecto más importante a destacar lo constituye la incorporación de la protección de los animales domésticos dentro de los

---

<sup>495</sup> En este sentido tal como establece VAELO ESQUERDO, “precisamente, la exigencia del posible perjuicio grave para el equilibrio de los sistemas naturales es la característica diferenciadora entre el delito ecológico y la simple infracción administrativa”. VAELO ESQUERDO, E. (2005, p. 29).

delitos relativos a la flora y fauna<sup>496</sup> y las modificaciones en materia de caza y pesca.

La configuración del tipo básico del delito ecológico se establece en el art. 325 del CP en términos de que: “será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior”.

El tipo formulado en este artículo se configura, al igual que la mayoría de los tipos de ilícitos ambientales penales, como un delito de peligro, es decir, que para que su incumplimiento sea sancionado bastará con que quede comprobado el peligro hipotético o potencial al que ha sido expuesto el bien ambiental protegido de que se trate. En este sentido establece la jurisprudencia más reciente que: *“la naturaleza de este tipo delictivo debe*

---

<sup>496</sup> En este sentido señala VERCHER NOGUERA, A. (2005, p.452): *“Resulta curioso ese nuevo añadido y, a su vez, resulta difícil comprender su sentido. Con la nueva expresión [Los que maltrataren con ensañamiento e injustificadamente a animales domésticos causándoles la muerte o provocándoles lesiones que produzcan un grave menoscabo físico serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año e inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales] es como si los animales domésticos se constituyeran en un elemento de incidencia clave en el equilibrio ecológico, en cualquiera de sus manifestaciones tanto de pureza genética como de biodiversidad. Téngase en cuenta que el Capítulo IV intenta proteger la supervivencia de determinadas especies sobre las que existe alguna forma de peligro, tanto evitando su caza, pesca, tala, etc., ilegales, como introduciendo especies foráneas que hagan peligrar su existencia. Ello es manifestación, sin embargo, de la tensión entre el Derecho ambiental y el moderno Derecho de los animales que a veces es parte de aquél y en otras se enfrenta al mismo”.*

*configurarse como de peligro hipotético, a medio camino entre el peligro concreto y el peligro abstracto. [...] En estas modalidades delictivas de peligro hipotético, también denominadas de peligro abstracto-concreto, peligro potencial o delitos de aptitud, no se tipifica en sentido propio un resultado concreto de peligro, sino un comportamiento idóneo para producir peligro para el bien jurídico protegido. En estos supuestos la situación de peligro no es elemento del tipo, pero sí lo es la idoneidad del comportamiento efectivamente realizado para producir dicho peligro” (STS 388/2003, de 1 de abril, FJ 7)<sup>497</sup>.*

Los elementos constitutivos del delito ecológico conforme establece este artículo son: a) La infracción de una norma de carácter general protectora del medio ambiente; b) la realización de emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones, excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos y; c) que tales actuaciones tengan un nivel de gravedad considerable para que merezcan ser sancionadas por la vía penal y no por la administrativa.

Como puede deducirse, la norma penal no solo exige que se cometa una actuación antijurídica para que el sujeto infractor sea objeto de sanción penal, sino que demanda que dicha actuación antijurídica tenga determinado grado de gravedad, es decir, que produzca o pueda producir importantes consecuencias nocivas. Lo cual implica un juicio de valor sujeto a las circunstancias particulares del caso, donde *“habrá que analizar la medida en que han sido puestos en peligro tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas (incluida la calidad de vida por exigencia constitucional) como las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que incluyen*

---

<sup>497</sup> Esta misma modalidad delictiva ha sido utilizada por la doctrina jurisprudencial en (STS 11-06-2001, núm. 1210/2001 [RJ 2001, 6439], STS 20-01-2001, núm. 18/2001 [RJ 2001, 180], STS 15-12-2000, núm. 1973/2000 [RJ 2000, 10337], STS 4-10-1999, núm. 1397/1999 [RJ 1999, 7218], en relación con delitos de riesgo para la salud de consumidores, en los supuestos de administración a los animales cuyas carnes o productos se destinen al consumo humano de sustancias no permitidas que generen riesgo para la salud de las personas.

por tanto, la gea, la fauna y la flora puestas en peligro”. (SAP Barcelona de 12 de noviembre de 2001, FJ 1)<sup>498</sup>. “Así pues, sigue tratándose de un delito de peligro y no de resultado; el peligro tiene que ser grave para que se produzca un acto delictivo y no una mera infracción administrativa”<sup>499</sup>.

Con respecto a quienes pueden constituirse en sujetos activos frente a procedimientos sancionadores en la vía penal es preciso decir que “el artículo 325.1 CP está estructurado conforme a la técnica de los delitos comunes, en tanto que para ser sujeto activo no se precisa ninguna cualidad o condición especial. De hecho, las conductas típicas pueden provenir incluso de los órganos y funcionarios públicos”<sup>500</sup>. Con respecto a la responsabilidad de las empresas, como se ha señalado *supra*<sup>501</sup>, dado que en derecho penal rige el principio *societas delinquere non potest*<sup>502</sup> no se puede imputar

---

<sup>498</sup> En ese mismo sentido STS de 27 de enero de 1999 [RJ 1999/826].

<sup>499</sup> VERCHER NOGUERA, A. (2005, p. 449).

<sup>500</sup> GOMEZ RIVERO, M. (2000, p. 83).

<sup>501</sup> *Vid. supra* Epígrafe IV.4 del capítulo II.

<sup>502</sup> En este sentido ha señalado la SAP Barcelona núm. 445/1996, de 26 de julio (ARP 1999/535) que este principio general del Derecho Penal (*societas delinquere non potest*) “reconoce como fundamento que sólo la persona humana individual puede realizar acciones en sentido jurídico-penal, toda vez que en tal sentido la capacidad de acción, de culpabilidad y de pena presupone la existencia de una voluntad en términos psicológicos naturalísticos, que, por definición, es patrimonio exclusivo de las personas individuales” (FJ 3).

En este mismo sentido señala MATEOS RODRIGUEZ-ARIAS, A. (1992, p.204): “No parece que exista ninguna duda en torno a la afirmación de que en los países con tradición jurídica romano-germánica, como es el caso de España, no es posible someter a un proceso penal a una persona jurídica o imponerle una pena.[...] conforme a este autor los principios en los que suele fundamentar la doctrina española la negación de la capacidad criminal de las personas jurídicas son, en primer lugar, que los entes colectivos no tienen capacidad de acción, aunque, la argumentación más usual es acudir a los principios de culpabilidad y de personalidad de la pena, que se verían violentados si se impusiera una pena a la persona jurídica, pues el mal que la pena conlleva recaería, finalmente, sobre sus miembros. También señala que por lo que se refiere al Derecho positivo, en el Código Penal todas las figuras delictivas parecen estar inspiradas en la responsabilidad individual. Los únicos preceptos referidos a personas jurídicas no prevén la imposición de penas en ningún caso. [...] También señala que “la imposibilidad actual de incriminar a una persona jurídica no quiere decir que no se pueda llegar a la solución contraria, tal como lo demuestra el ejemplo de los países que siguen el *Common Law*, aunque ello obligaría a cambiar radicalmente los presupuestos básicos del Derecho penal español: exigencia de capacidad de acción, de culpabilidad y de pena del autor del hecho delictivo. Con razón dice Barbero Santos que la cuestión sigue abierta, pese a su enorme trascendencia, ya que, al contrario de otros temas que hace pocos años planteaban dudas y que hoy están claramente resueltos en un determinado sentido, ya sea en el terreno doctrinal, en lo político-criminal o en

responsabilidad penal contra ellas. Esto no quiere decir que el código penal no establezca determinadas medidas contra las empresas que infrinjan la ley, ya que al igual que la Administración, conforme establece el art. 327 del CP en los casos de delito ecológico previstos en los arts. 325 y 326 del CP, el Tribunal es competente para imponer medidas de clausura temporal o definitiva de la empresa, sus locales o establecimientos; así como también la intervención de las empresas para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo necesario y sin que exceda de un plazo máximo de cinco años. De igual forma los jueces y tribunales podrán ordenar la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes ambientales (art. 339 CP).

Asimismo, en función de la gravedad del delito ecológico el mismo CP establece circunstancias atenuantes y circunstancias agravantes para los sancionados por la vía penal. Constituyen circunstancias agravantes conforme establece el art. 326 CP: a) Que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones; b) Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior; c) Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma; d) Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración; e) Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico y; f) Que se produzca una extracción ilegal de aguas en período de restricciones. También se considera una agravante a la pena el hecho de que con la actuación ilícita resulte afectado algún espacio natural protegido (art. 338 CP).

---

ambos, el problema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas puede seguir formulándose como pregunta”.

Por su parte, se establecen como circunstancias atenuantes los casos en los que el delito se haya cometido por imprudencia grave (art.331 CP); y aquellos en los que el culpable hubiera procedido voluntariamente a reparar el daño causado (art. 340 CP). En el ámbito del derecho administrativo sancionador tanto la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 97.3), así como el Reglamento General para su desarrollo y ejecución, RD 147/1989 de 1 de diciembre (art. 187), tipifican como circunstancias atenuantes la corrección voluntaria de la situación creada dentro del plazo establecido en el correspondiente procedimiento.

## **II. La articulación del derecho penal con el sistema jurídico-administrativo de protección ambiental**

### **1. Remisión a leyes penales en blanco**

El derecho que protege el medio ambiente es fundamentalmente de naturaleza administrativa. Esta realidad contrasta con la reducida cantidad de tipos penales contenidos en el código penal para la configuración de los delitos ecológicos. Por esta razón *“el derecho penal no interviene por lo general de forma autónoma en esta materia, sino que actúa reforzando la eficacia de la normativa de carácter no penal protectora del medio ambiente, constituida fundamentalmente por normas de derecho administrativo”*<sup>503</sup>.

Esta falta de autonomía del derecho penal en la tipificación de infracciones ambientales ha dado lugar a que también en este sector se produzcan las denominadas remisiones a leyes penales en blanco, que en el caso concreto de la legislación ambiental consiste en el reenvío que realiza la norma penal al derecho administrativo para la configuración de aquello que constituye delito

---

<sup>503</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2006, p. 557).

ecológico<sup>504</sup>. En estos casos *“el tipo queda configurado como una norma penal en blanco, ya que exige que la conducta contaminante se realice contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente. Ello obliga a tener en cuenta una ingente cantidad de normas extrañas al Derecho penal, que podrán tener carácter municipal, estatal o autonómico (a tenor del art. 148.9 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias para el desarrollo normativo, aprobación, por tanto de leyes y reglamentos, y la gestión en materia de protección del medio ambiente, reservándose la legislación básica para el Estado, conforme al artículo 149.1.23ª) e, incluso, comunitarias, en su caso”*<sup>505</sup>. Así por ejemplo el art. 325 del CP que establece el tipo básico señala que: *“será castigado [...] el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general [...]”*. En iguales términos también se expresan los artículos 333 y 334.1 CP. En estos casos indefectiblemente cualquier conducta que constituya delito ecológico también constituirá infracción administrativa<sup>506</sup>.

A pesar de que la remisión a leyes penales en blanco para la tipificación de infracciones ambientales actualmente constituye una práctica habitual, su ejecución ha planteado discusiones intensas. Estas discusiones se refieren a si con ellas se garantiza o no la aplicación del principio de legalidad penal (art.25 CE) que como se sabe es estricta, a diferencia del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador (art.25 CE y 129 LRJPAC), en el cual

---

<sup>504</sup> Las leyes penales en blanco *“suelen concebirse como leyes que prevén la sanción que corresponde aplicar a un supuesto de hecho que, sin embargo, no se contempla de una forma acabada en la misma ley, sino que para su completa determinación hay que acudir a otra u otras disposiciones del ordenamiento jurídico.”* DOVAL PAIS, A. (1999, p.78). Así también la STC 120/1998, de 15 de junio en un caso relativo a ley penal en blanco señala que *“una ley de las denominadas por la doctrina “en blanco”, [son aquellas] que imponen taxativamente la consecuencia jurídica, pero cuyo supuesto de hecho no se encuentra totalmente no se encuentra totalmente previsto en ella, sino que requiere de un complemento previsto en otra norma; la norma penal se remite a otra norma de naturaleza no penal, que se integra de este modo en la definición de delito o falta. (FJ 2).*

<sup>505</sup> VAELO ESQUERDO, E. (2005, p.22).

<sup>506</sup> CALVO CHARRO, M. (1999, p. 96).

tienen cabida las leyes de las distintas Comunidades Autónomas<sup>507</sup>, y los reglamentos de los distintos órganos y organizaciones de la Administración<sup>508</sup>.

Finalmente la jurisprudencia ha aceptado la constitucionalidad de estos reenvíos siempre que cumplan con determinados requisitos. Estos requisitos, según establece el Tribunal Constitucional son: 1. Que el reenvío sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido; 2. Que la Ley además de señalar la pena contenga el núcleo esencial de la prohibición y; 3. Que sea satisfecha la exigencia de certeza, es decir, de suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la Ley penal se remite y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada” (STC 62/1994, de 28 de febrero, FJ 3)<sup>509</sup>. La remisión a la Ley penal en blanco no se limita al Derecho administrativo interno, sino que también incluye al Derecho comunitario<sup>510</sup>. Esta ha sido la conclusión a la que ha llegado la STC 120/1998, de 15 de junio, la cual señala que: **“una norma del Derecho comunitario,**

---

<sup>507</sup> En este sentido reiterada jurisprudencia del TC ha admitido la remisión de la ley penal a las normas de las Comunidades Autónomas dictadas en el ámbito de sus competencias constitucionales. Para ello se exige que dichas normas se adecuen “a las normas constitucionales dispuestas en el art. 25.1 de la Constitución y que no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. STC 120/1998, de 15 de junio, FJ 4 b). Esta doctrina ha sido reiterada en las SSTC 87/1985, FJ 8; 48/1998, FJ 25; 152/1988 FJ 14; 227/1988 FJ 29; 75/1990 FJ 5; 86/1990; 100/1991 FJ 4, entre otras muchas. Esto es así ya que como se expresará más adelante en el texto, la ley penal remitente debe contar con unos requisitos, entre los cuales se encuentra el contenido esencial del delito, a lo que la ley remitida viene a ser un elemento inesencial en la configuración de la actuación ilícita. Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente en relación a las infracciones y sanciones *vid. supra* el epígrafe III del Capítulo I.

<sup>508</sup> Asimismo reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que en la remisión de leyes penales en blanco no se precisa que la ley remitida sea orgánica y que tampoco se excluye que dicha remisión se realice a reglamentos administrativos (SSTC 127/1990, 111/1993, 62/1994, 102/1994), siempre que, como ha reiterado la jurisprudencia tales remisiones no hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pues esto último sería degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes (SSTC 42/1987 y 219/1991). STC 120/1998, de 15 de junio, FJ 3.

<sup>509</sup> Sobre esto mismo sentido también se expresan las SSTC 127/1990, de 5 de julio y 118/1992, de 16 de septiembre, 111/1993 de 25 de marzo, 24/1996 de 13 de febrero.

<sup>510</sup> En este sentido LOZANO CUTANDA, B. (2006, p.558).

***originaria o derivada, en atención a su primacía en el orden interno, es susceptible de integrar el supuesto de hecho de una norma penal, incluso si ésta exige para su complemento que tenga rango legal***<sup>511</sup> (FJ 4).

Aunque en otras áreas del Derecho penal no resulte indispensable la remisión a la legislación administrativa (leyes y reglamentos) para la configuración del tipo penal, en materia de medio ambiente resulta indispensable, debido a que como ha sido explicado los reglamentos constituyen un instrumento fundamental para mantener una protección efectiva del medio ambiente, ya que su procedimiento de elaboración es más simple, rápido y ágil que el de una ley, lo cual permite mantener las medidas protectoras acorde con las últimas investigaciones científicas que sugieran (con base en estudios) la necesidad de una mayor protección.

## **2. Responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios que propician dolosa o negligentemente la comisión de delitos ambientales**

Como se explicó *supra* la legislación que protege el medio ambiente es básicamente de carácter administrativo. En consecuencia, *“los representantes de las diversas administraciones, cada una en su campo de actuación, se erigen en garantes ex lege de que se efectúe la debida fiscalización de las instalaciones contaminantes”*<sup>512</sup>. En efecto, el Derecho administrativo configura para los distintos estamentos funcionariales implicados en la protección del medioambiente una serie de posiciones jurídico-públicas que coloca a los funcionarios como garantes y guardianes de su protección. En ese

---

<sup>511</sup> En este sentido como señala la misma sentencia: “el Reino de España se halla vinculado al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, el cual constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales. Con lo que se ha puesto de relieve la supremacía del Derecho comunitario en el orden interno”. En el mismo sentido la STC 64/1991, FJ 4, a)”.

<sup>512</sup> DELITOS MEDIOAMBIENTALES (2004, p.81). En este sentido también se expresa la STS 449/2003, de 24 de mayo, FD 1.

sentido la CE en su art. 45.2 señala que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*<sup>513</sup>. De esta forma como señala VERCHER NOGUERA: *“la Administración, constitucionalmente hablando, se convierte en algo así como un buen padre de familia en lo que a los asuntos ambientales se refiere”*<sup>514</sup>.

La consecuencia negativa del incumplimiento de las obligaciones que se derivan de su posición de garante puede dar lugar al delito de prevaricación. Este delito se configura de manera general en el art. 404 CP (A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años), y de manera especial en materia de medio ambiente en el art. 329 CP en términos de que *“la autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen será castigado con la pena establecida en el art. 404 de este código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años o la de multa de 8 a 24 meses. 2. Con las mismas penas se*

---

<sup>513</sup> En este sentido el art. 5.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad: *“Todos los poderes públicos en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación y utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los hábitat amenazados y las especies silvestres en régimen de protección especial”*.

<sup>514</sup> VERCHER NOGUERA, A. En este sentido el autor señala que *“como buen padre de familia que es, la Administración contrae la ineludible posición de garante y de esa posición de garante derivan especiales deberes y obligaciones. La Administración y sus órganos competentes, como no podía ser de otra forma y en base a esos especiales deberes y obligaciones, asumen un protagonismo relevante hasta el extremo de poder ser estimados responsables, directos o indirectos, de determinadas actividades delictivas.”* (2006, p.1119).

*castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia*<sup>515</sup>.

Como se ve, el delito de prevaricación tipificado en el art. 329 CP es un delito especial (materia de medio ambiente) y agravado que sólo puede ser cometido por autoridades o funcionarios públicos (estatales, autonómicos y locales) en el sentido que lo define el art. 24 del CP (Art.24.1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí sólo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también la autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal. 2.- Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas). Las modalidades de su comisión son dos, por conducta activa (informar favorablemente, resolver, votar a favor de concesión injusta) u omisiva o pasiva (silenciar infracción de leyes). En ambas modalidades deben concurrir los elementos del injusto penal, es decir, debe tratarse de una actuación antijurídica y, segundo, debe realizarse *a sabiendas*<sup>516</sup> del funcionario público. Para la constitución de delito de prevaricación ambiental existen tres conductas concretas claramente diferenciables:

1. Emisión de informes favorables a la concesión de licencias manifiestamente ilegales;
2. Silenciar infracciones medioambientales, y;

---

<sup>515</sup> Este artículo es homólogo a los previstos en los delitos contra la ordenación del territorio (art. 320 CP) y contra el patrimonio histórico (art. 324 CP).

<sup>516</sup> En este sentido tal como señala la STS 449/2003, de 24 de mayo: "A pesar de la referencia genérica de nuestro Código Penal, a la posible comisión de los delitos medioambientales, por imprudencia grave, la específica figura de la prevaricación, sólo admite su comisión dolosa al exigirse una intencionalidad específica, reforzada por la expresión <<a sabiendas>>. FJ 13.

### 3. Concesión de licencias manifiestamente ilegales<sup>517</sup>.

En el primero de los supuestos, conforme establece el art. 329 CP y conforme ha precisado la jurisprudencia, la decisión de un funcionario de emitir informes favorables a la concesión de licencias manifiestamente ilegales o de directamente autorizar una actividad contraria a derecho reúne los elementos constitutivos del tipo en aquellos casos en que, dicha decisión es tomada *a sabiendas* y; cuando no existen dudas técnicas que puedan justificar la decisión arbitraria del funcionario. En este sentido se consideran conforme a derecho todos los actos administrativos que entran en el margen de poder de apreciación y discreción del funcionario público. De igual forma la STS 1253/1994 (Sala de lo Penal), de 18 de junio señala que *“la resolución injusta a los efectos de su tipificación penal es aquella que de manera palmaria e incontrovertible vulnera las previsiones del legislador apartándose de la normalidad o racionalidad que debe exigirse a las decisiones de los responsables del funcionamiento de la Administración pública”*. Al igual que en el primer caso, en la comisión de infracción por delito de prevaricación ambiental por omisión dicha omisión debe ser notoria, es decir no simplemente opinable o discutible<sup>518</sup>.

Con respecto al tercero de los supuestos, cuando una autoridad o funcionario público como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia se infringe el art. 329 CP. Al igual que en los demás casos esta ilegalidad debe ser notoria, clara y evidente y no susceptible de diversas interpretaciones jurídicas<sup>519</sup>. En estos casos quedarán exentos de responsabilidad por prevaricación ambiental, aquel o aquellos funcionarios que voten en contra o se abstengan conforme establece el art. 27.4 de la LRJPAC.

---

<sup>517</sup> LESMES SERRANO, C. (1997, p. 364).

<sup>518</sup> SUAY HERNÁNDEZ, B. (1997, p. 471).

<sup>519</sup> LESMES SERRANO, C. (1997, p.369).

En definitiva, puede decirse que este delito tiene como objeto titular el correcto ejercicio de la función pública de acuerdo con los parámetros constitucionales que orientan la actuación de ésta y que, conforme establece la jurisprudencia, son esencialmente tres: 1º) servicio prioritario a los intereses generales; 2º) sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; 3º) absoluta objetividad en el cumplimiento de sus fines (art. 103 de la CE). Dicho de otro modo, la sanción de la prevaricación garantiza el debido respeto, en el ámbito de la función pública, al principio de legalidad como fundamento básico de un Estado social y democrático de Derecho, pero únicamente frente a ilegalidades severas y dolosas, para respetar el principio de intervención mínima del ordenamiento penal (SAP Madrid núm. 43/2006, de 16 de mayo, FJ 2). Al igual que el delito tipificado en el art. 325 CP, éste se configura como un delito de peligro, de manera que para su consumación no siempre se exige un efectivo daño a la cosa pública, ya que como señala la STS de 24 de mayo de 2003: *“dicho daño está constituido por la quiebra que en los ciudadanos va a tener la credibilidad de las instituciones y la confianza que ellas deben merecerle”*.



## **SEGUNDA PARTE**

# **EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DOMINICANO**



## **CAPITULO I**

# **MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO DOMINICANO. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**



## **I. Introducción al ordenamiento dominicano: cuestiones fundamentales de las bases constitucionales y organización jurídico-pública del Estado dominicano**

La República Dominicana forma parte, en términos geográficos, del Archipiélago de las Antillas Mayores, en donde ocupa, junto a Haití la isla antiguamente conocida como “Quisqueya” o “La Española”. El país se constituye sobre las 2/3 partes de la dimensión territorial de la isla, las cuales alcanzan una extensión de 48,442 km<sup>2</sup>. Desde una perspectiva jurídico-administrativa este territorio está dividido en 32 provincias y un Distrito Nacional (en adelante D.N.), los cuales se agrupan en 3 regiones: región Norte o Cibao, región Sureste y región Suroeste. La sede del Gobierno y la capital del país es Santo Domingo, D. N. ubicada en la región Sureste. Las provincias, a su vez se dividen en municipios y tanto el número de provincias como el de municipios en que aquellas se dividen se determinan por ley (art. 5 CD). Los municipios ascienden a un total de 151 en todo el país.

Las regiones no constituyen por sí mismas organizaciones jurídico-públicas. La división jurídico-administrativa no está contenida en la Constitución, aunque ha sido creada conforme a ella, ya que la misma señala que la ley podrá crear [...] nuevas divisiones políticas del territorio (art. 5 CD). Las regiones agrupan provincias que por su proximidad tienen más características históricas, culturales y económicas en común. Estos factores han ido formando determinados rasgos de identidad propios de las distintas regiones, los cuales no son nada relevantes o diferenciales en comparación a los que caracterizan a las distintas Comunidades Autónomas en España.

La estructura organizativa del Estado dominicano es mucho más simple que la del Estado español. Esto puede deberse a varios factores, entre ellos que la República Dominicana tiene una población aproximada de nueve millones de habitantes frente a los más de cuarenta millones que contiene el Estado español. Cuenta con una extensión territorial más reducida (48, 442 km<sup>2</sup>

frente a los 504,645 km<sup>2</sup> del Estado español) y una identidad nacional más homogénea. En este sentido, en la República Dominicana, a diferencia de España, no existen las Comunidades Autónomas como entidades de organización territorial y administrativa diferenciadas del Estado, de manera que la Administración es dirigida por el Gobierno del Estado. El presidente de la República dirige la Administración de Estado, la cual se despacha a través de las distintas Secretarías de Estados (art. 61 CD). Los Ayuntamientos también ejercen competencias administrativas en las materias que le atribuyan la Constitución y las leyes.

## **1. El Estado de Derecho en la Republica Dominicana**

La República Dominicana es un Estado joven, cuya primera Constitución se remonta al 1844, año en el cual se convierte por primera vez en un Estado libre e independiente<sup>520</sup>. Desde entonces la CD ha sufrido aproximadamente 34 modificaciones (la última en el año 2002), las cuales han obedecido principalmente a los intereses políticos de los grupos de poder de turno y han versado fundamentalmente sobre temas de reelección. La CD es escrita y tiene una estructura rígida, lo que significa que sólo podrá ser modificada a través de una Asamblea Constituyente que cumpla con el procedimiento que establece la CD para tales fines (arts. 116-120)<sup>521</sup>. Estas modificaciones nunca podrán versar sobre la forma de gobierno del Estado (art. 119 CD), la cual, según establece el art. 4 del mismo texto constitucional, es esencialmente civil, republicana, democrática y representativa.

---

<sup>520</sup> Tal como señala Jorge García, una de las Constituciones que fueron tomadas como referencia para la elaboración de esta primera Constitución dominicana fue la Constitución de Cádiz de 1812, la cual sirvió como marco de referencia en lo relativo a los Secretarios de Estado y al Poder municipal. Esta primera Constitución también tomó como referencia a la Constitución americana de 1787 en lo referente al Poder ejecutivo y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En este sentido JORGE GARCÍA, J. (2000, p. 61).

<sup>521</sup> En este sentido JORGE GARCÍA, J. (2000, p. 63).

La CD, a diferencia de la CE (art. 1.1)<sup>522</sup>, no declara expresamente a la República Dominicana como un Estado de Derecho, sin embargo, de los principios que establece y de la forma en que organiza al Estado se deriva tal condición. Como apunta JORGE PRATS: que en la República Dominicana *carezcamos de una cláusula constitucional expresa de Estado de Derecho no significa que el Estado de Derecho no sea un principio constitucional estructural de la República Dominicana. Estados Unidos y Francia tampoco tienen una cláusula expresa en tal sentido y no por ello dejan de ser Estados de Derecho*<sup>523</sup>.

En lo sustancial existe Estado de Derecho, cuando éste se somete a un conjunto de reglas y principios relativos a organización, procedimientos, formas y límites: división de poderes, derechos fundamentales, principio de legalidad y control judicial<sup>524</sup>. Los principios y disposiciones que consagra la CD y de los cuales se deriva su condición de Estado de Derecho son: los principios de legalidad y constitucionalidad; la regulación de derechos fundamentales; la división de poderes y la garantía de la Administración local<sup>525</sup>, es decir, los mismos que conforme apunta RODRIGUEZ DE SANTIAGO definen al Estado de Derecho.

La expresión “Estado de Derecho” con lo que seguramente primero se relaciona es con “primacía del Derecho, legalidad, aplicación del principio de legalidad”. En este sentido, la CD regula este principio en dos vías<sup>526</sup>: en relación al sometimiento pleno de las actuaciones de los órganos del Estado a

---

<sup>522</sup> Art. 1.1 CE: España constituye un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

<sup>523</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. I, p. 621).

<sup>524</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2007, p. 17).

<sup>525</sup> En este sentido JORGE PRATS, E. (2005, T. I, p. 633).

<sup>526</sup> Entendido este principio en un sentido amplio, que abarca no sólo a las normas con rango de ley sino también al conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico, el cual incluye a normas con rango reglamentario, siempre que dichas normas hayan sido elaboradas conforme al principio de legalidad. Para una mejor explicación sobre el principio de legalidad y los principios que de él se derivan *Vid. infra* el epígrafe II del capítulo II de la parte II.

las atribuciones que les confiere la Constitución y las leyes (art. 4 CD), y de otro lado, al deber fundamental de los particulares de acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ella (art. 9.a CD). Es así que, será contra la ley y en tanto se constituirá en susceptible de sanción, cualquier actuación de las organizaciones públicas o de los particulares que transgreda los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

Para evitar cualquier arbitrariedad de los órganos del Estado, la Constitución, en la sección primera del Título II relativa a los derechos “individuales y sociales” regula una serie de derechos, cuyos contenidos, en su mayoría, son equiparables a los que se conocen universalmente como derechos fundamentales. Los derechos individuales son relativos a la inviolabilidad de la vida, la seguridad individual, derecho de defensa, garantías procesales frente a la imposición de sanciones, inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, de asociación, de conciencia, etc.; y los derechos sociales relativos a la libertad de empresa, derecho de la propiedad, etc. (art. 8 CD). A diferencia de la CE, en la CD no se distinguen los derechos individuales de los sociales en éste título, de manera que de éstos derechos, sólo serán susceptibles del recurso de amparo, los que coincidan con los declarados como fundamentales y susceptibles de este recurso en la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), ya que es a través de ésta convención que se introduce este recurso en el ordenamiento jurídico dominicano<sup>527</sup>.

Con respecto al requisito del Estado de Derecho relativo a la división de los poderes del Estado, la CD también consagra esta división de forma clara y precisa: poder legislativo, poder ejecutivo, y poder judicial. Para describir las principales características y competencias de cada uno de estos poderes, a

---

<sup>527</sup> Sobre los derechos fundamentales y su protección a través del recurso de amparo *Vid.* epígrafe II.5 de esta segunda parte.

continuación seguidamente, se dedicará un epígrafe especial. Estos poderes, según dispone la CD son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, las cuales están determinadas por la Constitución y las leyes (art. 4 CD). Aunque la CD no declara a los municipios como un poder del Estado, estas organizaciones gozan de una autonomía garantizada constitucionalmente, cuyas bases se explicaran *infra*, las cuales en muchos sentidos son equiparables a las de los demás poderes públicos del Estado. En definitiva, aunque la CD no declare expresamente la existencia de un Estado de Derecho, de sus postulados de deriva tal condición.

#### **A. División de los poderes del Estado en la República Dominicana**

La CD inspirada en la Constitución francesa y en la teoría de la separación de poderes de Montesquieu<sup>528</sup> divide los poderes del Estado dominicano en: legislativo, ejecutivo y judicial (art. 4) y consagra al Estado como una República, en cuyo sentido la soberanía nacional reside en el pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación (art. 2). Según establece la CD estos poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones y sus jurisdicciones abarcan a todo el ámbito territorial dominicano. A estos poderes se suma lo que en la doctrina ha sido calificado como poder municipal (La CD no atribuye el calificativo de Poder del Estado a los municipios a diferencia de cómo hace con respecto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial), cuya jurisdicción, como su nombre indica, se circunscribe al ámbito de los distintos municipios, los cuales estarán a cargo de un ayuntamiento.

A continuación se estudiarán los aspectos más relevantes de cada uno de estos poderes, incluyendo el que, como se ha expuesto, ha sido catalogado como poder municipal.

---

<sup>528</sup> Esta teoría la expone principalmente en su libro "El espíritu de las leyes". MONTESQUIEU, C. (1987).

## a. El Poder legislativo

El Poder legislativo está regulado en el Título IV de la CE, arts. 16-48. Este poder del Estado está integrado por el Congreso Nacional, el cual a su vez se conforma por la Cámara del Senado y la Cámara de Diputados. El número de senadores y diputados que integra las Cámaras del Congreso está determinado por el número de provincias y habitantes. En el caso de los senadores existirá un senador por cada provincia y por el Distrito Nacional; y en el caso de los diputados existirá uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil. De manera tal que, como señala JORGE PRATS: Los senadores representan al pueblo dominicano sobre bases geográficas y los diputados sobre bases demográficas<sup>529</sup>. Desde 1844 la composición de nuestras Cámaras Legislativas, se ha establecido fundamentalmente en función del número de provincias y la población del país<sup>530</sup>.

La elección de los miembros del congreso, al igual que el presidente de la República se realiza a través del voto directo (art. 17) para un período de cuatro años (arts. 21 y 24). Entre las atribuciones del congreso<sup>531</sup> destacan las

---

<sup>529</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p. 540).

<sup>530</sup> JORGE GARCIA, J. (2000, p. 167).

<sup>531</sup> Art. 37 CD: Son atribuciones del Congreso:

- Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.
- Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder ejecutivo.
- Conocer de las observaciones que a las leyes haga el Poder ejecutivo;
- Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.
- Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de estos últimos.
- Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.
- En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el estado de sitio o suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 8, en sus incisos 2, letras b), c), d), e), f), g), y 3, 4, 6, 7 y 9.

relativas al establecimiento de los impuestos generales; aprobar o desaprobar, con vista del informe de la cámara de cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle al poder ejecutivo; crear o suprimir provincias; proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales y a la enajenación de los bienes de dominio público; declarar el estado de sitio y suspender el ejercicio de determinados derechos individuales en los casos en que sea preciso; declarar el estado de emergencia; crear o suprimir tribunales; aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el poder ejecutivo; declarar la ley

- 
- En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la vida, tal como la consagra el inciso 1 del artículo 8 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del mismo para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas.
  - Disponer todo lo relativo a la migración.
  - Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción.
  - Crear o suprimir tribunales para conocer y decidir los asuntos contencioso-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia.
  - Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder ejecutivo.
  - Autorizar o no empréstitos sobre crédito de la República por medio del Poder ejecutivo.
  - Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder ejecutivo.
  - Legislar cuanto concierne a la deuda nacional.
  - Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional.
  - Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.
  - Examinar anualmente todos los actos del Poder ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y las leyes.
  - Aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del artículo del artículo 55 y con el artículo 110.
  - Decretar el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la capital de la República, por causa de fuerza mayor justificada o mediante convocatoria del Presidente de la República.
  - Conceder amnistía por causa política.
  - Interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara que lo solicite a requerimiento de uno o varios de sus miembros.
  - Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución.

de necesidad de reforma constitucional; legislar en todas las materias que no sean de la competencia de otro poder del Estado o contraria a la Constitución.

En materia de medio ambiente el poder legislativo ha elaborado diversas leyes, entre ellas, la más importante es la Ley No. 64-00, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de 18 de agosto de 2000, en la cual se establece el marco general de la protección del medio ambiente en la República Dominicana. Además de esta ley, otras leyes importantes en este sector son la Ley No. 85, de 4 de febrero de 1931, sobre Caza; Ley No. 3003, de 12 de julio de 1951, sobre Policía de Puertos y Costas; Ley No. 118-99, del 23 de diciembre de 1999, que crea el Código Forestal; Ley No. 300, del 31 de julio de 1998, que dispone la enseñanza obligatoria en todas las escuelas y colegios del país, de la asignatura “Medio ambiente y recursos naturales”, entre otras.

#### **b. Poder ejecutivo**

La composición y competencias del poder ejecutivo se regulan constitucionalmente en el Título V de la CD, arts. 49-62. El poder ejecutivo se ejerce por el presidente de la República, el cual, al igual que los senadores y diputados será elegido cada cuatro años por voto directo (art. 49 CD). Además del presidente habrá un vicepresidente de la República, que será elegido en la misma forma y por igual período de tiempo que el presidente, y conjuntamente con éste (art. 51 CD).

Sobre la persona del presidente de la República recaen diversas competencias<sup>532</sup>, las cuales ejerce en función de la jefatura de que se trate. El presidente de la República es jefe del Estado, jefe del gobierno, jefe de la Administración y jefe de las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales<sup>533</sup>. Tal

---

<sup>532</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p. 555).

<sup>533</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p. 558).

como se deriva del nombre de este poder público (Poder ejecutivo), sus funciones son principalmente ejecutivas<sup>534</sup>, es decir, que “*actúa siempre para*

---

<sup>534</sup> Art. 55 CD. Corresponde al Presidente de la República:

- Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.
- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario.
- Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales,
- Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.
- Recibir a los jefes de Estado extranjeros y a sus representantes.
- Presidir todos los actos solemnes de la Nación, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República.
- En caso de alteración de la paz pública, y si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, decretar donde aquella exista, el estado de sitio y suspender el ejercicio de los derechos que, según el art. 37, inciso 7 de esta Constitución, se permite al congreso suspender. Podrá también, en caso de que la soberanía nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el estado de emergencia nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. En caso de calamidad pública podrá, además, decretar zonas de desastres aquellas en que se hubieren producido daños, ya sea a causa de meteoros, sismos, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza, así como a consecuencia de epidemias.
- En caso de violación de las disposiciones contenidas en los apartados a) y d) del inciso 10 del artículo 8 de esta Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden público, la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas, el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas.
- Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz, del Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que éste provea los definitivos.
- Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el artículo 110; sin tal aprobación, en los demás casos.
- Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el Poder ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder ejecutivo hará la designación correspondiente.
- Expedir o negar patentes de navegación.

*ejecutar una ley, sea constitucional u ordinaria. Esto significa dos cosas: primero, el acto del poder ejecutivo debe ser conforme a la ley, es decir, debe ser siempre adoptado intra legem; y, segundo, el acto del ejecutivo debe tomar como base una ley, para la aplicación de un ley, o sea, es un acto secundum legem*<sup>535</sup>. Ahora bien, este principio de legalidad que rige la actuación del poder ejecutivo no se limita a la ejecución estricta de la ley, ya que, como apunta AMIAMA “*el poder ejecutivo es no sólo el poder de ejecutar las leyes sino también el de realizar todos los múltiples negocios del Estado que no pueden expresarse en forma de leyes o sentencias, el de realizar todos los actos de gestión del patrimonio del Estado, el de personificar al Estado en las relaciones con los demás Estados y también el de realizar todos los actos*

- 
- Reglamentar cuando convenga el servicio de las aduanas.
  - Disponer, en todo tiempo, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas de la Nación, mandarlas por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo, conservando siempre su condición de jefe supremo de las mismas; fijar el número de dichas fuerzas y disponer de ellas para fines del servicio público.
  - Tomar las medidas necesarias para proveer a la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente de parte de nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas.
  - Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o a las buenas costumbres.
  - Nombrar o revocar los Miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
  - Disponer todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares.
  - Determinar todo lo relativo a la habilitación de puertos y costas marítimas.
  - Prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros en el territorio nacional.
  - Cambiar el lugar de su residencia oficial cuando lo juzgue necesario.
  - Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año, un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior.
  - Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente.
  - Conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos para que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un gobierno y organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar condecoraciones y títulos otorgados por gobiernos extranjeros.
  - Anular pro decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos.
  - Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.
  - Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley.

<sup>535</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p. 553).

*previos o ulteriores que proceden y siguen la votación de las leyes y a la expedición de las sentencias de los tribunales*<sup>536</sup>. Además de estas competencias ejecutivas, en el plano normativo como se estudiará *infra*<sup>537</sup>, el poder ejecutivo tiene amplias competencias reglamentarias, que le permiten dictar reglamentos siempre que las disposiciones contenidas en ellos no contradigan la CD ni las leyes (art. 55.2 CD).

Las amplias potestades de las que dispone la figura del presidente de la República Dominicana tienen su origen en la dictadura Trujillista que se vivió durante un período de 31 años (1930-1961), y que constituyó una de las peores dictaduras latinoamericanas del siglo XX. El dictador, Rafael Leonidas Trujillo, para garantizar su permanencia en el poder y controlar de manera sistemática las actuaciones de los demás poderes y dependencias del Estado amplió exorbitantemente las competencias del presidente de la República. En este sentido, como apunta JORGE PRATS *“los poderes del presidente dominicano derivan más de una cultura política autoritaria, clientelista y caudillista y de la prevalencia histórica del continuismo presidencial que del propio texto constitucional”*<sup>538</sup>.

Mediante reformas constitucionales y legislativas, al poder ejecutivo se le atribuyeron competencias que aún conserva, no sólo como jefe de la Administración pública en lo civil, sino también en lo militar (art. 55 CD). Adicionalmente, regula competencias con respecto a la iniciativa de ley (art. 38.b), de los nombramientos de los jueces de la SCJ (art. 64, párr. I CD) y de los miembros del Ministerio Público de los diferentes tribunales del país (arts. 21, 22, 23 y 24 de la Ley No. 78-03 sobre el Estatuto del Ministerio Público, del 8 de abril del 2003). Con relación a su influencia sobre otros órganos del Estado, el poder ejecutivo en materia judicial puede extinguir responsabilidades

---

<sup>536</sup> AMIAMA, M. (1995, p. 137).

<sup>537</sup> *Vid. infra* el epígrafe II.6.A del capítulo II de esta segunda parte, relativo a la potestad reglamentaria del poder ejecutivo y de la Administración pública

<sup>538</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T.II, p. 584).

penales a través de indultos (art. 55.27 CD) y anular arbitrios declarados por los ayuntamientos a través de decreto motivado (art. 55.25). Es decir, el presidente de la República incursiona prácticamente en todas las actividades y poderes del Estado<sup>539</sup>. En este sentido, el Estado dominicano –a diferencia del Estado español, cuya forma de gobierno consiste en una monarquía parlamentaria, en la cual el parlamento ejerce las funciones más importantes del Estado-, responde a una forma de gobierno presidencialista, donde las funciones más importantes se concentran en el presidente de la República como jefe supremo del gobierno, de la Administración pública, de las fuerzas armadas y de los cuerpos policiales (art. 55 CD). A pesar de las diferencias existentes entre las formas de gobierno del Estado español y dominicano, ambos países responden a una forma de Estado unitario y democrático, cuya soberanía reside en el pueblo (art. 1 CE y art. 4 CD).

Entre las competencias que actualmente el Derecho dominicano, con base en la Constitución, atribuye al presidente de la República se encuentran, para el ámbito concreto del medio ambiente -como se detallará *infra* en el epígrafe relativo al principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador dominicano-, las competencias normativas y ejecutivas. Entre las competencias normativas están la firma de convenios internacionales y sobre todo, el poder de desarrollar reglamentariamente las leyes. En cuanto a las competencias de gestión, estas competencias recaen fundamentalmente sobre la Administración a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (exceptuando las competencias que en este sentido tienen los ayuntamientos). Según disposición de la CD para el despacho de los asuntos de la Administración pública, existirán las Secretarías de Estado que sean creadas por ley, cuyos secretarios y atribuciones serán las determinadas asimismo por la ley (art. 61). Estas Secretarías serían equiparables en el Derecho español a los Departamentos ministeriales de la

---

<sup>539</sup> TOBAL, V. (2002, p. 38).

Administración general del Estado, los cuales, tal como señala GALLEGO ANABITARTE, al igual que en el Derecho dominicano, constituyen órganos estatales indirectos, puesto que su regulación no está en la Constitución sino en las leyes y reglamentos. Por su estructura, se constituyen, como órganos monocráticos, jerarquizados, a cuyo frente se halla un jefe de departamento denominado, según el caso, Ministro (Derecho español) o Secretario de Estado (Derecho dominicano). Entre sus atribuciones se encuentran las de ejercer la iniciativa y dirección de todos los servicios que están bajo su dependencia, resolver las contiendas que surjan dentro de su mismo órgano o con relación a otros órganos u organizaciones del Estado<sup>540</sup>. Actualmente en la República Dominicana existen 18 Secretarías de Estado<sup>541</sup> y en el Estado español 15 Ministerios<sup>542</sup>.

En principio -como se explicará *infra* en el epígrafe 6.A.b del capítulo II de esta segunda parte-, según disposición del art. 12 de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, Nº 4378, de 10 de febrero de 1956, los secretarios de Estado no pueden aprobar reglamentos o resoluciones vinculantes para los particulares. Se entiende que esta disposición es aplicable a menos que, de manera excepcional, la ley que crea la Secretaría de Estado de que se trate atribuya ésta competencia a dicho órgano. En este sentido la Ley General de Medio Ambiental, Ley Nº 64-00, atribuye a la SEMARN la competencia para elaborar y aprobar normas ambientales (art.18, apartados 9, 12 y 18).

---

<sup>540</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MARCOS FERNANDEZ, A. (1994, p. 111).

<sup>541</sup> Secretaría de Estado de Agricultura; de Cultura; de Deportes, Educación Física y Recreación (SEDEFIR); de Educación; de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT); de Hacienda; de Industria y Comercio; de Interior y Policía; de la Juventud; de la Mujer; de las Fuerzas Armadas; de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN); de Obras Públicas y Comunicaciones; de Relaciones Exteriores; de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS); de Trabajo; de Turismo; y un Secretariado Administrativo de la Presidencia. [http://www.presidencia.gob.do/app/pre\\_presidencia\\_secretarias.aspx](http://www.presidencia.gob.do/app/pre_presidencia_secretarias.aspx). Revisada por última vez el 15-01-2009.

<sup>542</sup> Ministerio de Administración Pública; Ciencia y Tecnología; Economía; Interior; Presidencia del Gobierno; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Fomento; Justicia; Sanidad y Consumo; Asuntos Exteriores; Defensa; Hacienda; Medio Ambiente; Trabajo y Asuntos Sociales. <http://www.ministerios.es>. Revisada por última vez el 15-01-2009.

Con relación a las competencias ejecutivas la Ley General de medio ambiente, N° 64-00, atribuye a la SEMARN las funciones principales para el cumplimiento de la ley, entre las cuales se encuentran la de conceder permisos y autorizaciones ambientales y la función sancionadora. En relación al ejercicio de la potestad sancionadora ésta nunca podrá consistir en sanciones privativas de la libertad, ya que conforme establece el art. 8.2 CD se trata de una competencia exclusiva del poder judicial.

### **c. Poder judicial**

El poder judicial se regula constitucionalmente en el Título VI, arts. 63-81, el cual se ejerce a través de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y por los tribunales creados por la Constitución y las leyes (art. 63 CD). Los jueces de la SCJ son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, integrado por el presidente de la República (quien lo presidirá), el presidente del Senado y un senador que pertenezca a un partido diferente al partido del presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados y un diputado escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca a un partido diferente al partido del presidente de la Cámara de Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y un magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien desempeñará el cargo de secretario.

La jurisdicción judicial ordinaria puede ser de dos tipos: civil (que incluye los asuntos comerciales) y penal. Además de estos tribunales se han creado otros de jurisdicción especial, tales como los Juzgados de Trabajo; Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes; Tribunales de Tierras y un Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo. El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo forma parte (como único órgano) de la jurisdicción competente para conocer de los recursos contenciosos interpuestos contra resoluciones administrativas, entre las que se encuentran las resoluciones administrativas sancionadoras dictadas por la SEMARN. Antiguamente las

competencias del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo eran ejercidas por el Tribunal Superior Administrativo (no judicial), pero a partir de la Ley 13-07, de 5 de febrero de 2007 (en adelante Ley 13-07), ésta competencia pasa a manos del poder judicial, en concreto a este nuevo tribunal. Actualmente en la República Dominicana sólo existe un Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo para conocer de los recursos contra resoluciones sancionadoras de la Administración.

### **c.1. El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo**

El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (en adelante TCTA) sustituye al antiguo Tribunal Superior Administrativo en las funciones de deliberación de los recursos contenciosos administrativos interpuestos contra resoluciones sancionadoras dictadas por la SEMARN y demás órganos del Estado. A través de la Ley 13-07, se transfiere esta función al TCTA y se le atribuyen otras, relativas a la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado, los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas, procedimientos de expropiación forzosa de bienes de interés público y vías de hecho administrativas<sup>543</sup>.

La consecuencia más importante que en el ámbito administrativo sancionador produce la Ley 13-07 y con ella el TCTA consiste en la transferencia de la facultad de revisión de las resoluciones sancionadoras dictadas por la Administración (en concreto de la SEMARN) al control judicial

---

<sup>543</sup> Párr. del Art. 1: Extensión de competencias: a) La responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones; b) Los actos o disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas; c) Los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social; y d) Los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual.

directo. Antes de esta ley, los recursos administrativos sólo eran estudiados en el ámbito judicial de manera extraordinaria, en caso de interposición de recurso de casación contra las decisiones emanadas del Tribunal Superior Administrativo<sup>544</sup>. El traslado de esta competencia de revisión de los actos de la Administración al poder judicial produce varias consecuencias:

En primer lugar, los derechos y garantías de los particulares al debido proceso pasan a ser más respetados. Como se explicará *infra* en el capítulo II, a través de la jurisprudencia internacional y de una resolución de la SCJ (caso Baena Ricardo y otros, sentencia del 2 de febrero de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la resolución de la SCJ Nº 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003) las garantías que la CD y que la CADH habían regulado para el ámbito judicial se trasladaron a los demás ámbitos del Estado donde los derechos de los particulares puedan verse afectados, entre ellos, al ámbito administrativo sancionador. Sin embargo, fuera del ámbito judicial –y en especial el penal- no existe una plena conciencia de la prevalencia de estos derechos y garantías y, con frecuencia, se vulneran. En este sentido, el hecho de que este recurso sea judicial garantizará una mayor protección de los principios constitucionales relativos al debido proceso sancionador. En el ámbito concreto del medio ambiente, como se estudiará *infra* la Ley y su *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, vulneran la aplicación de estos principios al regular normas no conformes con disposiciones constitucionales o, por omisión, al no establecer los mecanismos para hacer efectivos determinados derechos que ella misma instituye.

---

<sup>544</sup> A través de la Ley 3835, del 20 de mayo de 1954 se establece el vínculo de la jurisdicción contenciosa administrativa con el poder judicial, al disponerse que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo podrán ser objeto de un recurso de casación por ante la Suprema Corte de Justicia.

En segundo lugar, La ley 13-07 declara como facultativo el agotamiento de la vía administrativa para acceder a un recurso contencioso. Esto significa que, por ejemplo, en materia sancionadora, el particular que se considere afectado por una resolución de la Administración podrá interponer recurso contencioso ante el TCTA sin haber agotado previamente los recursos administrativos “gracioso” (ante el mismo funcionario que dictó la resolución sancionadora) y “jerárquico” (ante el superior jerárquico del funcionario que dictó la resolución sancionadora). El plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo es de 30 días a partir de la notificación del acto recurrido (art. 5 Ley 13-07).

El antiguo Tribunal Superior Administrativo fue creado mediante la Ley 1494, del 1947, para conocer sobre la legalidad de las actuaciones de los distintos órganos de la Administración pública dominicana. Las funciones del Tribunal Superior Administrativo eran ejercidas por la Cámara de Cuentas, la cual constituye un órgano constitucional de control financiero externo del Estado, cuyos miembros son designados por el Senado de una terna que le presenta el poder ejecutivo (arts. 78-81 CD)<sup>545</sup>.

#### **d. Poder municipal**

La organización y competencias de los ayuntamientos del Distrito Nacional y de los municipios se regulan constitucionalmente en el Título VIII CD (arts. 82-

---

<sup>545</sup> Art. 78 CD: Habrá una Cámara de Cuentas permanente compuesta de cinco miembros por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que le presente el poder ejecutivo.

Párr.: La Cámara de Cuentas tendrá carácter principalmente técnico.

Art. 79: Sus atribuciones serán, además de las que le confieren la ley: 1. Examinar las cuentas generales y particulares de la República y; 2. Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

Art. 80: Los miembros de la Cámara de Cuentas durarán cuatro años en sus funciones.

Art. 81: Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido la edad de 25 años y ser doctor o licenciado en derecho, licenciado en finanzas, o contador público autorizado. La ley determinará las demás condiciones para ser miembro de dicho organismo.

85). Al igual que con respecto al presidente de la República, los senadores y diputados, los síndicos – equiparables a los Alcaldes en el derecho español - son elegidos por el pueblo a través de comicios electorales que se celebran cada cuatro años (art. 82 CD).

La CD dice poco sobre la organización y competencias de los municipios. La misma se limita a declararlos como organizaciones autónomas (art. 83), sometidas a las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes”. Este texto constitucional, según JORGE PRATS *refleja la tradición del constitucionalismo histórico dominicano en la que estos entes territoriales aparecen configurando un **poder municipal***<sup>546</sup>, y es que, la Constitución dominicana de 1844 inspirada en la Constitución de Cádiz de 1812 reconocía a los ayuntamientos como el poder municipal<sup>547</sup>.

Los ayuntamientos son las entidades administrativas y de gobierno más cercanas al ciudadano. Para aproximadamente 9 millones de personas que habitan en la República Dominicana sólo existe un Gobierno central, mientras que, para el mismo número de personas existen 151 ayuntamientos distribuidos en todo el territorio nacional. La Ley que regula las bases del régimen de los ayuntamientos dominicanos es la Ley 176, de 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios (en adelante Ley 176-07). Esta ley establece un régimen especial para el municipio del Distrito Nacional y otro para el resto de los municipios del país. Aunque las atribuciones y competencias de estas organizaciones no se limitan a las previstas por esta ley, en ella se establece el marco regulatorio general del régimen local. Dicha ley define al ayuntamiento como la entidad<sup>548</sup> política administrativa básica

---

<sup>546</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p. 818).

<sup>547</sup> En este sentido JORGE GARCÍA, I. (2000, p. 401).

<sup>548</sup> La utilización del término entidad en este contexto es un error del legislador que puede dar lugar a imprecisiones en la interpretación de la Ley. El término entidad es sinónimo de “organización”, mientras que los ayuntamientos constituyen órganos pertenecientes a una

del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio y que como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio público y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes le determinen (art. 2).

El ayuntamiento, como órgano de gobierno del municipio está constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se denomina consejo municipal (integrado por los regidores), y un órgano ejecutivo o sindicatura a cargo del síndico. Estos órganos son independientes en el ejercicio de sus funciones y están interrelacionados en virtud de las atribuciones, competencias y obligaciones que le confiere la Constitución y la Ley 176-07 (art. 31 Ley 176-07).

Entre las facultades que tienen los ayuntamientos se encuentran las: normativa y de auto-organización, tributaria y financiera; de programación y de planificación; sancionadora y de ejecución forzosa; de revisión de oficio a sus acuerdos, decisiones y resoluciones; expropiatoria y de investigación, de deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, y; la presunción de legitimidad de sus actos y disposiciones normativas (art. 8 Ley 176-07). Estas potestades y prerrogativas no son limitativas y, en consecuencia, podrán ser ampliadas por la CD y las leyes (art. 4).

---

organización o entidad, denominada municipio. En este sentido tal como afirma GALLEGO ANABITARTE: *“Las Organizaciones personificadas son sujetos de derechos y deberes a los que se encargan o atribuyen competencias, funciones, fines, tareas, que constituyen el ámbito de su jurisdicción. Pueden ser territoriales (por ejemplo municipios) o no territoriales (colegios profesionales, etc.). Para el cumplimiento de los fines que el ordenamiento atribuye a estas organizaciones personificadas se distribuyen sus competencias entre diversos órganos con diversas facultades o atribuciones”*. En este sentido los ayuntamientos constituyen órganos de una organización, que en este caso es el municipio. *“El órgano ejerce las competencias de la organización personificada; la organización personificada actúa a través del órgano”*. GALLEGO ANABITARTE, A.; et al (2000, p. 22).

Las prerrogativas normativas, sancionadoras y de gestión son especialmente importantes en el ámbito del medio ambiente, ya que los municipios tienen competencias propias<sup>549</sup> en numerosas materias de incidencia ambiental, tales como: la gestión del espacio público urbano y rural; normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines; prevención y extinción de incendios; gestión del suelo; preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio; servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, entre otros (art. 19 de la Ley 176-07). Para gestionar los ámbitos de competencia de los municipios que están más relacionados con sectores del medio ambiente, la Ley 176-07 creó las unidades ambientales municipales. Estas unidades tienen competencias normativas, programáticas y consultivas en materias relacionadas con el cumplimiento de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, y las resoluciones y reglamentos dictados por los distintos órganos del Estado dominicano para la protección del ambiente, entre ellos las ordenanzas municipales y reglamentos dictados por los municipios (arts. 128 y 8 de la Ley 176-07).

A través de sus competencias normativas (ordenanzas municipales y reglamentos), los municipios pueden adecuar y complementar las disposiciones legales a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades (párr. del art. 9). Cuando en estas ordenanzas y reglamentos se tipifiquen infracciones y sanciones con base en la Ley 176-07, las mismas tendrán que limitarse a desarrollar el cuadro de infracciones y sanciones establecido en los arts. 117-120 de dicha ley, los cuales las clasifican de acuerdo a su gravedad en muy graves, graves y leves. Cuando el desarrollo reglamentario se realice con base en otras leyes, el mismo tendrá que

---

<sup>549</sup> La Ley 176-07 define como competencias propias de los ayuntamientos aquellas que el ayuntamiento ejercerá de forma exclusiva en determinados asuntos (art. 19).

someterse a las previsiones de la ley de que se trate para la tipificación de infracciones y sanciones.

Los municipios en el ejercicio de sus potestades normativas, contractuales y de aprobación de actos administrativos (como por ejemplo las sanciones), gozan de la presunción de legitimidad (art. 8 de la Ley 176-07). Esto significa que en principio todos los actos, contratos y normas dictados por los ayuntamientos se presumen como válidos hasta que se demuestre lo contrario. Pero bien, los municipios al igual que las demás organizaciones y órganos del Estado, por disposición constitucional están sometidos al control de la legalidad. En este sentido el art. 10 de la Ley 176-07 establece que en el caso de los municipios este control se ejerce por los tribunales de justicia. También existe un régimen de impugnación general contra las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos de los municipios que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, el cual podrá ser ejercido por el poder ejecutivo, las y los miembros de los ayuntamientos que hubieran votado en contra de tales actos y normativas, y; las organizaciones sin fines de lucro, los munícipes o cualquier ciudadano que se considere directamente afectado por los mismos (art. 102 de la Ley 176-07).

## **2. Estado democrático: El sistema electoral dominicano**

En la República Dominicana el derecho al sufragio se consagra como un deber y una obligación constitucional de todos los ciudadanos, siempre que estén legalmente capacitados para ello (arts. 9.d y 88 CD). Se consideran incapacitadas para ejercer este deber las personas que hayan perdido los derechos de ciudadanía, ya sea de forma general con respecto a todos aquellos ciudadanos que han perdido este derecho de ciudadanía por formar parte de las fuerzas armadas o cuerpos de policía (art. 88 CD) y, de forma concreta, con respecto a aquellos que han perdido esta condición a raíz de la

comisión de crímenes contra el Estado (art. 14 CD)<sup>550</sup> u otros crímenes que impliquen la suspensión temporal o definitiva de los derechos de ciudadanía (art. 15 CD)<sup>551</sup>.

“Con respecto de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, la función electoral es una función matriz, superior a aquellas en contenido político y que en el mecanismo político debe antecederlas. Es pues una función política [...], pero no de su mismo rango, sino de un rango político superior y que además no se manifiesta, como las otras, permanentemente, sino a más o menos largos períodos de tiempo, o en ciertas ocasiones extraordinarias”<sup>552</sup>. En los casos de los representantes del poder ejecutivo y legislativo, así como también en el de los municipios, la elección de sus representantes (presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados, regidores de los ayuntamientos y sus suplentes, síndico del Distrito Nacional y los síndicos municipales y sus suplentes) se realiza cada cuatro años a través de las Asambleas Electorales por voto directo y secreto de los ciudadanos dominicanos mayores de 18 años (arts. 90 y 91 CD).

En la historia constitucional dominicana han existido cuatro Repúblicas, cada una de ellas interrumpida por algún episodio de intervencionismo internacional o de período dictatorial. Así tuvo lugar la primera República durante el período 1844-1861 (año en el que se produce la anexión a España); la segunda durante 1865-1916 (año en el que tiene lugar la primera ocupación militar norteamericana), la tercera los años 1924-1930 (año en el que inicia la dictadura trujillista) y; la cuarta desde 1965 hasta nuestra época actual. Esta

---

<sup>550</sup> Art. 14: los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable por traición, espionaje o conspiración contra la República, o por tomar las armas, prestar ayuda o participar en cualquier atentado contra ella.

<sup>551</sup> Art. 15: Los derechos de ciudadanía quedan suspendidos en los casos de: a) Condenación irrevocable a pena criminal, hasta la rehabilitación; b) Interdicción judicial legalmente pronunciada mientras ésta dure y ;c) Por admitir el territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero, sin previa autorización del Poder ejecutivo.

<sup>552</sup> AMIAMA, M. (1995, p. 92).

última República inicia con la salida del país de las tropas militares norteamericanas, después de la guerra civil de abril de 1965, que tenía como objetivo el restablecimiento del gobierno constitucionalista de Don Juan Bosch, de 1963. El derecho al sufragio tal como se configura hoy en la CD (art. 9.d: Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar, siempre que esté legalmente capacitado para ello) es diferente al que estuvo vigente durante las dos primeras repúblicas, ya que durante estos períodos regía el sistema de votación indirecta, limitado al conglomerado masculino mayor de 21 años que cumplía con determinadas condiciones sociales relativas, entre otras cosas, a su patrimonio. Es decir, era un sistema excluyente, que discriminaba tanto en razón del sexo como de la clase social de los ciudadanos. Es a partir de la Constitución de 1942 que se reconocen los derechos políticos de la mujer, entre ellos, el derecho al sufragio.

Sobre los derechos políticos de la mujer, en este caso, para ser elegida, la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los municipios dispone en su art. 34 que en las propuestas para cargos electivos a nivel municipal los partidos y movimientos políticos están en la obligación de preservar y estimular la participación de la mujer, en consecuencia cuando el candidato a síndico sea hombre, la candidata a vice-síndico será una mujer. Con relación a las candidaturas a regidor/a y sus suplentes, los partidos y movimientos políticos presentarán un 33% de las candidaturas de mujeres. En los municipios donde sólo se elijan a 5 regidores todas las propuestas de candidaturas deberán contar con al menos 2 mujeres (art. 34).

### **3. Estado social**

Del art. 8 CD se extrae la configuración del Estado dominicano como un Estado social de derecho: “Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento

de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”. El Estado de Derecho se refiere a la vinculación de las distintas actuaciones de la Administración y poderes del Estado al ordenamiento jurídico establecido, encabezado por la Constitución. El Estado social, por su parte, se refiere a los contenidos sociales de ese Derecho. Para que el Estado de Derecho sea también un Estado social “ha de intervenir en las posiciones jurídicas (especialmente en las de carácter patrimonial, aunque no sólo en ellas) de los tácticamente más favorecidos para que sea posible realizar el fin estatal de conseguir más igualdad y más justicia social”<sup>553</sup>. El principio de igualdad en el que se sustentan las políticas sociales de los Estados, en la CD se regula en el art. 8.5, en términos de que la ley es igual para todos. También el art. 100 establece que la República Dominicana condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos.

“Se trata, en otras palabras, del paso del Estado liberal clásico al llamado Estado de bienestar, Estado social o Estado intervencionista. El fenómeno se traduce al plano constitucional en la incorporación a las Constituciones de mandatos de intervención, de preceptos finalistas que, formulados de un modo u otro, pretenden señalar al Estado objetivos de política económica o social. La Constitución española de 1978 es [...] un buen ejemplo de éste fenómeno”<sup>554</sup>. Según RODRIGUEZ DE SANTIAGO, los elementos que integran el contenido de la cláusula social del Estado son: a) la ayuda al individuo en la necesidad y la pobreza y la responsabilidad estatal con respecto a un mínimo existencial adecuado a la dignidad de la persona; b) más igualdad mediante la superación de las diferencias sociales y el control sobre las relaciones de dependencia; c) seguridad social frente a los riesgos y contingencias vitales; d)

---

<sup>553</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2007, p. 19).

<sup>554</sup> DE OTTO, I. (2001, p. 42).

responsabilidad estatal de contribuir a la creación de una situación económica que permita la participación de todos en el bienestar<sup>555</sup>.

Estos elementos se concretan en la CD con la especial protección de determinados sectores de la sociedad, como son, la familia: con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible (art. 8. 15); la maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado tomará las medidas de higiene y de otro género tendentes a evitar en lo posible la mortalidad infantil y a obtener el sano desarrollo de los niños (art. 8.15.a); se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica (art. 8.15.b); la difusión de la ciencia y la cultura (art. 8.16); el desarrollo progresivo de la seguridad social, protección y asistencia a los ancianos, asistencia social a pobres, combatir los vicios sociales (art. 8.17); la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio; el estímulo y la cooperación para integrar efectivamente a la vida nacional la población campesina, mediante la renovación de los métodos de la producción agrícola y la capacidad cultural y tecnológica del hombre campesino (8.13.a); el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias; (art. 8 CD). Dichas prestaciones son gestionadas por los distintos órganos y organizaciones que integran el Estado dominicano, básicamente por el Gobierno y la Administración central, por un lado, y los municipios, por otro.

A diferencia de la CE, la CD no dedica una sección especial para la regulación de los derechos sociales o principios rectores de la política social

---

<sup>555</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2007, p. 23).

del Estado dominicano, sino que los establece de forma conjunta con los derechos individuales, en la sección I del título II, relativa a los derechos individuales y sociales (art. 8). El problema que plantea esta cuestión es que necesariamente hay que estudiar el contenido de cada uno de los derechos regulados en esta sección para determinar el grado de protección que el Estado garantiza a ese derecho. Esto así porque, a pesar de que el derecho a la inviolabilidad de la vida (art. 8.1) está regulado en el mismo artículo que el principio rector del Estado social destinado a hacer posible que todo dominicano tenga su propia vivienda (art. 8.15.b), estos derechos no disponen del mismo grado de protección. A diferencia de los derechos individuales o fundamentales, los derechos sociales regulados como principios rectores de la política social del Estado tienen que ser concretizados por las leyes, para que ellas determinen el nivel de protección que recibirán del Estado, y; ese nivel de protección será el que determine su grado de exigibilidad ante los poderes públicos.

## **II. La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico dominicano**

### **1. En el ordenamiento internacional**

En el planeta en que vivimos, todos estamos interrelacionados. De ahí que en la mayoría de los casos, los daños ambientales que tienen lugar en nuestro entorno trascienden las fronteras locales y afectan espacios extranjeros, convirtiéndose de esta forma en un problema internacional o mundial. Y es que, “desde un punto de vista científico la primera ley de la ecología afirma que <<todo está interrelacionado>>, de modo que los fenómenos sociales no pueden tratarse de un modo localista o aislado, sino que deben abordarse

desde una perspectiva global u <<holística>><sup>556</sup>. Frente a esta realidad es indispensable el establecimiento de normas internacionales que regulen de manera eficaz los bienes de todos. La naturaleza es, por tanto, el mayor de todos los bienes.

La CD en su artículo 3, párr. segundo, señala que: *la República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado*, indicando en el art. 55.6 que es competencia del presidente de la República “*celebrar los tratados con las naciones extranjeras y organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrá validez ni obligarán a la República*”. La Constitución señala también entre las atribuciones del Congreso la de “*aprobar o desaprobado los tratados y convenciones internacionales que celebre el poder ejecutivo*” (art. 37.14). De manera que el presidente es quien celebra los tratados, pero sin la aprobación del Congreso los convenios o acuerdos internacionales no tienen validez en el derecho interno, y en tanto el cumplimiento de sus preceptos no puede ser exigido en el territorio nacional.

De acuerdo con este proceso de ratificación que establece la Constitución, en materia de medio ambiente el Estado dominicano es parte de varios tratados internacionales, unos de carácter bilateral y otros multilaterales. De manera pues, que la República Dominicana está en condiciones de comprometer su responsabilidad si incurre en el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones internacionalmente contraídas a través de estos convenios. Asimismo, la Ley General sobre medio ambiente y recursos naturales, Ley 64-00, de 18 de agosto de 2000, en consecución con estos preceptos establece en su art. 14 que: “*la política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales deberá fundamentarse y respetar los principios*

---

<sup>556</sup> JUSTE RUIZ, J. (1999, p. 9).

*establecidos en la presente ley y conforme a los compromisos internacionales contraídos por el Estado Dominicano”.*

La actividad normativa dominicana que toma como fuente al Derecho internacional en materia de medio ambiente tiene lugar a partir de 1940 cuando se firma en Washington (EE. UU.) el Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, el cual fue ratificado por el Congreso Nacional mediante resolución No. 654 del 5 de enero de 1942. La República Dominicana vuelve a adoptar normas protectoras del medio ambiente en el ámbito internacional en 1971 con la firma de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional (RAMSAR), la cual fue aprobada por el Congreso Nacional mediante resolución No.171 del 2001. Desde entonces y, sobre todo, gracias a los esfuerzos continuos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), la actividad normativa internacional ha ido en aumento. Esta actividad normativa ha sido fundamental en el desarrollo de la legislación que protege el medio ambiente, ya que, por un lado, ha impulsado a los Estados a ampliar la protección del medio ambiente a través de la incorporación a su Derecho interno de los postulados de los convenios internacionales y, de otro lado, motiva a los Estados a que elaboren de *motu proprio*, normativas cada vez más protectoras del medio ambiente. En los años posteriores a 1971 la República Dominicana ha firmado convenios internacionales en materia de flora y fauna [Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre cuya ratificación por el Congreso Nacional se realizó mediante resolución No. 550 el 17 de junio de 1982; Convención sobre la Diversidad Biológica (Río, 1992) ratificada por la resolución No. 25 del 2 de octubre de 1996; Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de la Convención de la Diversidad Biológica, ratificada el 27 de diciembre de 2005]; en materia de responsabilidad por contaminación marítima [Convenio internacional para la prevención de la contaminación por buques (MARPOL 73/78), ratificado por el Congreso mediante resolución 247

en el año 1998; Convenio de las Naciones Unidas sobre derecho del mar (firmado en Jamaica, 1982), (actualmente en proceso de ratificación); el Convenio para la protección y desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe (Cartagena 1983); y sus protocolos relativos a la Cooperación para combatir los derrames de Hidrocarburos (1983) y a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas (SPAW) (1990), ratificado por el Congreso Nacional por la resolución No.359 de 1998; Protocolo de 1992 de la Convención Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños causados por contaminación por hidrocarburos, ratificado por resolución No. 208, de 1998; Protocolo de 1992 sobre Convenio Internacional para la creación de un Fondo para indemnización de daños causados por contaminación por hidrocarburos, ratificado por resolución N. 209 de 1998]; contaminación atmosférica [Convenio de Viena para la protección de la capa de Ozono (1985); Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (1987) ratificado mediante resolución No. 59 de 1992<sup>557</sup>]; residuos peligrosos [Convenio internacional sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su disposición final (Basilea, 1989), ratificado por la resolución No. 14 del 2000]; cambio climático [Convenio marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Río, 1992), ratificado por resolución No.182 de 1998; Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Kyoto, 1997), ratificada por resolución No. 141-01] suelos [Convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave (París, 1994), ratificado por resolución No. 99 de 11 de marzo de 1997] y productos peligrosos [Convenio de Róterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, ratificado por resolución No. 506-05 de fecha 11 de noviembre del 2005].

---

<sup>557</sup>Las enmiendas de Londres (1990) y de Copenhague (1992) del Protocolo de Montreal fue aprobado en junio de 2005.

Estos instrumentos jurídicos, después de haber agotado el procedimiento de firma y aprobación que exige la Constitución dominicana para que sean efectivos se han convertido en ley nacional. A estos convenios, a diferencia de las leyes emanadas del Derecho interno no se les aplica la máxima jurídica que establece que la ley nueva deroga a la anterior que le sea contraria. Y es que como señala la Convención de Viena también ratificada por la República Dominicana, que regula la elaboración y aplicación de los tratados internacionales: *“una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (art.27).”* En ese sentido, tal como reseña JORGE PRATS: *“los tratados sólo pueden ser derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales de Derecho internacional. Y es que los tratados tienen una fuerza pasiva que los hace permanecer inmunes frente a cualquier otra fuente interna, lo que es lógico si observamos la forma de producción del tratado: sólo las voluntades que pactaron un tratado pueden concertar su derogación o modificación”<sup>558</sup>.*

## **2. En la Constitución y en la legislación**

### **A. En la Constitución**

La CD, a diferencia de la CE (art. 45)<sup>559</sup> no reconoce expresamente el derecho a un medio ambiente sostenible, como tampoco se refiere al deber de mantenerlo. En los arts. 8 y 9 CD se señalan, respectivamente, los derechos

---

<sup>558</sup> JORGE PRATS, E. (2005, P.457, V.I).

<sup>559</sup> Art.45 CE : art. 45. CE: 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.

individuales y sociales y los deberes de los dominicanos. El artículo 8, por su parte, indica que: “se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan el perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”. En ese sentido, sigue diciendo el art. 10 del mismo texto constitucional que: “la enumeración contenida en los artículos 8 y 9 no es limitativa y por consiguiente, no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza”.

Con base en este artículo 10 y por la vía del Derecho internacional (art. 3 CD)<sup>560</sup>, algunos autores han llegado a afirmar que en la República Dominicana existe un derecho constitucional a un medio ambiente sano. En este sentido JORGE PRATS, quien afirma que *“todo este derecho ambiental internacional forma parte de un gran “bloque de constitucionalidad ambiental” pues “por vía del artículo 3 de la Constitución, una cantidad apreciable de tratados, convenios y otros instrumentos legales de la normativa ambiental internacional, han sido progresivamente incorporados a nuestro ordenamiento positivo con una jerarquía superior a las leyes internas”, y en la medida en que esos instrumentos internacionales configuren derechos fundamentales ambientales, con rango constitucional o supraconstitucional, en aplicación del artículo 10 de la Constitución”*<sup>561</sup>.

Con respecto a la cita anterior pueden decirse varias cosas: primero, del art. 3 de la CD no se deriva que los derechos integrados al ordenamiento jurídico nacional a través de tratados internacionales tengan rango de derechos constitucionales; segundo, de la interpretación conjunta de los arts. 3 y 10

---

<sup>560</sup> Art. 3 CD: [...] La República Dominicana reconoce y aplica las normas de Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado, y se pronuncia a favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas.

<sup>561</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T.II, p. 764). En esta cita JORGE PRATS corrobora y amplía una cita de GAMUNDI.

tampoco se extrae como una consecuencia jurídica lógica que los derechos fundamentales incorporados al Derecho dominicano a través del derecho internacional forman *per se* parte de la lista de derechos contenidos en el art. 8 de la CD. Para que así sea, esos derechos tendrían que ser declarados constitucionales por la resolución del Congreso que los apruebe, siempre que dicha resolución no entre en conflicto con los arts. 116-120 CD, sobre reformas constitucionales<sup>562</sup>. El hecho de que un derecho no sea constitucional no significa que los mecanismos que sirvan para su protección sean de mayor o menor efectividad. La CD, a diferencia de la CE no establece un mecanismo de protección rápido y efectivo para la protección de derechos fundamentales como existe en el caso español (*ex art. 53.2 CE*) con el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales y el ulterior recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, a través del Derecho internacional, como se explicará *infra*, un recurso con similares características se encuentra en el ordenamiento jurídico dominicano para proteger los derechos que ese tratado considera como fundamentales (art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Congreso de la República el 25 de diciembre, de 1977, mediante resolución No. 739). En consecuencia, los

---

<sup>562</sup> Art. 116 CD: Esta Constitución podrá ser reformada si la proposición de reforma se presenta en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder ejecutivo.

Art. 117: La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los artículos de la Constitución sobre los cuales versará.

Art. 118: Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados.

Por excepción de lo dispuesto en el artículo 27, las decisiones se tomarán en este caso por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.

Art. 119: Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo.

Art. 120: La reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma, y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares.

derechos fundamentales contenidos en ese tratado internacional (de debido proceso, de presunción de inocencia, de comunicación previa y detallada de la acusación formulada, de derecho de defensa, de recurrir el fallo, de legalidad sancionadora, etc.) gozan de una protección más intensa que los derechos que consagra la CD en su art. 8. Es decir, la condición que tenga un derecho en relación a su constitucionalidad o no constitucionalidad no determina, en el caso dominicano, el grado de protección jurídica del que éste dispone, ya que para conocerlo, es necesario estudiar el sistema internacional de protección que lo acompaña. Como se explicó *supra*, una de las características que definen al Estado de Derecho es el reconocimiento y la garantía de derechos fundamentales, de manera que la República Dominicana, como Estado de Derecho tendrá que estar encaminada a la protección efectiva de los mismos.

Aunque se interprete que de la CD no pueda extraerse el reconocimiento expreso del derecho a un medio ambiente adecuado, de algunos artículos sí puede derivarse una protección constitucional de un determinado sector ambiental y, una atribución de competencias normativas a los poderes del Estado para la protección del medio ambiente. Como ejemplo de la protección constitucional de un sector ambiental se encuentra el art. 103 CD, a través del cual se exige ser titular de una concesión o contrato para la explotación de yacimientos mineros, y se impone un mandato al poder legislativo para que regule la protección de estos recursos<sup>563</sup>.

Con respecto a la atribución de competencias normativas a los poderes del Estado para la regulación de distintos sectores ambientales, éstas pueden derivarse del art. 37.23 CD que señala que el Congreso tiene competencia para *“legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado o contraria a la Constitución”*. La competencia normativa en materia ambiental no es exclusiva de ninguno de los poderes del Estado, sino

---

<sup>563</sup> Art. 103 CD: Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y sólo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley.

que es una función compartida por los poderes ejecutivo y legislativo, cada uno desde sus distintos ámbitos de creación normativa: uno reglamentario y el otro legislativo. En ese mismo orden, la CD también señala en otros apartados del mismo artículo como atribuciones del Congreso las de: “proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio público privado de la Nación [...]” (art. 37.4); y, “disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos...” (art. 37.5). Con base en estos preceptos constitucionales el Congreso de la República, además de conformar el poder del Estado competente para aprobar los convenios internacionales, también es competente para legislar en materia de medio ambiente. En definitiva, se puede afirmar que aunque la Constitución de la República Dominicana no declara expresamente el derecho a un medio ambiente adecuado, en algunos preceptos constitucionales se establece la protección de un sector ambiental y se regula como parte de las atribuciones normativas de los poderes ejecutivo y legislativo las de la protección de determinados sectores del medio ambiente.

## **B. En la legislación**

El ordenamiento jurídico dominicano en materia de medio ambiente está integrado fundamentalmente por todos los tratados internacionales enunciados *supra* que han sido ratificados por el Congreso Nacional; por todas las leyes promulgadas por el poder legislativo; y por los decretos, reglamentos y normas ambientales aprobados por el presidente de la República y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARN).

El derecho ambiental dominicano puede ser dividido fundamentalmente en dos etapas: antes de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente y

Recursos Naturales, de 18 de agosto de 2000 y después de la promulgación de dicha ley. Antes de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente el ordenamiento jurídico dominicano en materia de medio ambiente estaba integrado por los tratados internacionales que habían sido ratificados hasta la fecha y por variadas leyes sectoriales. Las leyes sectoriales existentes hasta el año 2000 se pueden clasificar atendiendo a los recursos que protegían en: materia de aguas<sup>564</sup>, puertos y costas<sup>565</sup>, foresta<sup>566</sup>; y las que regulaban diversas actividades susceptible de producir contaminación o disminución de la fauna o los recursos, tales como la pesca<sup>567</sup>, caza<sup>568</sup>, residuos peligrosos<sup>569</sup>, sustancias peligrosas<sup>570</sup> y minería<sup>571</sup>. Cada una de estas leyes sectoriales establecía su propio sistema de infracciones y sanciones, el cual era aplicado por la entidad designada por la misma ley como competente para ello. Antes de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, las competencias de gestión y de ejecución en materia sancionadora estaban repartidas entre distintos órganos de la Administración pública. Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Estado de Agricultura eran algunos de los órganos que tenían amplias competencias en lo relativo al recurso agua; Así también la autoridad encargada de aplicar la Ley No. 123 del 10 de mayo de 1971, que prohíbe la

---

<sup>564</sup> Ley No. 5852, del 29 de marzo de 1962, sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas, y las leyes que la modifican y la complementan

<sup>565</sup> Ley No. 3003, del 12 de julio de 1951, sobre policía de puertos y costas y sus modificaciones.

<sup>566</sup> Ley No. 5856, de 2 de abril de 1962, sobre conservación forestal y árboles frutales y sus modificaciones; Ley No. 290, del 28 de agosto de 1985, sobre incentivo al desarrollo forestal y sus modificaciones.

<sup>567</sup> Ley No. 5914, de 22 de mayo de 1962, y sus modificaciones.

<sup>568</sup> Ley No. 85, del 4 de febrero de 1931, sobre caza, y sus modificaciones.

<sup>569</sup> Ley No. 218, del 28 de mayo de 1984, que prohíbe la introducción al país, por cualquier vía, de excrementos humanos o animales, basuras domiciliarias o municipales y sus derivados, cienos o lodos cloacales, tratados o no, así como desechos tóxicos provenientes de procesos industriales.

<sup>570</sup> Ley No. 311, del 24 de mayo de 1968, que regula la fabricación, elaboración, envase, almacenamiento, importación, expendio y comercio en cualquier forma de insecticidas, zocidas, fitocidas, pesticidas, hierbicidas y productos similares.

<sup>571</sup> Ley No. 146, de 4 de junio de 1971, Ley minera de la República Dominicana y sus modificaciones; Ley No. 123, del 10 de mayo de 1971, que prohíbe la extracción de los componentes de la corteza terrestre llamados arena, grava, gravilla y piedra.

extracción de los componentes de la corteza terrestre tales como arena, grava, gravilla y piedra, era la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC); la Secretaría de Agricultura llevaba todos los asuntos relativos a la pesca; y las competencias en materia forestal eran asumidas por la Dirección General de Foresta y la Dirección Nacional de Parques. Uno de los variados problemas que presentaba el Derecho ambiental dominicano antes de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, era la descoordinación que existía entre los distintos órganos que gestionaban los variados sectores de la naturaleza y, en cuanto al Derecho administrativo sancionador, el principal problema consistía en que los distintos órganos con competencia para imponer sanciones no tenían el mismo reconocimiento público de dicha competencia y, en consecuencia, las leyes de algunos sectores eran más respetadas que las de otros. Un caso muy curioso en este sentido lo constituye el sector forestal, cuya dirección competente para gestionarlo y ejecutar el sistema de infracciones y sanciones (Dirección General de Foresta y la Dirección Nacional de Parques) era muy conocida por las numerosas arbitrariedades que cometía en la imposición de sanciones y, sin embargo, todos los ciudadanos reconocían la competencia de esa autoridad pública para sancionar y se cumplían sus disposiciones normativas, lo cual no ocurría en los demás sectores ni siquiera con respecto a las sanciones que imponían dentro del marco de la ley.

La promulgación de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, produce un cambio radical en la protección del medio ambiente en la República Dominicana. Con ella surge una revalorización de los recursos que forman parte del medio ambiente, se amplían sus instrumentos de gestión y para su protección se crea un órgano administrativo con rango de Secretaría de Estado destinado exclusivamente a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Dicha Secretaría nace con el nombre de Secretaría de

Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)<sup>572</sup> y atendiendo a la diversidad de recursos a los que debe atender crea cinco Subsecretarías: gestión ambiental, suelos y aguas, recursos forestales, áreas protegidas y biodiversidad, y, recursos costeros y marinos. A través de la Ley General de Medio Ambiente se transfieren todas las competencias ambientales a la SEMARN, la cual pasa a agrupar a todos los órganos que administraban los distintos bienes ambientales.

Entre las novedades que incorpora esta ley se pueden mencionar la regulación del derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano (art. 6), la regulación de determinadas técnicas modernas para la protección y gestión de los recursos naturales, tales como la evaluación de impacto ambiental, los incentivos, el fondo nacional para el medio ambiente y los recursos naturales (art. 27), el sistemas de consulta pública para la autorización de proyectos de impacto. Para la formulación y coordinación de las políticas, planes, proyectos y programas ambientales crea el sistema nacional de gestión ambiental y recursos naturales, el cual está integrado, además de la SEMARN por 2 oficinas institucionales de programación, dos representantes de universidades, las comisiones del medio ambiente y los recursos naturales del ayuntamiento del Distrito Nacional, los ayuntamientos municipales y la Liga municipal, y las ONG's del sector registradas en la SEMARN (arts. 24 y 25 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00).

Conforme a esta Ley, el medio ambiente está integrado por todos los elementos bióticos, abióticos, socioeconómicos y estéticos que interactúan entre sí con los individuos y con la comunidad en que viven y que determinan su relación y supervivencia (art. 16.35). En este sentido puede decirse que, al igual que en el Derecho español, en el Derecho dominicano el medio ambiente no sólo está integrado por elementos naturales, sino que también forman parte del mismo elementos de tipo artificial y social que interfieren de

---

<sup>572</sup> Que en el derecho español sería equiparable al Ministerio de Medio Ambiente.

manera transversal en el desarrollo de la persona y en los más variados sectores del ordenamiento jurídico.

En el ámbito del Derecho sancionador la Ley General de Medio Ambiente introduce el concepto de daño ambiental, el cual define como “toda pérdida, disminución, deterioro o perjuicio que se ocasione al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”. Para los casos en que esos daños se produzcan por violación a la legislación ambiental la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, crea un sistema general de sanciones ambientales, que sustituye a los sistemas establecidos por las distintas leyes sectoriales anteriores a la Ley General de Medio Ambiente. Entre las sanciones que regula se encuentran las relativas a multas, limitaciones de derechos, publicación de sanciones, decomiso y suspensión de actividades. Esta es una de las novedades más importantes que introduce la Ley, ya que, además de establecer nuevas sanciones, actualiza las sanciones de multas establecidas en las leyes anteriores, que en muchos casos resultaban ineficientes debido a que, por su antigüedad, con la devaluación de la moneda nacional habían perdido su finalidad represiva o de castigo.

Para la imposición de estas sanciones la SEMARN elaboró el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto del año 2007. Este reglamento, además de regular una lista de 48 infracciones ambientales, establece el procedimiento sancionador que debe seguir la SEMARN en los casos de violación a la normativa ambiental.

Por su parte, la protección del medio ambiente por la vía penal se rige por las mismas leyes y normas que el Derecho administrativo sancionador, ya que el Código Penal dominicano, Ley Nº 12-07 de fecha 5 de enero de 2007, promulgado por el poder ejecutivo el 24/01/2007 (en adelante CP dominicano) no regula delitos contra el medio ambiente.

### **III. Los principios del Derecho ambiental en el ordenamiento jurídico dominicano**

Los principios que orientan la actividad de la Administración para la protección del medio ambiente surgen por primera vez en el Derecho internacional ambiental, específicamente en la Convención sobre diversidad biológica, de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992. Estos principios se integran al Derecho dominicano a través de la resolución del Congreso No. 25 del 2 de octubre de 1996, que ratifica el contenido del convenio, desde donde se han ido trasladando a todas las políticas y legislación ambiental del país. Por su parte, la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, incorpora expresamente los principios de prevención, precaución y quien contamina paga.

En España y en todos los países que forman parte de la UE el proceso de desarrollo de los principios del Derecho ambiental ha tenido lugar de una forma más acelerada, ya que ha evolucionado hacia la creación de nuevos principios. Así, por ejemplo, el art. 174.2 del TCE además de regular los principios tradicionales del Derecho ambiental ya señalados, añade el principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma (art. 174.2 del TCE)<sup>573</sup>.

A continuación nos limitaremos a explicar cómo se configuran estos principios en el Derecho dominicano, ya que el contenido de cada uno de ellos está ampliamente explicado *supra* en el epígrafe IV del capítulo I de la primera parte, relativo a los principios rectores del Derecho medioambiental en el ordenamiento jurídico español.

---

<sup>573</sup> Art. 174.2 TCE: la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio quien contamina paga.

## **1. El principio “quien contamina paga”**

El principio quien contamina paga, fue introducido en la legislación dominicana por el Derecho internacional a través de, como se dijo anteriormente, la resolución del Congreso que ratificó la Convención sobre diversidad biológica, de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992. Más tarde la legislación nacional también lo reguló en la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00. Dicha Ley lo incorpora en términos de que: “La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, preparará una metodología y los procedimientos pertinentes para el pago de tasas por usos, emisiones de vertidos y contaminantes en cuerpos receptores, dentro de los parámetros y niveles establecidos en las normas de calidad ambiental, sobre la base de los principios “usuario pagador” y “quien contamina paga”. La misma Ley también establece en el párr. de su art. 101 que: “La Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales reglamentará el manejo de sustancias, basuras, y desechos peligrosos, basado en el principio de quien establece el riesgo debe ser responsable del costo de todo el proceso de su disposición o depósito definitivo en el sitio autorizado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales”.

Con este principio se inserta en la legislación dominicana en materia de medio ambiente el principio de responsabilidad objetiva por daños ambientales, que consiste en que para que se declare responsable a una persona por perjuicios al medio ambiente no es necesario demostrar que el mismo ha sido el resultado de una conducta culposa. Para exigir su reparación y/o indemnización bastará con que el daño y su responsable puedan ser individualizados. En materia de residuos, como se apuntó en el párr. anterior, con base en el art. 101 de la Ley No. 64-00, se estipula que *“quien establece el riesgo debe ser responsable del costo de todo el proceso de su disposición o depósito definitivo”*.

En España, como consecuencia de una Directiva comunitaria (2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de abril de 2004) se promulgó en el 2007 la Ley 26/2007, de 23 de octubre, sobre Responsabilidad medioambiental, la cual viene a establecer un sistema de responsabilidad objetiva frente a determinados daños ambientales<sup>574</sup>. En los casos en los que aplica esta nueva ley, la responsabilidad no se define en función de si los daños han sido el resultado de la violación de una disposición normativa protectora del medio ambiente, sino que se exige la reparación y/o indemnización del daño sin que medie el elemento de la culpa o lo que es lo mismo: se reclama la reparación del daño aún cuando el mismo no haya sido el resultado de una infracción.

## **2. El principio de prevención**

El legislador dominicano, consciente de la importancia de este principio y en consonancia con el Derecho internacional ambiental, lo ha regulado en el art. 8 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, en términos de que: “El

---

<sup>574</sup> Art. 3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre: *Ámbito de aplicación:*

1. Esta ley se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

Se presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional enumeradas en el anexo III, ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

2. Esta ley también se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, en los siguientes términos:

a) Cuando medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de recuperación.

b) Cuando no medie dolo, culpa o negligencia, serán exigibles las medidas de prevención y de evitación.

3. Esta Ley sólo se aplicará a los daños medioambientales, o a la amenaza inminente de tales daños, causados por una contaminación de carácter difuso, cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

criterio de prevención prevalecerá sobre cualquier otro en la gestión pública y privada del medio ambiente y los recursos naturales”.

La prevención de los daños ambientales constituye el principio más importante para la protección del medio ambiente. El objetivo principal del Derecho administrativo en materia de medio ambiente como el del Derecho administrativo general, antes que reparar o sancionar consiste en prevenir la comisión de infracciones. De ahí que los Estados recurran a la creación de normas que limiten la intervención destructiva del hombre o que incentiven conductas más sostenibles a favor del medio ambiente. En este sentido, las técnicas que se estudiarán en el epígrafe siguiente son los instrumentos que ha creado el legislador dominicano para estimular el mejoramiento progresivo de la calidad del medio ambiente y los recursos naturales.

### **3. El principio de precaución**

La Declaración de Río, en su principio 15 establece que: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

La Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, establece este principio en dos de sus artículos, en términos de que: “No podrá alegarse la falta de una certeza científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas y eficaces en todas las actividades que impacten negativamente el medio ambiente, conforme al principio de precaución” (art. 8) y; “La formulación de las políticas sobre los recursos naturales y el medio ambiente tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de

precaución” (art. 12). De manera que, según establece la Ley, con base en este principio no será necesario contar con la certeza científica de que una actividad concreta genera daños al medio ambiente, sino que, basta con que existan serias sospechas para que la Administración pueda adoptar medidas de protección que prohíban la continuidad de la actividad que se presume genera el daño. Para ello habrá que tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad, el cual *“impone, en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos que los derechos de éstos sólo puedan ser limitados en la medida en que ello sea estrictamente imprescindible para la protección de los intereses públicos a los que sirve dicha limitación del ámbito de libre autodeterminación del individuo”*<sup>575</sup>.

#### **IV. Técnicas para la protección del medio ambiente en el Derecho dominicano**

##### **1. La protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos en la actividad privada**

Como se estudió *supra* en el epígrafe II, del capítulo I de esta segunda parte sobre la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico dominicano, la Constitución y la legislación ambiental, atribuyen competencias a los distintos poderes del Estado para que intervengan en la protección del medio ambiente. La Constitución lo hace desde un punto de vista sectorial, sin prever una norma general que aplique a todos los ámbitos del entorno natural, mientras que la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, sí establece tanto el derecho a disfrutar de un medio sano como la responsabilidad del Estado en la protección de estos bienes. De manera que, al igual que en el ordenamiento jurídico español, también en el ordenamiento jurídico dominicano se regula el derecho de toda persona a disfrutar de un

---

<sup>575</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2000, p. 105).

medio ambiente sano y el deber del Estado de protegerlo. En España a través del art. 45 CE y en la República Dominicana, a través de los arts. 5 y 6 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00.

La CD atribuye competencias normativas al poder legislativo en materia de conservación de monumentos y objetos antiguos (art. 37.5); conservación y fructificación de los bienes del dominio público privado (art. 37.4) y; yacimientos mineros (art. 103); mientras que al poder ejecutivo le atribuye competencias en materia reglamentaria (art. 55.2) y sobre la jefatura de la Administración pública, de la cual la SEMARN forma parte (art. 55).

En la legislación, la Ley General de Medio Ambiente al igual que establece el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano, también regula como una de las responsabilidades del Estado la de proteger, conservar, mejorar, restaurar y hacer un uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, y eliminar los patrones de producción y consumo no sostenibles (art. 5). En este sentido, el Estado, a través de sus distintos poderes y de sus dependencias ha creado una serie de herramientas denominadas técnicas ambientales para la protección del medio ambiente.

## **2. Tipos de medidas**

Al igual que se hizo con respecto al derecho español, en esta parte se estudiará cada técnica de acuerdo con un esquema que las clasifica tomando en cuenta las consecuencias que producen en la esfera jurídica del particular. Así se clasificarán en tres tipos: A. Técnicas de intervención; B. Técnicas de incentivo o prestación y C. Técnicas de servicio público.

## A. Técnicas de Intervención/limitación

### a. Normativa

El Estado utiliza la potestad normativa para establecer prohibiciones y obligaciones de hacer. El Congreso y el presidente de la República a través de las competencias que le establece la CD en los artículos anteriormente mencionados, y la SEMARN a través de las competencias que le atribuye la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00. En los últimos años, la mayor producción normativa en materia de medio ambiente ha tenido lugar a través de la SEMARN, en cuya Secretaría se han elaborado aproximadamente 25 reglamentos, los cuales regulan fundamentalmente actividades industriales y, atendiendo al contenido se clasifican en normas ambientales (15); procedimientos (5), y reglamentos (5). Las normas ambientales regulan los límites de emisión de contaminantes a las fuentes receptoras (aire, agua, tierra)<sup>576</sup>; los procedimientos, que como su nombre indica regulan el procedimiento a seguir para la obtención de una autorización, guía de buenas prácticas, etc.<sup>577</sup>; y los reglamentos que son normas más completas, ya que contienen normas técnicas, procedimiento y otras especificaciones del bien o actividad que regule<sup>578</sup>.

---

<sup>576</sup> Entre las normas aprobadas por la SEMARN se encuentran: norma para la gestión ambiental de residuos sólidos no peligrosos, de junio 2003; Normas ambientales para la protección contra ruidos, de junio de 2003; Norma para la gestión ambiental de marinas y otras facilidades que ofrecen servicios a embarcaciones recreativas, de junio de 2003; Normas ambientales para operaciones de la minería no metálica, de mayo de 2002; Norma ambiental sobre calidad del agua y control de descargas, de junio de 2003; Norma para la gestión ambiental de desechos radioactivos, de junio de 2003; Normas ambientales de calidad del aire y control de emisiones, de junio de 2003; Normas técnicas forestales, de junio de 2004.

<sup>577</sup> Procedimiento para autorizar extracción de materiales de la corteza terrestre, de mayo de 2002; Procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de agosto de 2002; Procedimiento para la tramitación del permiso ambiental de instalaciones existentes, de agosto de 2002; entre otros.

<sup>578</sup> Reglamento que establece el procedimiento de registro y certificación para prestadores de servicios ambientales, de agosto de 2002; Reglamento de sistema de permisos y licencias ambientales, de agosto de 2002; Reglamento forestal, de junio 2004, entre otros.

La competencia normativa de la Administración constituye un elemento crucial dentro de las técnicas de limitación, ya que cualquier exigencia de autorización, de elaboración de estudio de impacto ambiental, de expropiación o de imposición de sanciones o impuestos exige de una base normativa que legitime la actuación de la Administración.

#### **b. La planificación ambiental**

En este sentido, para lograr una planificación general coherente en todos los sectores de la Administración pública del país el art. 28 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, señala que: todos los planes, programas y proyectos de desarrollo de carácter nacional, regional, provincial o municipal, deberán elaborarse o adecuarse, según proceda, orientados por los principios rectores de la presente ley, las políticas, estrategias y programas ambientales establecidos por las autoridades competentes. Asimismo su art. 7 establece que: “los programas de protección del medio ambiente y los recursos naturales deberán estar integrados con los planes y programas generales de desarrollo económico y social, de modo que se dé a los problemas correspondientes un enfoque común y se busquen soluciones sostenibles sujetas a un régimen de prioridades en la aplicación de las políticas sectoriales y en la utilización y conservación de los recursos”.

Uno de los ámbitos que resulta de gran importancia planificar para la Ley en función de principios medioambientales sostenibles es el **ordenamiento territorial**. La Ley General de Medio Ambiente define como ordenamiento del territorio aquel *“proceso de planeamiento, evaluación y control dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con la conservación, el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente, así como garantizar el bienestar de la población”* (art.16.38). En ese sentido establece que: “el

*ordenamiento del territorio tendrá como objetivos principales la protección de sus recursos, la disminución de su vulnerabilidad, la reversión de las pérdidas recurrentes por uso inadecuado del medio ambiente y los recursos naturales y alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza, tomando en cuenta la naturaleza y las características de los ecosistemas; el potencial de cada región en función de sus recursos naturales; el equilibrio indispensable entre las actividades humanas y sus condiciones ambientales; los desequilibrios ecológicos existentes por causas humanas y el impacto ambiental de los nuevos asentamientos humanos, obras de infraestructura y actividades conexas” (art. 31 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00).*

### **c. La declaración de áreas protegidas**

La Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, define como área protegida a “una porción de terreno y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de elementos significativos de biodiversidad y de recursos naturales y culturales asociados, manejados por mandato legal y otros medios efectivos” (art.16.2). En este sentido también señala que “las áreas protegidas son patrimonio del Estado, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, basándose en planes de manejo aprobados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de la Comunidad y sus organizaciones, en la gestión y manejo de las mismas” (art. 36).

Con la declaración de una zona como área protegida, se persigue garantizar una mayor protección de esos recursos naturales que constituyen parte importante de la biodiversidad nacional, garantizar los servicios ambientales que derivan de éstas áreas y conservar las fuentes de producción de aguas. En este sentido, en fecha 3 de agosto de 2004 el Estado dominicano aprobó la Ley No. 2002-04, Ley sectorial de Áreas Protegidas “con el objetivo de

*garantizar la conservación y preservación de muestras representativas de los diferentes ecosistemas y del patrimonio natural y cultural de la República Dominicana para asegurar la permanencia y optimización de los servicios ambientales y económicos que estos ecosistemas ofrecen o puedan ofrecer a la sociedad dominicana en la presente y futuras generaciones” (art. 1 de la Ley No. 2004-02).*

La Ley sectorial de Áreas Protegidas divide estas áreas en distintas categorías, en función de los tipos de bienes ambientales que integran y de la prioridad de su protección para el sistema nacional de áreas protegidas. Conforme a estos criterios dichas áreas pueden ser: áreas de protección estricta; parques nacionales; monumentos naturales; áreas de manejo de hábitat/especies; reservas naturales y; paisajes protegidos. El 26 de diciembre del 2006, mediante Resolución No. 15-2006, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales adopta las políticas para la gestión efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República Dominicana. Cuando alguna de las áreas sea de titularidad privada, el Estado dominicano, si así lo considera necesario, *“podrá declararla de utilidad pública y adquirirla a través de compra o permuta”* (párr. II, del art. 36).

#### **d. La evaluación de impacto ambiental**

La Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, define esta técnica como “el instrumento de política y gestión ambiental formado por el conjunto de procedimientos, estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el medio ambiente” (art.16.28). Esta técnica tiene como finalidad evitar ocasionar daños considerables a la naturaleza. Está integrada por los siguientes instrumentos, los cuales utilizados en las distintas partes del procedimiento de evaluación permiten una protección eficaz del medio ambiente: Declaración de impacto ambiental (DIA); Evaluación Ambiental

estratégica; Estudio de Impacto Ambiental; Informe de Impacto Ambiental; Licencia Ambiental; Permiso Ambiental; Auditorias Ambientales; y Consulta pública.

El órgano administrativo competente para evaluar los estudios de impacto ambiental y, consecuentemente, autorizar o no la realización del proyecto o actividad que represente riesgo para el medio ambiente es la SEMARN (art. 40 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00). Dicho órgano debe emitir un permiso o licencia ambiental, previo a la ejecución de cualquiera de los proyectos que enumera el art. 41 de la Ley General de Medio Ambiente, permiso sin el cual no se puede realizar el proyecto o actividad de que se trate. El listado de proyectos que contiene el art. 41 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, no es limitativo, de manera que puede ser ampliado por la SEMARN a través de resoluciones administrativas.

Por su parte, el procedimiento para la realización de la evaluación de impacto ambiental fue aprobado por la SEMARN en virtud de su competencia normativa, el 18 de marzo de 2002. En dicho procedimiento se *“describen los pasos operativos dentro del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, hasta culminar en la decisión emanada de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de otorgar o no el permiso o la licencia ambiental requerido por el solicitante”* (art. 2). Este proceso de evaluación deberá desarrollarse en coordinación con los demás organismos sectoriales competentes, como también con los ayuntamientos y la participación ciudadana (art.43 Ley General de medio ambiente, Ley 64-00).

Cuando sea el Estado el promotor de algún proyecto que represente riesgo para el medio ambiente, éste deberá contratar a una empresa privada para la realización del estudio de impacto ambiental. En este sentido establece la Ley General de Medio Ambiente que: *“cuando el Estado sea el promotor, ejecutor, o forme parte activa en cualquiera de los planes de proyectos de desarrollo, deberá contratar los servicios de consultores privados, o personas jurídicas,*

*con la finalidad de realizar los estudios ambientales correspondientes y deberá cumplir con los requisitos establecidos en la presente ley” (párr. IV del art. 40).*

#### **e. La declaración de un bien como de dominio público**

Al igual que en el Derecho español, en el Derecho dominicano se utiliza la técnica que consiste en la declaración de un bien como de dominio público para transferir al Estado la titularidad de bienes que, por la importancia que representan para el interés general, merecen cuidados especiales que garanticen su conservación, protección y uso sostenido. En ese sentido el Estado, como principal garante de los bienes de todos asume su titularidad para ejercer una mayor protección y control sobre los mismos. En ningún caso estos bienes podrían ser enajenados, prescritos o embargados. En relación a los bienes de dominio público costero y marino de la Republica Dominicana, la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, establece que los mismos: *“pertenecen al Estado Dominicano y, por tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Todo ciudadano tiene el derecho a su pleno disfrute, salvo las limitaciones que impone la seguridad nacional, lo cual será objeto de reglamentación (art. 145)”*.

Las técnicas de protección ambiental con frecuencia actúan en conjunto. Por su parte, la técnica de declaración de bienes de importancia ambiental como bienes de dominio público es habitual que confluya con otra técnica de protección ambiental como la declaración de áreas protegidas. Es decir, la inclusión de ese bien de importancia para el equilibrio del ecosistema dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esto significa que dicha área será conservada conforme a unos criterios de sostenibilidad previamente determinados de acuerdo a las características del bien de que se trate. De manera que, cuando el art. 146 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, señala que: *“El Estado Dominicano asegurará la protección de los espacios que comprenden los bienes de dominio público marítimo-terrestre o costas y*

*garantizará que los recursos acuáticos, geológicos y biológicos, incluyendo flora y fauna comprendidos en ellos, no sean objeto de destrucción, degradación, menoscabo, perturbación, contaminación, modificación inadecuada, disminución o drenaje”* dentro de esas formas de conservación también incluye la técnica de declaración de área protegida. Entre los bienes de dominio público costeros-marinos que por su importancia para el mantenimiento del equilibrio ecológico forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encuentran: el Santuario de los Bancos de la Plata y la Navidad; el Submarino Monte Cristi; el Submarino La Caleta; el Cabo Francés Viejo; el Cabo Samaná; Bahía de Luperón; la Bahía de las Águilas; la Playa Larga, la Playa Blanca, entre otros.

En caso de que los particulares quieran desarrollar una actividad que implique un uso que exceda de lo que se considera normal dentro del bien ambiental de dominio público que se trate, será necesario contar con un título especial determinado. Este título puede ser la concesión o la autorización. En este sentido, la Ley General de Medio Ambiente establece que: *“el otorgamiento a particulares de permisos y concesiones para el usufructo y explotación del espacio costero-marino y sus recursos se hará siempre y cuando la evaluación ambiental determine la adecuación con la conservación y protección de los mismos”* (art. 148). Tal como señala LOZANO CUTANDA y se hizo referencia *supra*: *“el bien de dominio público es así ante todo res extra commercium, y su afectación, que tiene esa finalidad esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 de Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otras similares”* (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre por la que se resolvieron varios recursos de inconstitucionalidad y conflictos

*positivos de competencias interpuestos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas)*<sup>579</sup>.

#### **f. La expropiación**

La expropiación consiste en la privación del derecho de propiedad con el objetivo de satisfacer alguna función pública y previa justa indemnización. La expropiación como técnica para la protección del medio ambiente es de gran utilidad. Tiene lugar sobre los bienes de relevante interés público que, en razón de la función social que representan para garantizar a todos los dominicanos su derecho “a disfrutar de un medio ambiente sano” (art. 6 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00), pasan a formar parte del dominio público del Estado, previa justa paga a los afectados. Como señala JORGE PRATS: “la expropiación debe ser distinguida de los límites al derecho de propiedad y de los deberes impuestos al propietario por el legislador como consecuencia de la función social del derecho de propiedad, los cuales deben respetar el contenido esencial del Derecho, de aquellos supuestos de privación de derecho que son los que constituyen la expropiación propiamente hablando”<sup>580</sup>.

### **B. Técnicas de Incentivo o prestación**

#### **a. Técnicas de fomento**

Además de las técnicas de fomento que se detallan a continuación, en España, a partir de los años 90 y a causa de la cada vez más incisiva intervención de la Comunidad Europea en materia de política y normas ambientales, se han incorporado unos sistemas honoríficos que promueven

---

<sup>579</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2005, p. 291).

<sup>580</sup> JORGE PRATS, E. (2005, Vol.II, p.681).

formas de producción menos contaminantes. Estos instrumentos son los conocidos sistema de etiquetado y sistema de auditoria y gestión ambiental<sup>581</sup>, los cuales están dirigidos a la actividad industrial y que persiguen otorgar al producto (etiqueta ecológica) o a la empresa que elabora el producto (certificación) un distintivo que indique que sus actividades se realizan de una manera respetuosa con el medio ambiente. La incorporación de estos sistemas en la República Dominicana podría constituir un instrumento importante para incentivar formas de producción más sostenibles, además de promover entre los ciudadanos una mayor conciencia ecológica que incremente gradualmente la exigencia de niveles más altos de protección ambiental al sector empresarial.

#### **a.1. Informativas**

##### **a.1.1. Sistemas de información ambiental y recursos naturales**

En la República Dominicana, en materia de medio ambiente convergen dos sistemas nacionales de información. Uno creado por la Ley General de Medio Ambiente, gestionado por la SEMARN y denominado sistema nacional de información ambiental y recursos naturales (art. 50) y; otro general, creado por la Ley No. 200-04, del 25 de julio del 2004, sobre libre acceso a la información pública, el cual se aplica en todos los órganos del Estado dominicano, a todas las sociedades anónimas, las compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal.

---

<sup>581</sup> El sistema de etiquetado ecológico se regula a través del Real Decreto 598/1994, de 8 de abril, que establece las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 880/1992, de 23 de marzo 1992, del Consejo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. El sistema de ecogestión y ecoauditorías (EMAS) se regula a través del Reglamento (CE) núm. 761/2001, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, que establece normas para la aplicación del Reglamento (EMAS).

Estos sistemas, aunque tienen como objetivo suministrar información a los particulares, se gestionan de forma distinta. El sistema nacional de información ambiental y recursos naturales actúa a través de un grupo de formadores especializados en distintos temas, los cuales coordinan la organización e impartición de charlas, conferencias, talleres, cursos, jornadas educativas y culturales sobre el medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales. También brinda asesoría y apoyo a programas de educación ambiental que desarrollan instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios. Este programa está dirigido fundamentalmente a instituciones o grupos organizados.

Por el contrario, la ley de acceso a la información pública es una ley dirigida a la Administración y a los particulares, que garantiza a toda persona el derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier institución que tenga participación estatal (art. 1 de la Ley 200-04)<sup>582</sup>. Este derecho garantiza el acceso a las informaciones contenidas en actas o expedientes de la Administración pública, así como el estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollen entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no afecte la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás. También comprende la libertad de buscar, solicitar, recibir y difundir informaciones pertenecientes a la Administración del Estado y de formular consultas a las entidades y personas que cumplen funciones públicas, teniendo derecho a obtener copia de los documentos que recopilen información sobre el ejercicio de las actividades de su competencia, con las únicas limitaciones, restricciones y condiciones establecidas en la presente ley (art. 2). Con base en esta ley la SEMARN debe

---

<sup>582</sup> En España, este derecho de acceso a los documentos que obren en poder de las Administraciones públicas se regula con carácter general en el art. 37 LRJPAC, en desarrollo de las precisiones constitucionales del art. 105.b) CE.

responder a las peticiones de los particulares relativas a la solicitud de información, sobre las actividades, documentos y procedimientos que esta Secretaria genera. En caso de incumplimiento el particular podrá interponer recurso de amparo (art. 29 de la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00).

Por su parte, en España, el derecho a la información pública en materia de medio ambiente está garantizado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>583</sup>. Entre las diferencias que presenta esta ley con respecto a la Ley dominicana No. 200-04, del 25 de julio del 2004, sobre libre acceso a la información pública puede resaltarse el hecho de que la ley española es una ley que regula exclusivamente el ámbito del medio ambiente, mientras que la ley dominicana, como se señaló *supra*, es una ley general que se aplica en los distintos sectores donde existe intervención estatal. Además, la ley española no sólo regula el acceso a la información pública, sino que también regula la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En éste último sentido resulta de gran interés el hecho de que la ley española permite considerar a las ONG's dedicadas a la protección del medio ambiente como personas jurídicas con interés legítimo en un procedimiento sancionador en materia de medio ambiente. *Vid supra* epígrafe II.3.A.b del capítulo III de la primera parte.

#### **a.1.2. Formativas**

Una de las técnicas para lograr una mayor protección del medio ambiente consiste en el fomento de la educación ambiental y en el desarrollo científico tecnológico.

---

<sup>583</sup> Esta Ley transpone las Directivas comunitarias 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Si una sociedad desconoce la importancia de los bienes que integran el medio ambiente no los protegerá y tampoco exigirá a los poderes del Estado el cumplimiento de las normas que lo preserven ni la creación de nuevas técnicas que intensifiquen su protección. He aquí la importancia de ésta técnica enfocada en desarrollar instrumentos educativos que permitan cada día la construcción de una sociedad más consciente y comprometida con la protección de los bienes de todos. En este sentido, la SEMARN a través de la Subsecretaría de Educación Ambiental que gestiona el sistema nacional de educación ambiental y recursos humanos, en coordinación con la Secretaría de Estado de Educación, desarrolla programas de educación ambiental - formal y no formal- con la participación de instituciones públicas y privadas que realicen actividades educativas (art.56). Por su parte, la Secretaría de Educación por disposición de dos leyes ha incorporado la enseñanza obligatoria en todas las escuelas y colegios del país de la asignatura “medio ambiente y recursos naturales” (art. 57 de la Ley General de Medio Ambiente y la Ley No. 300, del 31 de julio de 1998, que dispone la enseñanza obligatoria en todas las escuelas y colegios del país de la asignatura “medio ambiente y recursos naturales”).

En relación a la investigación científica y tecnológica, la SEMARN se compromete a promover una política de investigación y extensión, acerca del estado general y las potencialidades del medio ambiente y de los recursos naturales; asimismo, estimulará a las instituciones de educación superior y a los centros de investigación científica y tecnológica sobre la materia (art. 61 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00).

Estas dos técnicas (educativa y de investigación) van totalmente de la mano: una sociedad educada sobre la importancia de los recursos naturales y comprometida con su protección tendrá más interés en investigar fórmulas para incidir en su mejora y; una sociedad que investigue sobre estos temas producirá mayor documentación educativa para su población.

## **b. Económicas**

Entre éstos se encuentran los incentivos y el fondo nacional para el medio ambiente y los recursos naturales.

La Ley General de Medio Ambiente promueve la creación de incentivos para proteger o mejorar el medio ambiente y hacer un uso sostenible de los recursos naturales, y señala que en ese sentido los incentivos consistirán en exoneraciones, parciales o totales, de impuestos y tasas de importación, impuestos al valor agregado, y períodos más cortos de depreciación, de acuerdo con el reglamento (art. 65).

La Ley General de Medio Ambiente también crea el Fondo nacional para el medio ambiente y los recursos naturales con la finalidad de desarrollar y financiar programas y proyectos de protección, conservación, investigación, educación, restauración y uso sostenible, con personería jurídica, patrimonio independiente y administración propia, y con jurisdicción en todo el territorio nacional (art.71, Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00). En ese sentido las personas que se dediquen a la investigación científica y tecnológica en los términos explicados en la técnica de fomento formativa podrán recibir incentivos del Estado (art. 62 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00).

## **c. Técnicas de servicio público**

Entre los servicios públicos de contenido ambiental que la Administración ofrece como parte de las funciones que le atribuye la Ley se encuentra el establecimiento de los sistemas de recolección, tratamiento, transporte y disposición final de desechos sólidos. El art. 106 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, asigna esta competencia a los Ayuntamientos. Así también, la Ley No. 176-07 del Distrito y los Municipios, de 17 de julio, señala entre las competencias de los ayuntamientos la de realizar la limpieza vial; realizar los servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y

disposición final de residuos sólidos (art. 19, apartados l y m). Otros servicios públicos que inciden en el medio ambiente y que también son competencia de los ayuntamientos, según señala la misma Ley del Distrito y los Municipios, son los relativos al mantenimiento de los alcantarillados y tratamiento de aguas residuales; prevención y extinción de incendios (art. 19. c y art. 19 párr. l, literal e).

En España, estas mismas prestaciones se regulan en el art. 25.1 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (LRBRL), la cual atribuye a los municipios competencias en materia de suministro de aguas, alumbrado público, servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, entre otras. Asimismo el art. 26.1 de dicha ley obliga a los municipios a implantar los servicios públicos de: a) alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los municipios con población superior a 5,000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los municipios con población superior a los 20,000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los municipios con población superior a los 50,000 habitantes: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

## **V. La sanción administrativa como técnica de intervención-limitación por excelencia**

A pesar del surgimiento continuo de nuevas técnicas para la protección del medio ambiente, la técnica por excelencia para el cuidado de estos bienes sigue siendo la sanción, la cual se diferencia de las demás técnicas porque

para su imposición deberá mediar un procedimiento sancionador que respete una serie de garantías constitucionales que no existen con respecto a la utilización de las demás técnicas (art. 8 CD). En virtud del mayor grado de limitación de derechos que puede representar para el particular la imposición de una sanción con relación a las demás técnicas, se amplía el abanico de derechos de los particulares, derechos que tienen por finalidad garantizar que la sanción sea proporcional a la actuación ilícita del particular<sup>584</sup>. Debido a las consecuencias que puede representar para el particular la utilización de ésta técnica, tal como dice NIETO, la sanción es la última ratio del Estado, quien sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que los particulares cumplan las órdenes y las prohibiciones<sup>585</sup>. Las garantías y derechos procesales aplicables a la actividad sancionadora administrativa serán estudiados *infra* en el epígrafe V del capítulo II de esta segunda parte.

La técnica de la sanción es, posiblemente, la más antigua de las técnicas y su imposición no corresponde exclusivamente a la Administración. La sanción es el instrumento por excelencia del *ius puniendi* del Estado, el cual se manifiesta tanto en el ámbito del Derecho administrativo sancionador como del Derecho penal. Según establece la Ley General de Medio Ambiente frente a las infracciones contra el medio ambiente –que esta norma no regula, ya que se limita a establecer (arts. 116-164, entre otros) criterios de antijuridicidad- podrán interponerse sanciones administrativas (arts. 167<sup>586</sup>) y

---

<sup>584</sup> Según expresa la propia Ley General de Medio Ambiente las sanciones administrativas en el ámbito del medio ambiente “se adoptarán y aplicarán conforme al proceso administrativo correspondiente mediante resolución motivada y hecha por escrito, la cual deberá ser notificada mediante acto de alguacil y podrá ser recurrida conforme al procedimiento administrativo”(párr. II art.167, Ley General de Medio Ambiente).

<sup>585</sup> NIETO GARCÍA, A. (2005, p. 35).

<sup>586</sup> Art. 167: La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales queda facultada para disponer las siguientes medidas:

1. Multa desde medio (1/2) salario mínimo hasta tres mil (3,000) salarios mínimos vigentes, en la fecha en que se cometió la infracción, en función de la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño y de la magnitud de los daños causados;

sanciones penales (174<sup>587</sup>). El problema que en este sentido presenta la Ley consiste en que permite la imposición de doble sanción (una penal y otra administrativa) en los casos en que coincidan sujeto, hechos y fundamentos jurídicos. La ley lo regula en términos de que “*las resoluciones administrativas dictadas por la SEMARN son independientes de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de las violaciones a la presente ley*” (art. 168 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00).

Con esta medida la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, vulnera el principio de debido proceso “*non bis in idem*” que la CD regula como derecho fundamental (art. 8.2.h CD) y cuyo incumplimiento puede ser susceptible de protección especial a través del recurso de amparo<sup>588</sup>. De manera que, como se estudiará *infra* en el epígrafe relativo a los principios del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, al margen de toda constitucionalidad de las leyes, en la República Dominicana no se aplica el principio *non bis in idem* en caso de que concurren una sanción administrativa y una penal (sólo se garantiza su cumplimiento en caso de duplicidad de sanciones penales). Frente a una actuación ilícita contra el medio ambiente pueden concurrir una sanción administrativa y una sanción penal, y cuando de

---

2. Limitación o restricción de las actividades que provocan el daño o riesgo al medio ambiente, o si fuere el caso, sujeción de las mismas a las modalidades o procedimientos que hagan desaparecer dicho perjuicio o riesgo;

3. Decomiso y/o incautación de los objetos, instrumentos, artefactos, vehículos, materias primas, productos o artículos, terminadas o no, empleados para provocar el daño; y

4. Prohibiciones o suspensión temporal o provisional de las actividades que generan el daño o riesgo ambiental que se trata de evitar y, en caso extremo, clausura parcial o total del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que haya generado la violación a la presente ley y otras relacionadas.

<sup>587</sup> Todo el que culposo o dolosamente, por acción u omisión, transgreda o viole la presente ley y demás disposiciones que la complementen, incurra en delito contra el medio ambiente y los recursos naturales y, por tanto, responderá de conformidad a las mismas. Así, de toda agresión o delito contra el medio ambiente y los recursos naturales nace una acción contra el culpable o responsable.

<sup>588</sup> *Vid. infra* el epígrafe V del capítulo II de esta segunda parte sobre el principio de *non bis in idem*.

esa infracción se deriven daños, adicionalmente el responsable queda obligado a reparar y/o indemnizar el perjuicio causado.

Con respecto a la responsabilidad de reparar el daño es necesario aclarar que ésta medida no constituye una sanción, sino que consiste simplemente en la obligación de reparar el daño ambiental, el cual pudo ser o no causado a raíz de una infracción. La responsabilidad de reparar el daño es independiente a la sanción y por tanto puede ser exigida como resultado de una infracción o frente a una actuación que, sin llegar a constituir infracción, ha causado un daño. Cuando el daño recae sobre bienes de interés público es al Estado a quien corresponde exigirla (a través de la vía penal o administrativa), mientras que, cuando sólo afecta a particulares su reparación debe ser exigida por el particular perjudicado a través de una acción civil. En consecuencia, puede existir un procedimiento para exigir la reparación de un daño sin que exista sanción y puede existir sanción o sanciones ambientales sin que exista responsabilidad de reparación y/o indemnización, aunque esta última posibilidad es extraño que tenga lugar en la práctica.

### **1. La sanción administrativa como acto administrativo**

Como en el Derecho español, en el Derecho dominicano las formas clásicas de intervención de la Administración son a través de normas, actos administrativos y contratos. La sanción se enmarca dentro de los actos administrativos desfavorables de la Administración, los cuales se definen como aquellos actos que “actúan restringiendo el patrimonio jurídico anterior, imponiéndole una obligación o una carga nuevas, reduciendo, privando o restringiendo algún derecho o facultad hasta entonces intactos”<sup>589</sup>. Así por ejemplo son actos administrativos desfavorables la denegación de un permiso de construcción porque no cumple con los

---

<sup>589</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1997, p.562).

parámetros ambientales establecidos en la norma ó el cierre de un local de ocio porque emite niveles más altos de ruido que los permitidos por las normas, etc. Ahora bien, no todo acto administrativo desfavorable puede ser considerado como sanción ya que también la legislación ambiental regula medidas provisionales limitativas de derechos que pueden ser impuestas por la Administración en los casos de peligro grave y para cuya imposición no se precisa seguir un procedimiento administrativo sancionar. Será la Ley o el reglamento conforme a la Ley el que determine cuando se trata de sanciones ambientales o de medidas provisionales.

En este sentido, el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, define como sanción administrativa ambiental el acto impuesto por la SEMARN actuando en función administrativa, que se deriva de una acción u omisión dañosa, como consecuencia de una violación de un deber impuesto por la ley, normas y reglamentos ambientales (art. 3.y). En realidad esta definición no aporta datos ni criterios suficientes para diferenciar lo que es un acto administrativo desfavorable de aquello que es una sanción administrativa, ya que en la definición no se especifica que para la imposición de la sanción será necesario llevar a cabo un procedimiento que garantice todos los derechos y garantías de debido proceso al inculpado ni que la sanción tiene un carácter aflictivo o de castigo. En este sentido, tal como apunto HUERGO LORA *“la sanción castiga o retribuye un comportamiento ilegal del sujeto a quien se impone, mientras que esas otras medidas tienden a satisfacer intereses públicos (por ejemplo, evitando que se produzcan situaciones contrarias al orden público o que surjan situaciones de riesgo para la salud pública, o eliminando las consecuencias físicas de conductas ilegales), con independencia de que también supongan un perjuicio para el infractor, perjuicio que no está en primer plano y que es irrelevante para la justificación*

*de la medida*<sup>590</sup>. Es así que, lo que diferenciará una sanción administrativa de un acto desfavorable que no constituye sanción es que, los actos desfavorables que no constituyen sanción se regulan en el reglamento como medidas provisionales y en este sentido la ley no somete estas medidas al procedimiento garantista al que somete a las que regula bajo el título de infracciones y sanciones. De cualquier forma, para futuras revisiones del reglamento citado ésta es una de las cuestiones que deberán ser aclaradas para una mejor aplicación de la ley.

A diferencia del Derecho español que, en general regula las infracciones y sanciones ambientales en leyes sectoriales, en el Derecho dominicano, como se ha señalado *supra* las sanciones ambientales se regulan en la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley No. 64-00, del 18 de agosto. Esta ley tipifica el catálogo de sanciones que podrá imponer la SEMARN y, con base en éste catálogo la Administración puede castigar al particular por el incumplimiento de cualquiera de las normas ambientales. Estas sanciones que serán estudiadas a continuación, según establece el art. 167 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, pueden consistir en: multas, limitación o restricción de las actividades que provocan el daño o riesgo al medio ambiente; decomiso y/o incautación de los objetos, instrumentos, artefactos, vehículos, materias primas, productos o artículos, terminados o no empleados para provocar el daño.

## **2. Las medidas sancionadoras en sentido estricto**

### **A. Las sanciones pecuniarias**

Al igual que en el Derecho español, en el Derecho dominicano, la sanción pecuniaria o mejor conocida como multa, es la sanción más frecuente en el

---

<sup>590</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 225).

ámbito del Derecho administrativo sancionador general y en el ámbito del medio ambiente también. La sanción de multa consiste en la imposición de la obligación del pago de una cantidad determinada de dinero al infractor de la legislación ambiental.

La novedad más importante que introduce la Ley General de Medio Ambiente en relación al sistema de sanciones consiste en que la determinación de la sanción pecuniaria se realiza tomando como base el sueldo mínimo establecido en el sector público. En este sentido, según establece la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, las sanciones pueden ser desde medio (1/2) salario mínimo hasta tres mil (3,000) salarios mínimos vigentes, en la fecha en que se cometió la infracción, en función de la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño y de la magnitud de los daños causados (art.167.1).

Este mecanismo de determinación de la sanción de multa resulta de gran utilidad en países que, como la República Dominicana, la moneda nacional se expone a constantes procesos de devaluación. Con anterioridad a la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, resultaba mucho más rentable, por ejemplo, cortar un árbol, venderlo a precio de mercado y pagar la multa (en caso de ser sancionado), porque el importe de la multa resultaba irrisorio en relación a los beneficios obtenidos con la infracción y al daño causado. Con este nuevo sistema para la determinación de la cuantía de la multa se evita que la sanción pierda su finalidad represiva, retributiva o de castigo, ya que impide que con el paso del tiempo las sanciones se tornen inferiores al daño ocasionado por el infractor.

En España, recientemente algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de la competencia que tienen para desarrollar normativamente la legislación estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE) han establecido una figura jurídica sustituta de la multa denominada prestación ambiental sustitutoria (PAS). Con ella se pretende ofrecer a los infractores de la

legislación ambiental una alternativa de la sanción de multa, la cual consiste en la realización de tareas de restauración, conservación o mejora que redunden en beneficio del medio ambiente<sup>591</sup>. La regulación de la PAS en el Derecho dominicano podría reportar los mismos beneficios que en el Derecho español relativos a garantizar que el importe obtenido por concepto de la multa sea directamente invertido en la restauración del medio ambiente.

### **B. Las sanciones de privación de derechos**

La Administración podrá adoptar medidas limitativas o restrictivas de las actividades que provoquen daño o riesgo al medio ambiente (art. 167.2). Estas medidas podrán consistir en la prohibición temporal o provisional de las actividades que generan el daño o riesgo ambiental que se trata de evitar y, en caso extremo, clausura parcial o total del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que haya generado la infracción (art. 167.4 Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00). Así como también la sujeción de las actividades que han dado lugar al incumplimiento de la norma a formas y procedimientos especiales de funcionamiento (art. 15.6 del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007).

### **C. El decomiso y/o incautación**

Según señala la Ley General de Medio Ambiente, la Administración podrá proceder al decomiso y/o incautación de los objetos, instrumentos,

---

<sup>591</sup> En este sentido *Vid. supra* el epígrafe VI.1.A.a del capítulo I de la parte I, sobre la prestación ambiental sustitutoria en el Derecho español.

artefactos, vehículos, materias primas, productos o artículos, terminados o no, empleados para provocar el daño (art. 17.3).

Donde con mayor frecuencia se aplica esta sanción es en los casos de extracción ilegal de materiales de construcción, tales como arena y gravilla. En este sentido, la Subsecretaría de Suelos y Aguas al sancionar al infractor, entre los considerandos de la resolución sancionadora señala que: *“se autoriza la entrega de los equipos retenidos una vez el infractor haya cubierto la sanción administrativa; haciéndole la observación al mismo de que en caso de reincidencia los equipos serán incautados de acuerdo al art. 167 de la Ley General de Medio Ambiente”*. Como ejemplo de estas resoluciones se encuentran: Resolución No. 427-2006 (relativa al transporte de “arena lavada” con el ticket para pago de tarifa ambiental sin fecha y sin hora de salida); Resolución No. 417-2006 (relativa al transporte de piedras con el ticket para pago de tarifa ambiental con la fecha alterada); Resolución No.402-2006 (relativa al transporte de arena de empañete sin los permisos correspondientes).

### **3. Las medidas accesorias**

#### **A. La publicación de sanciones**

En la Ley General de Medio Ambiente promulgada en el año 2000 se regula la obligación de la SEMARN relativa a la publicación de los nombres de las personas naturales y jurídicas que sean sancionadas por la comisión de infracciones ambientales (art. 48). En España, a diferencia de la República Dominicana, la publicación de sanción no siempre es una medidas accesorias sino que en algunos casos, como se explicó *supra*, puede constituir en sí misma una infracción. En España, esta medida goza de mucho reconocimiento y efectividad en materia de medio ambiente.

Su aplicación en la República Dominicana podría surtir los mismos resultados que con el tiempo han tenido lugar en España, los cuales pueden ser más gravosos a los que se producen con una multa. Esto es así porque de la misma forma que determinadas técnicas de fomento como son el etiquetado ecológico o los sistemas de gestión certificados pueden provocar la imagen pública positiva de una empresa, que se traduzca en un mayor consumo de los bienes o servicios que ésta ofrece al mercado, asimismo, la publicación de una infracción medioambiental en una sociedad cada vez más consciente de la necesidad de proteger el medio ambiente, puede afectar considerablemente la economía de la empresa.

## **VI. El deber de reposición o resarcimiento**

En primer lugar es preciso aclarar que el deber de reposición o resarcimiento no constituye parte de la sanción. El deber de reposición o resarcimiento es una medida distinta e independiente de la sanción que, como su nombre indica, tiene la finalidad de que la persona que ocasione un daño al medio ambiente lo repare y, en caso de no haber lugar a la reparación lo indemnice a través del pago de una suma que será determinada en función del daño ocasionado. En estos términos lo define la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, al señalar que *sin perjuicio de las sanciones que señale la Ley, todo el que cause daño al medio ambiente o a los recursos naturales, tendrá responsabilidad objetiva por los mismos de conformidad con la presente Ley y las disposiciones legales complementarias. Asimismo estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuera posible, e indemnizarlo conforme a la ley” (art. 169)*. Con este artículo la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, revoluciona el sistema de responsabilidad por daños ambientales existente hasta la fecha en la República Dominicana. Antiguamente, el sistema de responsabilidad por daños ambientales estaba basado en la responsabilidad subjetiva, el cual exigía que para la imputación

de responsabilidad civil fuera necesario que la persona causante del daño actuara con culpa. Al contrario, el sistema de responsabilidad objetiva que introduce la Ley General de Medio Ambiente señala que la persona que ocasione el daño debe responder por el mismo independientemente de que sea culpable o no. En realidad este nuevo sistema consiste en la aplicación del principio “*quien contamina paga*”<sup>592</sup>, el cual, como se explicó *supra* y como se desprende del art. 101 de la Ley No. 64-00 reclama que “(...) *quien establece el riesgo debe ser responsable del costo de todo el proceso de su disposición o depósito definitivo*”. En ese sentido para facilitar el cumplimiento de esta disposición la misma Ley regula la creación de un seguro obligatorio de responsabilidad civil para aquellas actividades que pongan en riesgo la conservación del medio ambiente y los recursos naturales (art. 173).

En el Derecho español también la obligación de reparar y/o indemnizar determinados daños ambientales se somete a un sistema de responsabilidad objetiva regulado en la Ley 26/2007, de 23 de octubre sobre Responsabilidad ambiental que transpone la Directiva comunitaria 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004. Al igual que en el Derecho dominicano, en el Derecho español el sistema de responsabilidad objetiva tampoco constituye un instrumento del *ius puniendi* del Estado, ya que lo que exige es la reparación objetiva, es decir, aquella en la cual no es necesario que converja la culpa o infracción en los casos en los que sea competente. La diferencia entre el sistema dominicano y el sistema español de responsabilidad objetiva consiste en que, mientras que la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, establece el sistema de responsabilidad objetiva para todos los daños causados al medio ambiente, el sistema de responsabilidad objetiva que introduce la Ley 26/2007, en el Derecho español sólo aplica para determinados casos, relativos a daños causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III de la ley

---

<sup>592</sup> Sobre este principio *Vid. supra* el epígrafe IV.1 del capítulo I de la parte I y el epígrafe III.1 del capítulo I de la parte II.

(en los que se aplica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; el Real Decreto 1254/1999, del 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; en materia de recogida, transporte y gestión de residuos peligrosos; contaminación de aguas; clasificación, envasado, etiquetado y transporte de productos peligrosos; organismos modificados genéticamente, entre otros) y en los casos de contaminación difusa cuando sea posible establecer el vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos (art. 3).

La independencia del deber de reparación y/o indemnización frente a la sanción brinda la posibilidad de que ésta obligación pueda ser exigida dentro de un procedimiento sancionador, o fuera de él, cuando los daños ocasionados al medio ambiente no constituyan infracción. Como se explicó *supra* estos daños pueden afectar a bienes de interés públicos y a bienes de particulares. Cuando los daños afectan a bienes de interés público es al Estado (a través de la Administración o del Tribunal penal) a quien corresponde exigirla y, cuando se trate de daños a particulares, corresponderá al particular perjudicado exigir la reparación de los daños que le han ocasionado a través de una acción civil. Así, por ejemplo, la SEMARN, en relación a un caso sobre importación de residuos peligrosos que se había realizado en el país sin contar con los estudios previos que la Ley General de Medio Ambiente exige para esos supuestos, además de la sanción, la obligación de reparar y/o indemnizar el daño causado: *“la reparación del daño consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho, en los casos que sea posible, en la compensación económica del daño y los perjuicios ocasionados al medio ambiente o a los recursos naturales, a las comunidades o a los particulares” (Resolución sancionadora No. 11/2004).*

En definitiva, la reparación y/o indemnización por daños al medio ambiente cuando surge como consecuencia de una infracción podrá ser exigida dentro

del procedimiento administrativo sancionador o del penal (en caso de que constituya delito). En los casos de delito también podrá ser exigida ante el tribunal civil cuando el grado de responsabilidad del particular haya sido determinado por el orden penal. Así también, la Administración podrá iniciar un procedimiento para exigir la reparación y/o indemnización en los casos en que los daños al medio ambiente no se hayan producido como resultado del incumplimiento de la Ley. En su defecto, cuando los daños sólo afecten intereses de particulares la responsabilidad civil será determinada por los tribunales civiles.

## VII. Las medidas cautelares

Una vez iniciado o antes de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador, la Administración podrá adoptar las medidas provisionales que estime convenientes para salvaguardar los bienes ambientales que en ese momento se encuentren en peligro (párr. IV del art. 10 del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto). Estas medidas de naturaleza no sancionadora, también llamadas cautelares o aseguradoras<sup>593</sup> presentan “un carácter accesorio del procedimiento ya iniciado o por iniciar, erigiéndose la eficacia de la resolución en el parámetro más importante de control de la procedencia de tales medidas”<sup>594</sup>. En este orden señala dicho reglamento que conforme establecen los arts. 53 y 54 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, las medidas provisionales no se consideraran como sanciones administrativas

---

<sup>593</sup> No existe un criterio unánime para denominar estas medidas. Tal como señala PONS CÀNOVAS, F. (2001, p. 19): La denominación de las medidas que son objeto de análisis no es una cuestión unánime, ya que tanto en la normativa como en la doctrina (refiriéndose a la española) suelen utilizarse indistintamente las expresiones “medidas provisionales” y “medias cautelares”.

<sup>594</sup> GALLEGO ANABITARTE, A.; MENENDEZ REXACH, A. *et al* (2001, p. 150).

sino como una acción cautelar independiente del proceso sancionador a que diera lugar una infracción administrativa (art. 11).

En materia de medio ambiente, las medidas provisionales tienen como finalidad, cuando lo que está en juego es tutelar el interés general, proteger el medio ambiente evitando que los efectos del daño se tornen irreversibles. Este objetivo se logra atribuyéndole a la Administración la capacidad para tomar decisiones que como su nombre indica son provisionales, efectivas hasta que se alcance una resolución que ponga fin a la vía administrativa. En este sentido el art. 10 del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, establece que “actuando en virtud del art. 54 de la Ley General de Medio Ambiente, los inspectores de la SEMARN están facultados para tomar las medidas que se listan en el presente artículo, para la prevención o cuando comprobaren la existencia de una infracción administrativa que esté generando un daño, peligro o riesgo ambiental inminente al medio ambiente y los recursos naturales: a) Inmediata suspensión de las actividades para evitar que produzcan o que se sigan produciendo daños o riesgos ambientales; b) Restricción temporal de las actividades que generen riesgo ambiental o infracción administrativa; c) Decomiso de los objetos, equipos, materiales, vehículos, materias primas y productos utilizados para causar riesgo ambiental o infracción administrativa; d) Incautación de objetos, equipos, materiales, vehículos, materias primas y productos utilizados para causar riesgo ambiental o infracción administrativa; e) Ordenar la ejecución e implementación de medidas que prevengan, reduzcan o controlen los efectos adversos que se hayan generado o se puedan generar a los recursos naturales o al medio ambiente o a la salud humana; f) Sujeción del desarrollo o realización de la actividad a condiciones y requisitos especiales”.

A diferencia del Derecho español, el Derecho dominicano en materia de medio ambiente atribuye a la Administración la competencia de imponer medidas provisionales no tipificadas expresamente en la ley antes y después de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador (Párr. IV del art. 10), mientras que, el Derecho español sólo permite la imposición de medidas provisionales no tipificadas en la ley en los casos en que haya sido iniciado el procedimiento sancionador (art.72 de la LRJPAC). Con respecto a la aplicación de medidas provisionales, se constata en el caso español una mayor garantía a los particulares del principio de legalidad, mientras que el Derecho dominicano prioriza la protección del medio ambiente.

## **CAPITULO II**

# **EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**



## I. Los principios del Derecho administrativo sancionador en el Derecho ambiental dominicano

El sistema constitucional de la República Dominicana está integrado por dos fuentes, estas son: a) El sistema nacional, conformado por la CD y la jurisprudencia constitucional y, b) El sistema internacional, compuesto por los pactos y convenios internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). Estos sistemas conforman el bloque de constitucionalidad al cual estará sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva secundaria (atendido<sup>595</sup> No. 4 de la Resolución de la SCJ N° 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003)<sup>596</sup>.

La CD en su art. 8 regula una serie de derechos y garantías: inviolabilidad de la vida; seguridad individual, derecho de defensa, garantías procesales frente a la imposición de sanciones, inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, de asociación, de conciencia, legalidad sancionadora, etc. De estos derechos se extraen unos principios, entre los cuales se encuentran el principio de legalidad (art. 8.5: a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe) y el principio *non bis in idem* (art. 8.2.h: nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa). A pesar de que las garantías de debido proceso del art. 8.2 CD relativas a la seguridad individual<sup>597</sup> -entre las cuales se encuentra el principio de *non bis in idem* (art.

---

<sup>595</sup> Los “atendidos” en las resoluciones dominicanas son equivalentes a los “fundamentos jurídicos” en las resoluciones de los tribunales españoles.

<sup>596</sup> En este mismo sentido el art. 10.2 de la Constitución española declara que “*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*”

<sup>597</sup> Art. 8.2 CD: Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de estos fines se fijan las siguientes normas.

La seguridad individual. En consecuencia:

8.2.h)-, se regularon para el Derecho penal, por la vía del Derecho internacional éstos han pasado a regir también la vertiente del *ius puniendi* administrativo del Estado. Como se explicó *supra*, la República Dominicana ha ratificado la CADH y el 19 de febrero de 1999 aceptó la jurisdicción contenciosa de la CIDH, como tribunal competente para conocer de las controversias que se susciten en el incumplimiento del Convenio. Al ratificar la CADH y aceptar la jurisdicción contenciosa de la CIDH, el Estado dominicano queda obligado al cumplimiento de los preceptos que establece la convención y vinculado a las decisiones jurisprudenciales de la CIDH, las cuales, como se dijo al inicio del epígrafe, según resolución de la SCJ forman parte del bloque de la constitucionalidad dominicana. En este sentido, de los artículos 8 y 9 de la CADH se extraen una serie de principios generales del *ius puniendi* del Estado, que posteriormente serán estudiados detenidamente, y entre los

- 
- a. No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniera de infracción a las leyes penales.
  - b. Nadie podrá ser reducido a prisión ni cohibido en su libertad sin orden motivada y escrita de funcionario judicial competente, salvo el caso de flagrante delito.
  - c. Toda persona privada de su libertad sin causa o sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos por las leyes, será puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona.
  - d. Toda persona privada de su libertad será sometida a la autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas de su detención o puesta en libertad.
  - e. Todo arresto se dejará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las cuarenta y ocho horas de haber sido sometido el arresto a la autoridad judicial competente, debiendo notificarse al interesado dentro del mismo plazo, la providencia que al efecto se dictare.
  - f. Queda terminantemente prohibido el traslado de cualquier detenido de un establecimiento carcelario a otro lugar sin orden escrita y motivada de la autoridad judicial competente.
  - g. Toda persona que tenga bajo su guarda a un detenido estará obligado a presentarlo tan pronto como se lo requiera la autoridad competente. La ley de habeas corpus determinará la manera de proceder sumariamente para el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las letras a), b), c) d), e), f) y g) y establecerá las sanciones que procedan.
  - h. Nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa.
  - i. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo.
  - j. Nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio de derecho de defensa. Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres.

cuales se encuentran el principio de legalidad<sup>598</sup>, el principio de culpabilidad<sup>599</sup> y el principio de *non bis in idem*<sup>600</sup>.

La CADH al igual que la CD reguló estos principios sólo para el ámbito del Derecho penal, pero a través de su jurisprudencia extendió estas garantías a todos los ámbitos de actuación estatal, de los cuales podrían derivarse consecuencias limitativas de derechos para los particulares. En ese sentido declaró la CIDH que *“si bien el art. 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal*<sup>601</sup>. En estos mismos términos lo reconoce la SCJ en la Resolución N° 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003, en la cual afirma que *“estas garantías son reglas mínimas que deben ser observadas no sólo en los procesos penales, sino, además, en los que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, administrativo, fiscal, disciplinario o de cualquier otro carácter siempre que estas sean compatibles con la materia de que se trate”* (atendido N° 17). A partir de esta resolución, en la cual la SCJ declara que los distintos ámbitos sancionadores del Estado deben garantizar los mismos derechos a los particulares, se reconoce la aplicación de los principios regulados en el art. 8 CD, los establecidos en el CADH y en esa

---

<sup>598</sup> Art. 9 de la CADH: Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable [...].

<sup>599</sup> Art. 8.2 de la CADH: Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad [...].

<sup>600</sup> Art. 8.4 de la CADH: El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

<sup>601</sup> Caso Baena Ricardo y otros, sentencia del 2 de febrero de 2001, párr. 124.

resolución, como también aplicables en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

A continuación se estudiarán los principios generales que deben regir el Derecho administrativo sancionador, a saber, el principio de legalidad, el principio de culpabilidad y el principio de *non bis in idem*. Se analizará cómo se trasladan estos principios al Derecho administrativo sancionador en el ámbito del medio ambiente. Se explicará con qué alcance y grado de flexibilidad se aplican, y con relación a los que se aplican deficientemente, se formulará una crítica fundamentada en las razones que, derivadas del bloque de constitucionalidad dominicano, exigen su plena aplicación. Los demás principios que rigen y garantiza la existencia del debido proceso serán estudiados en los epígrafes siguientes relativos al procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente (*Vid.* epígrafe V de este capítulo).

En el Derecho español los principios del Derecho administrativo sancionador a pesar de que surgieron (al igual que en el Derecho dominicano) en el Derecho penal, han sido regulados para el ámbito concreto del Derecho administrativo sancionador en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), la cual se aplica de forma general a todos los procedimientos sancionadores que realiza la Administración. Actualmente, el Congreso de la República Dominicana trabaja en la elaboración de un borrador de Ley reguladora de la actividad de la Administración y control por los tribunales, cuyo contenido es muy similar al de la LRJPAC en España. En este anteproyecto de ley se establecen algunos principios del Derecho administrativo sancionador y, lo que es más importante, se regula el procedimiento administrativo sancionador, materia que hasta la fecha está desprovista de regulación general en la República Dominicana y que es la causa de que la Administración cometa muchas

arbitrariedades en el ejercicio de su *ius puniendi* y que muchas infracciones se queden desprovistas de sanciones.

## II. El principio de legalidad

### 1. El principio de legalidad en la Constitución dominicana

El principio de legalidad, como se expresó anteriormente (*Vid. supra* el epígrafe III del capítulo II de la primera parte), al estudiar el Derecho español, constituye un valor esencial en un Estado de Derecho y es un elemento característico de los Estados constitucionales. Este principio es un mandato a todos los ciudadanos que se encuentran bajo su jurisdicción y a los órganos del Estado (Art. 47 CD<sup>602</sup>) para el cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico dominicano, independientemente del rango que ocupen en el sistema, siempre que hayan sido elaboradas conforme a dicho principio. En ese sentido, tal como establece el art. 9.a de la CD, es deber de todo dominicano *“acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ella”*. La Constitución también expresa la subordinación de toda disposición normativa con respecto a ella misma, que es la ley suprema o ley de leyes (principio de jerarquía normativa). En este orden señala que: *“son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrario a esta Constitución”* (art.46 CD).

Con respecto a la Administración y a los órganos judiciales del Estado, este principio reconoce su sumisión a las normas procedentes del poder legislativo. En tal sentido señala que, tanto la Administración en sus distintas actuaciones, como el poder judicial en sus resoluciones deberán estar

---

<sup>602</sup> Art. 47 CD: La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir [...] En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

sometidos al ordenamiento jurídico vigente. *“En su sentido más amplio, el principio de legalidad exige que la actuación de los órganos del Estado, en concreto la de la Administración, mediante actos administrativos y de la de los tribunales mediante resoluciones judiciales se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico”*<sup>603</sup>. De manera que, tanto la Administración como el poder judicial tengan unos límites de actuación para el logro de sus fines. *“El sometimiento al Derecho de los poderes públicos implica que la Administración, en tanto parte de los poderes públicos, actúa sujeta a todo el sistema de fuentes (Constitución, leyes, reglamentos, principios generales de Derecho, etc.). Ese sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico es pleno: no hay zonas exentas de esta dependencia de la administración del Derecho. Por otro lado, el principio implica que la Administración sólo actúa legítimamente cuando existe previo apoderamiento o habilitación por parte de la ley. Finalmente, el sometimiento de la Administración al Derecho implica, como es lógico, que su actuación puede ser controlada jurídicamente por los tribunales competentes “para conocer y decidir los asuntos contenciosos-administrativos” (artículo 37.11 de la Constitución)”*<sup>604</sup>.

Como se expresó anteriormente y se seguirá haciéndose referencia en varios epígrafes de este trabajo, el principio de legalidad tiene vigencia no sólo con respecto a las disposiciones establecidas en una norma con rango de ley, sino también frente a aquellas disposiciones normativas que, aunque no tengan rango de ley, han sido elaboradas y aprobadas conforme al principio de legalidad y, en consecuencia, forman parte del ordenamiento jurídico<sup>605</sup>. En virtud del art. 55.2 CD la competencia para desarrollar el contenido de la ley a través de reglamentos, decretos o instrucciones cuando fuere necesario

---

<sup>603</sup> DE OTTO, I. (2001, p.157).

<sup>604</sup> JORGE PRATS, E. (2005, p.560).

<sup>605</sup> En este epígrafe no se va a profundizar sobre el contenido del principio de reserva de ley y la flexibilidad del principio de legalidad, ya que serán objeto de estudio especial en epígrafes posteriores. En este sentido *Vid. infra* el epígrafe II.6 de este capítulo.

recae sobre el presidente de la República y, en materia de medio ambiente, con base en el art. 18 (apartados 9 y 12) de la Ley General de medio ambiente, también se atribuye esta competencia a la SEMARN.

Es así que la concepción de principio de legalidad se realiza en un sentido amplio, donde también quedan cubiertas otras normas que, aunque no con rango de ley, se elaboran respetando el procedimiento que establecen la Constitución y las leyes para la elaboración y aprobación de las mismas. De manera que el principio de legalidad podría ser mejor nombrado como principio de juridicidad, en el sentido de que no se limita a un tipo determinado de normas. Como señala DE OTTO: *“la palabra legalidad no designa aquí a la ley, sino a todas las normas, incluido los reglamentos, a lo que se le denomina el “bloque de la legalidad” y por ello el principio de legalidad así entendido se denomina también principio de juridicidad<sup>606</sup>”*.

## 2. La reserva de Ley

En el sistema jurídico dominicano, al igual que en el sistema jurídico español existen materias que la Constitución reserva regular específicamente a la ley (principio de reserva de ley), de manera que no pueden ser reguladas reglamentariamente. Por el contrario, la CD no establece una reserva con respecto a los reglamentos, ya que no hay materias atribuidas a ellos en las que no puedan intervenir las leyes: *“el ámbito de la ley es en efecto **ilimitado**<sup>607</sup> o más bien, limitado sólo por la CD. “La Ley debe regular determinadas materias, que, precisamente por ello, se denominan (quizá, impropriamente), “materias reservadas a la ley” o reserva legal<sup>608</sup>”*. Así, por ejemplo, entre las materias que exigen regulación a través de ley se

---

<sup>606</sup> DE OTTO, I. (2001, p. 157).

<sup>607</sup> JORGE PRATS, E. (2005, Vol. I, p. 491).

<sup>608</sup> MENENDEZ REXACH, A. (2003, p. 94).

encuentran: los monopolios en provecho del Estado (art. 8.12 CD); la declaración de necesidad de reforma constitucional (art.37.16 CD); la reglamentación de la carrera judicial y el régimen de jubilación y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial (art. 63, párr. I CD); la determinación de las condiciones para ejercer los cargos indicados en los arts. 82 y 83 CD relativos a los síndicos y regidores (art.84 CD); la organización y régimen de las provincias, así como las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles (art.87 CD), entre otras.

La importancia de que existan materias reservadas exclusivamente a normas con rango de ley, cuya regulación es competencia del poder legislativo reside en garantizar una mayor representación popular en los procesos de creación de leyes, lo cual se identifica plenamente con los principios democráticos de los Estados de Derecho modernos. En ese sentido, tal como explica JORGE PRATS: *“la reserva de ley asegura el pluralismo democrático al obligar que las materias reservadas sean sometidas a un debate público, contradictorio y participativo en donde no sólo la oposición puede expresarse a través de los voceros y representantes de los distintos bloques congresionales sino que, además, los ciudadanos mismos puedan ser escuchados en vistas públicas”*<sup>609</sup>.

En relación al ámbito de actuación del reglamento con respecto a la ley, la reserva de ley se refiere a la vinculación positiva del Gobierno y las Administraciones públicas en cuanto que, para dictar reglamentos u actos que puedan incidir sobre los derechos de los ciudadanos, estos instrumentos jurídicos vinculantes deben contar con una base legal, la cual debe de cumplir con algunas exigencias. *“La reserva de ley implica no sólo la necesidad de una ley previa, sino que tal ley contenga un mínimo contenido material. Ahora bien, ese contenido legal necesario no es el mismo en todos los casos, sino que depende de la materia y de la formulación de las remisiones constitucionales a*

---

<sup>609</sup> JORGE PRATS, E. (2005, Vol. I, p. 493).

la ley”<sup>610</sup>. Aunque la Constitución reserve a la ley la regulación de determinadas materias, esto no significa que deba prescindir de la colaboración reglamentaria, sino que, dicha colaboración debe seguir unos criterios que la legitimen, enmarcándola en el derecho conforme establece el principio de legalidad.

### **3. Base jurídica y contenido del principio de legalidad en materia sancionadora**

El principio de legalidad enraizado como uno de los valores esenciales de un Estado de derecho se encuentra establecido en el art. 8.5 de la CD para todo el ámbito del Derecho dominicano, en términos de que *“A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe”*. De este principio podría derivarse un principio de legalidad sancionadora en el sentido de que a nadie se le puede imponer una sanción si no existe una disposición legal que así lo establezca. No obstante esta derivación que puede hacerse del principio general de legalidad al principio de legalidad en el ámbito sancionador, en la República Dominicana la regulación del principio de legalidad sancionadora se realiza expresamente en el art. 9 de la CADH aplicable directamente al ordenamiento dominicano, el cual establece que *“nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”*. Como se explicó *supra*, aunque estos principios fueron formulados para ser aplicados en el Derecho penal, actualmente, a través de la jurisprudencia de la CIDH y de la SCJ estas garantías se trasladaron a todos los ámbitos en los que el Estado ejerce su fuerza represiva contra los particulares que actúan fuera del marco de la ley, entre los cuales se encuentra la actuación sancionadora de la Administración.

---

<sup>610</sup> MENENDEZ REXACH, A. (2003, p. 98).

Con base en el principio de legalidad sancionadora se prohíbe la imposición de sanciones en los casos en los que el acto ilícito ó su consecuencia jurídica no estén debidamente regulados en una norma con rango de ley. En este sentido tal como explica MUESES HENRIQUEZ: *“como se ve claramente, este párr. 5 está dirigido, directamente, a las autoridades administrativas, que no pueden [...] “sin violar la Constitución y las leyes” obligar a una persona a ejecutar un acto que sea contrario a las leyes, como tampoco pueden pretender impedirle ningún acto, si no existe una ley previa que determine la prohibición de tal acto. Este es el PRINCIPIO DE LEGALIDAD de la Administración pública, que no puede actuar, jurídicamente hablando, si no existe ley relacionada por el acto en cuestión y comete una ilegalidad, recurrible por ante el Tribunal Superior Administrativo<sup>611</sup>, si obliga a actuar o impide actuar sin fundamento jurídico”<sup>612</sup>*. Aunque la cita no hace expresa referencia al ámbito sancionador, esta actividad, al constituir una de las atribuciones propias de la Administración debe cumplir con este requisito de legalidad que se exige a cualquier forma de intervención administrativa del Estado, entre ellas, la sancionadora.

En el Derecho español el principio de legalidad sancionadora es un mandato constitucional (art. 25.1 CE), mientras que en el Derecho dominicano éste principio forma parte del bloque constitucional a través del art. 9 de la CADH. La Constitución española lo regula en términos de que: *“1. 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 mandato expresamente previsto en la Constitución española, conforme ha señalado la jurisprudencia constitucional española integra una doble garantía, una de carácter formal y otra de carácter material. La primera se refiere a la reserva de ley que se

---

<sup>611</sup> Como se expresó anteriormente este Tribunal ha sido sustituido por el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo a través de la Ley No. 13-07, de 5 de febrero de 2007.

<sup>612</sup> MUESES HENRIQUEZ, R. (2004, p. 9).

traduce en la imperiosa necesidad de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, y la segunda relativa al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de tales sanciones<sup>613</sup>.

En la República Dominicana, el principio de legalidad sancionadora, al igual que en España debe aplicarse de forma distinta en el ámbito del Derecho penal que en el Derecho administrativo sancionador. En materia penal existe una reserva absoluta de ley. En este sentido lo declara la SCJ en su resolución Nº. 1920-2003, del 13 de noviembre del 2003, en términos de que: *“El derecho a un proceso legal deriva del principio de legalidad, consagrado en el art. 8 numeral 5 de la Constitución, que dispone que “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe”. Del mismo modo consagrado en el artículo 9 de la CADH y por el artículo 15 de Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Consiste este principio en el aseguramiento de que nadie será objeto de persecución, ni sujeto de proceso **sin la existencia de una ley previa** que confiera fundamento legal a la intervención de las autoridades. En el ámbito del Derecho penal se traduce en que nadie puede ser procesado ni sancionado sino como consecuencia de una ley existente previamente al hecho imputado (nullum delicto sine lege previa). Principio que se extiende hasta la ejecución de la pena (nulla poena). Si bien la garantía de legalidad es, en la práctica, aplicable comúnmente a la materia penal, no menos cierto es que la misma es aplicable “mutatis mutandi” a las*

---

<sup>613</sup> En ese sentido la STC 52/2003, de 17 de marzo (FJ 7), que reitera la STC 161/2003, de 15 de septiembre, (FJ 2), interpreta que del artículo 25.1 se extrae una doble garantía: *“la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este tribunal ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora”.* También se expresan en la misma línea las SSTC 42/1987, de 7 de abril, 276/2000, de 16 de noviembre; 25/2002, de 11 de febrero; 11/2002, de 9 de mayo.

*demás ramas del derecho, salvo las excepciones de lugar*". Esta resolución declara como debe ser aplicado éste principio en el ámbito del Derecho penal, que según afirma es de forma estricta, es decir, que sólo podrá imponerse sanción penal en virtud de una ley, mientras que, en las demás ramas del derecho –entre ellas el Derecho administrativo sancionador- el mismo es aplicado "*mutatis mutandi*", es decir, con cambios, con los cambios de deban ser introducidos en virtud de la materia. Estos cambios en el ámbito del Derecho administrativo sancionador se justifican en razón de la competencia que la Constitución atribuye al poder ejecutivo y a la Administración para el desarrollo de las leyes y la ejecución de las mismas.

Debido a la intensidad distinta con que se aplica este principio en el ámbito del Derecho penal con respecto al Derecho administrativo sancionador es que, tal como establece el art. 8.2 apartados a y c CD<sup>614</sup>, las sanciones privativas de la libertad sólo tendrán lugar en virtud de una ley penal. Esta disposición lo que persigue es reservar al ámbito penal el conocimiento de actos ilícitos de mayor gravedad que los administrativos, de los cuales podría derivarse una sanción privativa de libertad. En ese sentido su preocupación de garantizar que los principios del *ius puniendi* se cumplan de forma más estricta en el Derecho penal, mientras que en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, la regulación de infracciones y sanciones puede estar desarrollada en una norma de menor rango, siempre que esa norma cumpla con el principio de legalidad, y por tanto, cuente con una mínima cobertura legal. Sólo podrá prohibirse la comisión de un acto cuando una norma con rango de ley que cumpla con los requisitos de *lex scripta, lex previa* y *lex certa* así lo establezca. A pesar de que en términos generales las reglas en el Derecho español y en el Derecho dominicano en cuanto a la reserva de

---

<sup>614</sup> Art. 8.2.a: No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniera de infracción a las leyes penales.

Art. 8.2.c: Toda persona privada de su libertad sin causa o sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos por las leyes, será puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona.

ley son parecidas, como se verá a continuación, la flexibilidad de este principio en el Derecho dominicano es mayor que en el Derecho español (en relación con el ordenamiento español *Vid. supra* el epígrafe III.2 del capítulo II de la primera parte), lo cual hace que la aplicación del mismo se realice con base en un canon distinto.

#### **4. El principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

A diferencia del Derecho español (art. 45.3 CE)<sup>615</sup>, en el Derecho dominicano no se reconoce el principio de legalidad de forma específica para el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente. Esto no significa que este principio no le sea aplicable, ya que como se expresó anteriormente conforme a los arts. 8.5 CD y 9 CADH este principio tiene plena validez en todas las áreas del *ius puniendi* del Estado, incluida la materia administrativa ambiental.

En este sentido una de las mayores debilidades que presenta la legislación dominicana en materia de medio ambiente consiste en la falta de aplicación precisa de este principio de derecho, lo cual no guarda necesaria vinculación con que la legislación especial en materia de medio ambiente lo reconozca o no expresamente. El problema fundamental radica en que con frecuencia la Administración incurre en la imposición de sanciones medioambientales, sin que las infracciones que dan lugar a esas sanciones se encuentren debidamente reguladas, conforme establece el principio de tipicidad que se deriva del principio de legalidad. El principio de tipicidad exige que no sea suficiente con que la Ley establezca las infracciones y sanciones sino que es necesario que lo haga con el suficiente grado de precisión que permita saber

---

<sup>615</sup> Art. 45.3 CE: 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.

cuales son las conductas reprochables y las sanciones que su comisión acarrea.

La raíz del problema de esta situación se encuentra en que la Ley General de medio ambiente, a pesar de que sí enumera los tipos de sanciones que la SEMARN es competente para imponer, no regula el catálogo de infracciones susceptibles de sanciones administrativas. Esta situación de vulneración del principio de legalidad causó un caos en la aplicación de la legislación ambiental, el cual se tradujo, en muchos casos, en la imposición de sanciones carentes de toda legalidad. A falta de esta tipificación precisa que exige el principio de legalidad lo que se hacía en la práctica era imponer la sanción con base en disposiciones legales generales (art. 2 de la Ley General de medio ambiente sobre el orden público) que en nada cumplían con la exigencia de tipicidad que, como se dijo, se deriva del principio de legalidad.

Como mecanismo inicial para afrontar esta falta de rigurosidad en la aplicación del principio de legalidad sancionadora la SEMARN publicó, mediante Resolución No. 18/2007, de 15 de agosto, el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, en cuyo anexo I se establece un listado de 48 infracciones relativas a las distintas actividades que regula la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00. Este reglamento, si bien es cierto que mejora la situación anterior, al regular y tipificar un conjunto de infracciones ambientales, es claramente mejorable. En ese sentido, el listado de ilícitos que establece su anexo I no clasifica las infracciones de acuerdo con criterios de gravedad –en muy graves, graves y menos graves- y por lo tanto, no respeta el principio de proporcionalidad. De esta forma, sigue dejando al arbitrio del órgano que impone la sanción la determinación de la misma, situación que, como se explicará *infra* puede ser causante de numerosas violaciones de los principios de legalidad (en cuanto al principio de tipicidad que de él se deriva), de

proporcionalidad y de igualdad ante la ley que regula la CD en su art. 8.5 (la Ley es igual para todos: no puede ordenar más de lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica).

Como ejemplo de la aplicación inadecuada del principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador se encuentra la Resolución sancionadora de la SEMARN, RJ No. 06/2001, que se impuso a una empresa de patanas<sup>616</sup>. En este caso la empresa fue sancionada por estacionar sus vehículos de transporte en plena vía pública de una zona residencial del Distrito Nacional y por incumplimiento de la norma de ruido. Esta empresa estacionaba sus vehículos en las calles de una zona residencial sin contar con ningún tipo de autorización ni del Estado ni de la junta de vecinos del barrio afectado. A cuya falta de autorización se suma que el desplazamiento de estos vehículos se producía desde tempranas horas de la mañana y generando niveles de ruido por encima de los permitidos por la norma de Ruido de la SEMARN, de junio de 2003. Por su parte, la SEMARN al sancionar a la empresa utilizó como únicas bases legales los arts. 1 y 2 de la Ley General de medio ambiente, relativos a: *“Que el establecimiento de la empresa ha incurrido en violaciones a las normas ambientales y a la Ley No. 64-00...”*(art. 1) y; *“Que el art. 2 de dicha ley establece que las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público”*(art. 2). En este caso la sanción fue impuesta sin que se especificaran las normas de orden público que prohibían la ocupación de la vía pública sin previa autorización, así como tampoco hizo referencia a la norma de ruido que fue incumplida con esa actuación. Como puede claramente advertirse esta resolución no cumple con los requisitos que establece el principio de legalidad para la imputación de una infracción y la consecuente imposición de sanción.

---

<sup>616</sup> En la República Dominicana se conocen como “patanas” los vehículos de carga pesada que se utilizan para transportar mercancías.

Con respecto al principio de legalidad sancionadora en el Derecho penal en materia de medio ambiente, como se explicó *supra*, al igual que en Derecho penal general el mismo debe ser aplicado de forma estricta, es decir, con base en infracciones y sanciones reguladas en una norma con rango de ley. Los tribunales penales no pueden imponer sanciones dispuestas en normas reglamentarias, ya que en el ámbito del Derecho penal no se flexibiliza el principio de legalidad sancionadora (conforme a la resolución de la SCJ estudiada *supra* y conforme al art. 8.2 apartados a y c CD). Sin embargo, en la práctica, la aplicación de este principio en el ámbito penal en materia de medio ambiente se realiza de forma matizada. El Código penal no regula infracciones y sanciones contra el medio ambiente y los tribunales penales, además de imponer penas aplicando infracciones y sanciones contenidas en la Ley General de Medio Ambiente, en las leyes sectoriales y en los convenios internacionales, también utilizan como base jurídica a las normas ambientales y reglamentos aprobados por la SEMARN, constituyendo así una franca violación al principio del Derecho administrativo sancionador relativo a la legalidad sancionadora.

##### **5. El principio de legalidad sancionadora como derecho fundamental: su protección a través del recurso de amparo**

El ordenamiento jurídico dominicano prevé, al igual que el ordenamiento jurídico español, el recurso de amparo para la protección de los derechos que reconoce como fundamentales. Como se explicó *supra*, en virtud de la interpretación que realiza la SCJ del art. 3 CD [*La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado (...)*], se declara que la CD junto con los tratados internacionales ratificados por el Congreso conforman el bloque de la constitucionalidad dominicana. En la República Dominicana, el recurso de amparo al igual que el derecho a la legalidad

sancionadora forman parte del ordenamiento jurídico nacional a través del Derecho internacional, en concreto a través de la CADH (arts. 25 y 9), la cual fue ratificada por el Congreso de la República el 25 de diciembre de 1977, mediante resolución No. 739. Este recurso se regula en términos de que *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

Según se deriva de este artículo es susceptible del recurso de amparo la violación de cualquier derecho que sea reconocido como fundamental por la Constitución, la ley o la CADH. A este grupo de derechos debe sumarse, conforme a la interpretación de los arts. 3 y 10 CD, aquellos cuya fuente resulta de otros convenios internacionales que regulen derechos fundamentales, ya que como dice la SCJ, los tratados internacionales debidamente ratificados junto con la CD conforman el bloque de la constitucionalidad. Es decir, conforme a ésta interpretación en el derecho dominicano sería susceptible del recurso de amparo la vulneración de cualquiera de los derechos que el ordenamiento nacional reconozca como fundamentales a través de distintas fuentes. En este sentido, como apunta JORGE PRATS: *A nuestro entender, el ámbito del amparo incluye, además, los derechos constitucionales implícitos incorporados en virtud del artículo 10 y los derechos reconocidos en convenios internacionales de derechos humanos que tienen rango constitucional en virtud de los artículos 3 y 10 de la Constitución. Como se puede observar, la Convención no distingue para fines del amparo, entre derechos de rango de ley y derechos de rango constitucional o convencional*<sup>617</sup>.

---

<sup>617</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p. 388).

A diferencia del Derecho dominicano, en España, la vía del recurso de amparo sólo está disponible para los casos de presunta violación, *ex art. 53.2 CE* de los derechos establecidos en la sección primera del capítulo II, del título I de la CE relativa a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. En la República Dominicana es más difícil delimitar cuales son estos derechos porque están repartidos en los distintos instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento, de manera que no existe una lista ordenada de ellos y es más, incluso los derechos constitucionales considerados como fundamentales no se establecen en la CD bajo ese título, sino que se regulan bajo el nombre de Derechos individuales y sociales y esto hace difuso su aplicación, ya que hay que analizar su contenido para determinar si se tratan o no de derechos fundamentales.

Por su parte, el derecho a la legalidad que contiene la CD: *a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe (art. 8.5 CD)* como el derecho a la legalidad sancionadora, que regula el art. 9 CADH: *Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”,* se configuran como derechos fundamentales, ya que tienen una base legal en la CADH, y esta convención establece como mecanismo de protección de los derechos que regula el recurso de amparo (art. 25 CADH). Esto significa que el Estado ha creado una serie de mecanismos, entre los que podría destacarse el recurso de amparo para que el particular que se considere perjudicado por la lesión de este derecho pueda invocarlo por una vía especial que pretende atender las necesidades del perjudicado de una forma más efectiva. Tal como dice NIETO: *“de este derecho objetivo se deriva uno de índole subjetiva, que consiste en el derecho a exigir que sea respetada tal legalidad (...). Más*

*todavía: estos derechos subjetivos alcanzan nada menos que el rango de derecho fundamental y, por ende, protegido por el recurso de amparo*<sup>618</sup>.

La legislación dominicana aún no establece el procedimiento a seguir ante los tribunales nacionales para la interposición del recurso de amparo. Ha sido la Suprema Corte de Justicia la que ha determinado el tribunal competente para reconocer este recurso y el procedimiento a seguir en estos casos. En este sentido establece la SCJ en Sentencia del 24 de febrero de 1999: *“la Suprema Corte de Justicia está facultada, empero, para determinarlo [el procedimiento] cuando por omisión del legislador no se ha establecido el procedimiento adecuado; que no obstante ser de principio que sólo la ley atribuye competencia, al no existir ninguna disposición que ponga a cargo de determinado juez o tribunal el conocimiento del recurso de amparo (...) la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con las atribuciones que le confiere el inciso 2 del artículo 29 de la Ley No. 821, de Organización Judicial, determine la competencia y el procedimiento que deberá observarse en los casos de apoderamiento judicial con motivo de un recurso de amparo”*. En ese orden y atendiendo a que los jueces de primera instancia *“como jueces de derecho común, tienen plenitud de jurisdicción en todo el distrito judicial en el cual ejercen sus funciones”*<sup>619</sup>, la SCJ los designa como los tribunales competentes para conocer en primera instancia de los recursos de amparo interpuestos frente a la vulneración de los derechos fundamentales. Dicha sentencia también señala que el procedimiento a seguir para conocer de estos recursos es el de referimiento, el cual está regulado en los arts. 101 y siguientes de la Ley 834 de 1978<sup>620</sup>.

---

<sup>618</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 220).

<sup>619</sup> Sentencia de la SCJ de 24 de febrero de 1999.

<sup>620</sup> En ese sentido señalan la resolución segunda y tercera de la Sentencia:

**segundo:** Determinar: **a)** que tiene competencia para conocer de la acción de amparo el juez de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que se haya producido el acto u omisión atacado; **b)** que el procedimiento que deberá observarse en materia de amparo será el instituido para el referimiento, reglamentado por los artículos 101 y siguientes de la Ley 834 de 1978; **c)** el

En España, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esta cuestión, declarando que: “el art. 25.1 de la Constitución incorpora, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, la regla <<*nullum crimen, nulla poena sine lege*>>, al repertorio de los derechos públicos subjetivos, de cuya regla se sigue la necesidad, no solo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquellos y éstas, que puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella”<sup>621</sup>. La protección del principio de legalidad es uno de los pilares más importantes en que se sustenta un Estado de Derecho. “*La vigencia efectiva del principio de legalidad impone la existencia de un conjunto de mecanismos de control a través de los cuales puede asegurarse eficazmente el sometimiento de la Administración al sistema normativo*”<sup>622</sup>.

El recurso de amparo constitucional español, conforme señala ARAGON REYES, presenta determinadas características: el mismo no constituye un recurso propiamente dicho, sino que se trata de una acción que se interpone ante un órgano no jurisdiccional: el Tribunal Constitucional; es un recurso extraordinario que se limita a la protección de los derechos fundamentales; es

---

impetrante deberá interponer la acción de amparo contra el acto arbitrario u omisión, dentro de los quince (15) días en que se haya producido el acto u omisión de que se trate; **d)** la audiencia para el conocimiento de la acción, deberá ser fijada para que tenga lugar dentro del tercer día de recibida la instancia correspondiente. Sin embargo, cuando la acción fuere ostensiblemente improcedente a juicio del magistrado apoderado, así lo hará constar en auto y ordenará el archivo del expediente. Este auto no será susceptible de ningún recurso; **e)** el juez deberá dictar su sentencia dentro de los cinco días que sigan al momento en que el asunto quede en estado; el recurso de apelación, que conocerá la corte de apelación correspondiente, deberá interponerse dentro de los tres días hábiles de notificada la sentencia, el cual se sustanciará en la misma forma y plazos que se indican para la primera instancia, incluido el plazo de que se dispone para dictar sentencia; **f)** los procedimientos del recurso de amparo se harán libres de costas. **Tercero:** Declarar que no procede, en el caso de la especie, estatuir sobre el pedimento de sobreseimiento en razón de que corresponde al juez apoderado de lo principal pronunciarse sobre dicho pedimento; **Cuarto:** Ordena que la presente Resolución sea comunicada al Magistrado Procurador General de la República, para los fines de lugar.

<sup>621</sup> STS español de 9 de nov. 1993 (FJ 4, Ar. 8951).

<sup>622</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, p.86).

un recurso subsidiario al cual sólo se puede acceder luego de haber agotado la vía judicial y que se acciona con una considerable flexibilidad procesal<sup>623</sup>.

Al igual que en el derecho español, el recurso de amparo se considera una acción. En ambos ordenamientos jurídicos se configura como un recurso subsidiario, que se limita a la protección de los derechos fundamentales y se acciona con bastante flexibilidad procesal. Por su parte, la diferencia que guarda el recurso de amparo en el derecho español con respecto al recurso de amparo dominicano consiste en que, en derecho dominicano el órgano encargado de conocer éste recurso es judicial, mientras que en el derecho español no; - la competencia corresponde al TC (art. 161.1.b CE), que no es un órgano integrado en el poder judicial. Así se deriva del Título IX de la CE-.

## **6. Flexibilización del principio de legalidad**

### **A. Potestad reglamentaria del Poder ejecutivo y de la Administración pública**

Como se expresó *supra*, la Constitución establece que: “el poder ejecutivo se ejerce por el presidente de la República [...]” el cual es también jefe de gobierno y de la Administración pública (art. 55 CD). En este sentido la CD indica que “para el despacho de los asuntos de la Administración pública habrá las Secretarías de Estado que sean creadas por la ley” (art. 61 CD). Para la administración de los bienes que integran el medio ambiente y los recursos naturales, el Estado, a través de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, creó a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Aunque el presidente de la República y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales -como órgano de la Administración dependiente del poder ejecutivo - forman parte de un mismo Poder del

---

<sup>623</sup> En este sentido ARAGON REYES, M. (2001, T.II, p.66).

Estado (el ejecutivo), en razón de las particularidades que presentan, en cuanto al ejercicio de su potestad reglamentaria, serán analizados de forma separada. Así en un primer plano la potestad reglamentaria del presidente de la República y, en un segundo, la potestad reglamentaria de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

#### **a. Potestad reglamentaria del Presidente de la República**

El poder reglamentario del presidente de la República se regula en el art. 55.2 CD, en términos de que “corresponde al presidente de la República: “[...] expedir<sup>624</sup> reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario”. La potestad normativa del presidente de la República, como se explicó *supra*, sólo está limitada por el respeto a la reserva de ley que establece la CD para determinadas materias. Al margen de este límite, se trata de una potestad muy amplia. En este sentido “por la forma en que está consagrada esa facultad en nuestra Constitución, se entiende, por la mayoría de los constitucionalistas, que ese poder es muy amplio. No se limita a la ejecución de leyes. El presidente de la República puede dictar también reglamentos, para regular cuestiones nuevas, no tocadas aún por las leyes”<sup>625</sup>.

Asimismo, este poder reglamentario que la Constitución atribuye en principio para los casos en que “fuere necesario”, en la práctica ha sido extensamente utilizado al punto de convertirse en ilimitado<sup>626</sup>. De manera que el presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria puede actuar de *motu proprio* en todas aquellas cuestiones que sean de su

---

<sup>624</sup> Expedir es uno de los verbos que utiliza la legislación dominicana como equivalente al verbo “aprobar” utilizado en Derecho español.

<sup>625</sup> AMIAMA, M. (1995, p. 145).

<sup>626</sup> Seguramente esta extensa legitimidad que tiene el presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria obedece a los muchos años de dictadura que vivió la República Dominicana (1930-1961). Durante este período el dictador Rafael Leonidas Trujillo incurrió en todo tipo de exceso en el ejercicio del poder, dentro del cual se encuentra la concentración en el gobierno de todas las funciones del Estado.

interés, siempre y cuando no se trate de materias reservadas o limitadas por una norma con rango de ley. Por ello, si el reglamento tipifica infracciones y sanciones, de acuerdo con la reserva de ley en materia sancionadora que establecen los arts. 8.5 CD (*“a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe”*) y 9 CADH (*“nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”*), estará obligado a respetar, al menos, los criterios mínimos de antijuridicidad que deberán estar regulados en una norma con rango de ley.

Ahora bien, para que pueda admitirse la flexibilidad del principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador con respecto a los reglamentos aprobados por el presidente de la República o en general, por la Administración pública, no es suficiente con que ésta competencia sea atribuida por disposición constitucional. También debería ser necesario que una norma con rango de ley establezca los criterios de antijuridicidad en los cuales deberá enmarcarse el presidente de la República para tipificar infracciones y sanciones. En consecuencia, aunque las infracciones y sanciones con base en las cuales se desarrolle un procedimiento administrativo sancionador estén tipificadas en una norma reglamentaria, ésta norma debe contar con los requisitos de reserva de ley que se desprenden de los arts. 8.5 CD y 9 CADH.

Sobre este asunto señala JORGE PRATS que: *“en cuanto al sentido de legalidad, este tiene el mismo alcance en el Derecho sancionador administrativo que en derecho penal: no hay infracción administrativa, ni sus correspondientes consecuencias jurídicas (sanciones), sin previa determinación o tipificación por ley formal. Se consagra así una reserva de ley en materia sancionadora a favor del legislador y que se manifiesta en la tipificación de*

*ilícitos, el establecimiento de las sanciones, el enjuiciamiento de los hechos y la ejecución de las sanciones*<sup>627</sup>.

A diferencia de este autor, en este estudio se considera que si bien es cierto que en ambos ámbitos del *ius puniendi* del Estado (administrativo y penal) se exige reserva legal, ésta exigencia es más estricta en el Derecho penal, en donde se exige su cumplimiento íntegro, es decir, toda sanción penal debe estar regulada en una ley. Mientras que, en el Derecho administrativo sancionador esta reserva acepta modulaciones relativas al desarrollo reglamentario de las infracciones y sanciones reguladas en una ley. En este orden de cosas, el problema fundamental que presenta el Derecho dominicano es que, ni la ley ni la jurisprudencia, ni tampoco hasta ahora la doctrina han explicado claramente el alcance de esa flexibilización en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. En este trabajo, con base en el Derecho español se intentará explicar, formular y fundamentar, el alcance de esta flexibilización en el Derecho dominicano, interpretación que como tal, podrá o no ser acogida por los que ejercen el poder reglamentario, pero en cualquier caso, se formula y sostiene con la intención de que el sistema jurídico dominicano mejore, sea más preciso y garantice con más efectividad los derechos de los ciudadanos.

Sobre esta necesidad de una mayor claridad en relación con el alcance de la potestad reglamentaria se pronunció en su día VINICIO TOBAL, corroborando una afirmación de AMARO GUZMÁN en términos de que nuestra carta sustantiva peca de imprecisa en este aspecto, *“pues debería disponer de manera expresa [...] el alcance o la potestad reglamentaria del presidente de la República”*<sup>628</sup>.

---

<sup>627</sup> JORGE PRATS, E. (1996, p. 48).

<sup>628</sup> TOBAL, V. (2002, p. 39).

### **a.1. Alcance de la flexibilidad del derecho de legalidad sancionadora en el derecho dominicano**

En España, como se ha expuesto *supra* en el epígrafe II.6 del capítulo II, la competencia reglamentaria está atribuida al Gobierno, tanto del Estado español como a los órganos de Gobierno de las diferentes Comunidades Autónomas<sup>629</sup> y a los Plenos de los Ayuntamientos (Asambleas municipales)<sup>630</sup>. El grado de flexibilidad con que se aplica el principio de legalidad sancionadora a cada uno de estos sujetos – órganos competentes para aprobar reglamentos-, es diferente.

La determinación de la intensidad con la que se aplica el principio de legalidad sancionadora a las diferentes clases de reglamentos, dependiendo de quién los aprueba, si el poder ejecutivo (central o autonómico) o los municipios es una cuestión que, en el caso español, no ha sido establecida por la Constitución ni por la legislación sino por la jurisprudencia constitucional (SSTC 60/2000, 52/2003, 3/1988; 15/2004, 132/2001, entre otras).

En el caso de los reglamentos del Gobierno, - ya sea del Estado español, como los autonómicos- la jurisprudencia del TC (por todas STC 60/2000, de 2 de marzo) ha declarado que el principio de reserva de ley se cumple siempre que una norma legal determine los elementos esenciales de la conducta antijurídica de la propia ley y la naturaleza y límite de las sanciones a imponer<sup>631</sup>. De esta manera el Reglamento del Gobierno al regular

---

<sup>629</sup> Art. 97 CE: El gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

<sup>630</sup> Arts. 139-141 LBRL, citados *supra* en el epígrafe III.6.B del capítulo II de la primera parte.

<sup>631</sup> En este sentido ha declarado el TC que: Es doctrina reiterada de este tribunal que el art. 25.1 CE reserva a la Ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley [...] en ese sentido este tribunal ha precisado que, en materia de tipificación de infracciones, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica de la propia ley” STC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3.

infracciones y sanciones deberá limitarse a desarrollar los tipos de infracciones y sanciones previstos en la ley.

Por el contrario, la aplicación del principio de legalidad sancionadora a la competencia reglamentaria de los municipios (para la elaboración y aprobación de sus reglamentos u Ordenanzas municipales) es más flexible que lo que resulta exigido al Gobierno. En este sentido la jurisprudencia constitucional española ha declarado (entre otras, STC 132/2001, de 8 de junio y STC 16/2004, de 23 de febrero) que una norma con rango de ley debe fijar los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada municipio puede establecer tipos de infracciones, es decir, la ley debe fijar los criterios que orienten y condicionen la valoración y decisión de cada organización municipal a la hora de establecer los tipos de infracción. En cuanto a la fijación de sanciones la ley debe regular las clases de sanciones que pueden tipificar las ordenanzas municipales, lo cual se cumple con el establecimiento en la ley de una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma regule<sup>632</sup>.

De estas dos variantes de aplicación flexibilizada del principio de legalidad sancionadora a la actividad reglamentaria del Gobierno y de los municipios, a la que se acerca más el Derecho dominicano, es a la que se exige en el Derecho español con respecto a las Ordenanzas municipales. Como se verá a continuación, en el ámbito del medio ambiente el *Reglamento para el control*,

---

<sup>632</sup> En este orden declara la STC 16/2004 que: 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 ordenanzas municipales- 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 ilícitos administrativos que ella misma tipifica (FJ 5).

*vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, a partir de unos criterios mínimos establecidos en la Ley General de Medio Ambiente, regula un catálogo de 48 infracciones ambientales. En este caso, al igual que ocurre en relación a las normas ambientales elaboradas por la SEMARN, la Ley General de medio ambiente no establece los elementos esenciales de las conductas antijurídicas conforme exige el ordenamiento español al Gobierno, sino que, se limita a regular unos criterios mínimos que luego las distintas normas y reglamentos se han encargado de ir desarrollando. Del mismo modo ocurre, como se verá con respecto a los municipios en el Derecho dominicano, los cuales, están igualmente sometidos a la reserva de ley en materia sancionadora. En este sentido deben cumplir con las mismas condiciones de legalidad que se exigen con respecto al gobierno y a la Administración, las cuales, como se ha expuesto son bastantes flexibles, ya que sólo exigen que una norma con rango de ley establezca los criterios mínimos de antijuridicidad de las infracciones y los tipos de sanciones que podrán desarrollarse a través de una Ordenanza municipal.

En definitiva, ya sean reglamentos del presidente de la República, de la Administración pública o de los municipios, en materia sancionadora todos están sometidos a la reserva de ley que establecen los arts. 8.5 CD y 9 CADH, y en ese sentido el grado de flexibilidad con que se aplica el principio de legalidad parece limitado por la exigencia de que una norma con rango de ley establezca los criterios mínimos de antijuridicidad que deberán enmarcar las infracciones y sanciones que se regulen en los variados tipos de reglamentos.

En la República Dominicana a partir de la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, la potestad reglamentaria en materia de medio ambiente es ejercida por la SEMARN. Esto se debe a que dicha Ley atribuye a esta Secretaría de Estado la competencia de expedir normas. Con esta función que

la Ley General de medio ambiente atribuye a la SEMARN no se limita en modo alguno el ejercicio de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al presidente de la República. Puede ser un alivio para el presidente de la República que dicha potestad se ejerza por otro órgano del poder ejecutivo. Actualmente la competencia reguladora del presidente de la República en materia de medio ambiente se reduce a la expedición de decretos relativos a la declaración de un área protegida, parques nacionales, etc.

La atribución de competencias al poder ejecutivo y a los municipios para desarrollar las leyes a través de reglamentos representa un instrumento de prudencia y oportunidad, sobre todo en el ámbito del medio ambiente, ya que tratándose de un sector cuyos parámetros de regulación se encuentran en constantes cambios debido a los descubrimientos científicos y al estado del bien medioambiental de que se trate, se precisa de un procedimiento regulador más sencillo, que implique menos formalidades que una ley y, en consecuencia, garantice una respuesta jurídica más rápida y efectiva al problema relativo a la producción de riesgos ambientales. El desarrollo reglamentario permite una adecuación más rápida a las necesidades de la sociedad que se concretan en la producción de normas protectoras de los bienes ambientales. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español en su jurisprudencia, en la cual declara que debido a la complejidad técnica que requieren determinados procesos en el ámbito del medio ambiente, como bien serían los estudios de impacto ambiental, sumado a la constante variación de los límites de exigencia en determinados sectores, como por ejemplo, el del ruido, se requiere de una respuesta rápida que garantice una protección efectiva de los recursos naturales<sup>633</sup>. En ese orden de ideas, también se ha pronunciado, como se hizo referencia *supra* la STC español 102/1995, de 2 de junio en la que con respecto a los planes de ordenación forestal afirmó que: *“todo planeamiento se mueve en*

---

<sup>633</sup> En ese sentido ver STC español 52/2003, de 17 de mayo, FJ 7.

*coordinadas de espacio y tiempo y contiene un elemento dinámico. Las directrices habrán de variar según lo hagan la conservación de recursos y ecosistemas y a medida que aparezcan factores nuevos. Junto a la flexibilidad concurre aquí el marcado carácter técnico de las directrices, todo lo cual justifica el establecimiento de criterios y normas básicas por vía reglamentaria” (FJ 9).*

Aunque en el Derecho dominicano la importancia del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno no ha sido precisada por la legislación ni por la jurisprudencia, la incidencia es la misma que en el Derecho español. El ejercicio de la potestad reglamentaria es de suma importancia para la protección del medio ambiente, ya que permite mantener actualizada la protección del entorno con los últimos avances científicos y en menor tiempo que si se dispusiera hacer mediante una norma con rango de ley. La aprobación de reglamentos en este ámbito es admisible siempre que estas normas cumplan con el requisito de reserva de ley que exigen ambas Constituciones (española y dominicana) para la tipificación de infracciones y sanciones.

#### **b. Potestad reglamentaria de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

La potestad reglamentaria de la SEMARN para dictar normas en materia de medio ambiente es expresa. Es el legislador a través de la Ley General de medio ambiente el que establece como una de las funciones de la SEMARN la de elaborar y aprobar normas y reglamentos en todos los sectores del medio ambiente. Esta competencia normativa que la Ley General de medio ambiente atribuye a la Secretaría podría ser cuestionada, ya que como se dijo anteriormente la Constitución atribuye esta actividad al presidente de la República como jefe de la Administración Pública y, como señala la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, No. 4378, de 10 de febrero de 1956, en su

art. 12: “Los Secretarios de Estado no podrán dictar reglamentos o resoluciones directamente obligatorios para el público (...)”. Pese a lo dicho, al estar atribuida esta función por una norma con rango de ley posterior a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, se entiende que se respeta el ordenamiento jurídico.

La competencia normativa de la Secretaría es atribuida en el art. 18 de la Ley General de medio ambiente relativo a sus funciones, entre las cuales se encuentran: *“Procurar el mejoramiento progresivo de la (...) reglamentación relativas a la contaminación del suelo, aire y agua, para la conservación y mejoramiento de la calidad ambiental”* (numeral 5); *“Elaborar normas, revisar las existentes y supervisar la aplicación eficaz de la legislación, para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y mejorar la calidad del medio ambiente”* (numeral 9); *“Elaborar y garantizar la correcta aplicación de las normas para la conservación, preservación y manejo de las áreas protegidas y la vida silvestre”* (numeral 12); *“(...) Establecer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente, a las cuales deberán sujetarse los asentamientos humanos, las actividades mineras, industriales, de transporte y turísticas; y, en general, todo servicio o actividad que pueda generar, directa o indirectamente, daños ambientales”* (numeral 18).

El ejercicio de la competencia reglamentaria atribuida a la SEMARN, cuando se trate de tipificar infracciones y sanciones, debe cumplir los mismos requisitos que como se explicó en el epígrafe anterior se exigen al presidente de la República Dominicana en el ejercicio de su competencia reglamentaria. Es decir, una Ley debe regular al menos los criterios mínimos de antijuridicidad en los que se enmarque el reglamento y *“al reglamento competería la determinación de las modalidades concretas que pueden revestir las infracciones y la determinación, dentro de los límites de la ley, de*

*las sanciones*<sup>634</sup>. Asimismo, en el ámbito del medio ambiente “*las leyes sectoriales o especiales, decretos y demás disposiciones legales, relativas al medio ambiente y los recursos naturales, deberán enmarcarse dentro de los principios y disposiciones de la presente ley [Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00] y se considerarán como complementarias de la misma*”.

Como se mencionó *supra*, en materia de Derecho administrativo sancionador, la SEMARN, mediante Resolución No. 18/2007, aprueba el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, que regula el procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente e introduce un listado de 48 infracciones. Para el desarrollo de estas infracciones el reglamento se guió por los criterios mínimos que establece la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, con respecto a los distintos sectores que regula. A partir de los artículos de la ley que contienen disposiciones generales para la protección del medio ambiente, la SEMARN elabora un listado de infracciones. Conforme a la ley, estas infracciones serán sancionadas también de acuerdo al procedimiento regulado por el mismo reglamento. Esto es así, tal y como establece el art. 18.12 de la Ley General de Medio Ambiente la SEMARN, conforme al cual éste órgano tiene la función no sólo de elaborar y aprobar las normas para la protección del medio ambiente, sino también la de garantizar su correcta aplicación. Para garantizar su correcta aplicación la SEMARN se auxilia de todas las técnicas estudiadas en el epígrafe IV y V del capítulo I de la parte II, entre las cuales se encuentra la técnica sancionadora.

---

<sup>634</sup> VICTORIA CONTRERAS, O. (2004, p. 20).

## B. Competencia normativa de los municipios

El art. 83 de la CD señala que “los ayuntamientos así como también los síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes”. La organización, competencias, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional están regulados, como se ha expresado *supra* por la Ley 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y de los municipios, Gaceta Oficial 10426, de 20 de julio de 2007. En relación a las características jurídicas del órgano de gobierno del municipio, el art. 3 de dicha Ley establece que se trata de un órgano de la Administración pública, que tiene independencia en el ejercicio de sus funciones y competencias, las cuales sólo están sometidas a las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución, su ley orgánica y demás leyes. Los municipios cuentan con patrimonio propio, personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y, en general el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos.

Entre las competencias que atribuye dicha ley a los municipios en las materias que conforman su ámbito de interés se encuentran, como se mencionó *supra*, las normativa y sancionadora [arts. 8, literales a) y d) de la Ley 176-07, del 17 de julio de 2007 del Distrito Nacional y de los municipios]. En este sentido la autonomía municipal en materia normativa ha sido entendida por la doctrina dominicana, como por la española<sup>635</sup>, como la vinculación negativa de la ordenanza a la ley: el ayuntamiento no debe hacer aquello que la ley prohíbe, ya que los municipios ejercen sus funciones, “con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las

---

<sup>635</sup> Por todos TRAYTER JIMÉNEZ, J. (2006, p. 169): “Las ordenanzas, podrán concretar aspectos puntuales o de detalle de comportamientos y sanciones que han sido previstos genéricamente en la ley. A partir de ahí, lo que no podrán realizar es una tipificación *ex novo* de infracciones y sanciones de manera absolutamente independiente de las previstas en la ley de cobertura”.

cuales como se citó *supra* determinarán sus atribuciones, facultades o deberes” (art. 83). En otras palabras, la potestad normativa municipal se ejerce no de acuerdo con la ley sino en el marco de ésta: la ley es la frontera que no debe ser traspasada por la ordenanza municipal. Pero en principio nada de lo municipal le es ajeno a la ordenanza municipal<sup>636</sup>.

Es así que la competencia normativa de los ayuntamientos puede ser de dos tipos: 1. Cuando no tipifiquen infracciones y sanciones sólo se exige que dichas disposiciones no contradigan el contenido de la ley, y; 2. Si las ordenanzas y reglamentos establecen infracciones y sanciones, éstas deberán ser reguladas respetando el principio de reserva de ley en materia sancionadora que se deriva del art. 8.5 CD y que establece expresamente el art. 9 CADH<sup>637</sup>. Esto significa que los municipios no pueden aprobar Reglamentos con contenido sancionador si previamente una ley no establece, como mínimo, los criterios de antijuridicidad y los límites máximos de las sanciones. De esta manera los reglamentos municipales tienen que contar con un marco legal que les sirva de referencia, y no deben crear *ex novo* infracciones y sanciones.

En este trabajo, como se expresó *supra*<sup>638</sup>, se entiende que el principio de legalidad sancionadora en el ámbito municipal tiene el mismo alcance que con respecto a la competencia reglamentaria del poder ejecutivo, es decir, en ambos casos parece necesario que una norma con rango de ley establezca al menos los criterios mínimos de antijuridicidad de la actuación constitutiva de infracción y del tipo de sanción, criterios en los cuales deberá enmarcarse el municipio, y su órgano, el Ayuntamiento para el desarrollo reglamentario de

---

<sup>636</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p.832).

<sup>637</sup> Este principio, como se dijo anteriormente, es también un derecho fundamental que se deriva del art. 8.5 CD y que establece expresamente el art. 9 CADH. De manera que, el Estado tendrá que garantizar ese derecho fundamental en el ejercicio de cualquiera de las manifestaciones de su *ius puniendi*, entre ellas la de los ayuntamientos.

<sup>638</sup> *Vid. supra* epígrafe II.6.A.a.a.1 de éste capítulo relativo al alcance de la flexibilización del derecho de legalidad sancionadora en el derecho dominicano.

las leyes que le atribuyan tal competencia. En éste ámbito parece claro que los municipios con base en los criterios mínimos de antijuridicidad que establece la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los municipios en su art. 119<sup>639</sup> y de los tipos de sanciones que regula en el art. 120<sup>640</sup> podrán regular infracciones y sanciones en todas aquellas materias de su competencia. Entre las materias en las que dicha ley atribuye competencias normativas y sancionadoras a los ayuntamientos se encuentran: ordenación del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística, mantenimiento y uso de áreas verdes, servicios de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos (art. 19). Con respecto a las competencias compartidas, -por “competencias compartidas” la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los municipios entiende todas aquellas competencias que no son exclusivas de los municipios sino que corresponden también a la Administración pública general-, según señala el párr. I del art. 19, los Ayuntamientos podrán ejercer como competencias compartidas o

---

<sup>639</sup> Art. 117: Clasificación de las infracciones: las infracciones a las ordenanzas municipales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Art. 118: Infracciones muy graves. Son infracciones muy graves las que supongan: a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conforme con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos; b) El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización; c) El impedimento o relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público; d) Los actos que impliquen un deterioro relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones, espacio público o elementos de un servicio público, bien sean morales o inmorales; e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

Art. 119: Infracciones graves y leves. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios: a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades; b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato público; c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlo; d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público, y; e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

<sup>640</sup> Art. 120: Multas por violación de ordenanzas y reglamentos. Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de ordenanzas y reglamentos municipales no excederán de las siguientes cuantías: a) Infracciones muy graves: entre 5 hasta 100 salarios mínimos; b) Infracciones graves: entre 2 y hasta 50 salarios mínimos; infracciones leves: entre 1 y hasta 10 salarios mínimos.

coordinadas todas aquellas que corresponden a la Administración pública, salvo aquellas que la Constitución le asigne exclusivamente a la Administración Central. En este sentido la Ley General de medio ambiente establece que: *“La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con los Ayuntamientos municipales y la policía municipal, regulará la emisión de ruidos molestos o dañinos al medio ambiente y la salud, en el aire y en las zonas residenciales de las áreas urbanas y rurales, así como el uso fijo o ambulatorio de altoparlantes (art.114)”*.

Entre las ordenanzas municipales dictadas con incidencia ambiental se pueden mencionar las normas ambientales sobre el manejo de residuos sólidos no peligrosos, materiales radioactivos y residuos infecciosos del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

### **III. Principio de culpabilidad**

#### **1. Fundamento del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

Como se explicó *supra*, el principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, se traduce en la necesidad de que el infractor haya incurrido en dolo, culpa o negligencia como condición indispensable para que se constituya la infracción y se le imponga una sanción. De manera que, a diferencia de la responsabilidad en materia civil, no cabe sanción administrativa si el acto imputable como infracción ha sido cometido sin culpa, ya que como expresa la siguiente máxima jurídica *"nulla poena sine culpa"*.

En el Derecho dominicano este principio se regula en el art. 8.2 CADH, el cual, al igual que el principio de legalidad sancionadora y los demás principios del debido proceso fue regulado para el ámbito del Derecho penal y, a través

de la jurisprudencia de la CIDH y de la SCJ se trasladó a los demás ámbitos del *ius puniendi* del Estado, entre ellos al ámbito del Derecho administrativo sancionador<sup>641</sup>. El principio de culpabilidad se regula en términos de que *“toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”*. En este sentido y aplicado al ámbito del Derecho administrativo sancionador no se puede considerar una persona como culpable hasta que una resolución firme dictada conforme a derecho así lo establezca.

Los elementos constitutivos de la culpa en el Derecho dominicano, pueden ser, sin duda, a nuestro juicio, los mismos que la jurisprudencia española ha determinado como constitutivos del principio de culpabilidad en el Derecho español. Estos son: el elemento normativo y el elemento psicológico. El elemento normativo, integrado por el incumplimiento de la normativa jurídica y; el elemento psicológico, integrado por la ausencia de previsión consciente y voluntaria por parte del infractor, que afectan la facultad de poder saber y evitar el riesgo y peligro que implican el acto antijurídico de que se trate<sup>642</sup>.

Una vez constatada la existencia de dichos elementos, dependiendo de la intensidad de la imprudencia, ignorancia inexcusable o malicia, se puede proceder a clasificar la culpa como grave, levísima, dolo o dolo eventual. En este sentido, reproduciendo lo señalado *supra* al estudiar el principio de culpabilidad en el derecho español, en este caso también puede decirse que: *“actúa culpablemente el que con arreglo al ordenamiento jurídico pudo actuar de otra manera a como lo hizo, es decir, el que pudo abstenerse de realizar la acción típicamente antijurídica”*<sup>643</sup>. En el Derecho administrativo sancionador y con mayor énfasis en el ámbito medioambiental lo que se sanciona no es la

---

<sup>641</sup> En este sentido *Vid. supra* el epígrafe I del capítulo II de esta segunda parte, sobre los principios del Derecho administrativo sancionador en el Derecho ambiental dominicano.

<sup>642</sup> STSS del 29 de noviembre de 1982, Ar. 7221 (Considerando 13) y del 11 de julio de 1988, Ar. 6555 (FD 4).

<sup>643</sup> RODRIGUEZ DEVESA, J. y SERRANO GOMEZ, A. (1992, p.432).

producción de un daño, sino la creación de un peligro abstracto, de un riesgo. En estos casos para que una persona sea sancionada es suficiente con que se compruebe que el riesgo ha sido consecuencia de una simple inobservancia de la norma.

La Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales consagra este principio de forma particularizada para los casos donde el bien afectado sea de carácter ambiental. Esta ley, al igual que la CADH y la Constitución (en relación a los derechos que establece en el art. 8), regula este principio para el ámbito del derecho penal, pero si se analiza detenidamente, sin hacer necesaria abstracción de la jurisprudencia de la CIDH y de la SCJ, se puede llegar a la conclusión de que este principio, tal como se establece en la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, también aplica para el ámbito administrativo sancionador. En ese sentido su art. 174 señala que: *“todo el que culposa o dolosamente, por acción u omisión, transgreda o viole la presente ley y demás disposiciones que la complementan, incurre en delito contra el medio ambiente y los recursos naturales y, por tanto, responderá de conformidad a las mismas. Así, de todo agresión o delito contra el medio ambiente y los recursos naturales nace una acción contra el culpable o responsable”*.

El legislador, al regular este principio parece hacer referencia a formas distintas de incumplimiento de la Ley General de medio ambiente ó de producción de un daño: una a través de una “transgresión” que no especifica cual debe ser su naturaleza (infracción administrativa ó penal ó un daño que no constituya infracción pero que de lugar a la declaración de responsabilidad civil) y otra, constitutiva naturalmente de delito ambiental. Con una interpretación legislativa de este tipo puede concluirse que el principio de culpabilidad se aplica en los dos ámbitos del *ius puniendi* del Estado: penal y administrativo. Si se prefiere una interpretación más conservadora, con base en jurisprudencia de la CIDH y de la SCJ explicada *supra* puede deducirse en

todo caso que los principios generales de debido proceso que rigen el Derecho penal son trasladables a todos los demás ámbitos del Estado donde se decida sobre la limitación de derechos de los particulares. En este sentido, el principio de culpabilidad tendría vigencia tanto en el ámbito del Derecho penal como del Derecho administrativo sancionador general y especial, en materia de medio ambiente.

## **2. Relación entre el principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad**

El principio de culpabilidad, está muy vinculado a otro principio jurídico que es el de proporcionalidad. Como se explicó *supra* (en el epígrafe IV.2.B del capítulo II de la primera parte), con este principio lo que se persigue es que la sanción a imponer se corresponda con la gravedad de la infracción cometida. “El principio de culpabilidad coadyuva a la correcta aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, al permitir una mayor adecuación entre la gravedad de la infracción y la del hecho infractor”<sup>644</sup>. La STS español de 15 de marzo de 2002, Ar.5047, en un caso relativo a ruido expuso que: “esta cuestión debe ser resuelta aplicando el principio de proporcionalidad, fundado en la apreciación conjunta de las circunstancias concurrentes. La gravedad de los incumplimientos y del riesgo o molestias generadas por la actividad son las que deben determinar la graduación de la reacción de la Administración con el fin de preservar el interés general de los ciudadanos en relación con los intereses particulares del afectado, al que no pueden aplicarse medidas que vayan más allá, en la restricción de sus derechos, de las estrictamente necesarias para garantizar el fin perseguido por la norma (FJ 6)”. De manera que la finalidad del principio de proporcionalidad consiste en posibilitar que se tomen en consideración todos aquellos elementos

---

<sup>644</sup> DE PALMA DEL TESO, A. (2001, p. 31).

subjetivos u objetivos que envuelvan el caso de que se trate para adecuar la cuantía de la sanción a la gravedad de la infracción. Para ello la Administración deberá analizar y relacionar los hechos con todos los criterios y particularidades que establezca la norma jurídica aplicable, de manera que como expresa la sentencia anterior se busque un punto de equilibrio entre la garantía del interés general de todos y la protección de los derechos del infractor. Esta es una medida ampliamente razonable, ya que no resulta comparable la gravedad y trascendencia de los daños que podría ocasionar el derrame de petróleo producido por el oleoducto de la Empresa Falconbridge<sup>645</sup>, que el corte de un árbol en una zona no protegida sin la previa autorización administrativa.

La legislación dominicana en materia de medio ambiente establece como uno de los elementos a tomar en consideración al imponer una sanción administrativa para hacerla proporcional al daño causado *“la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño y la magnitud de los daños causados”* (art.167.1 de la Ley General de medio ambiente). En este sentido el nuevo *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, aprobado por la SEMARN el 15 de agosto de 2007, establece éstos criterios y añade otros para graduar el tipo de infracción (art. 16). Los criterios que regula dicho reglamento se refieren a 1) La existencia de una violación a los procedimientos establecidos para la obtención de autorizaciones ambientales; 2) La ocurrencia y magnitud de un daño ambiental; 3) La dimensión socioeconómica del infractor y 4) La intencionalidad o reiteración del infractor. Este mismo artículo en su párr. primero también considera como elementos agravantes para la aplicación de una sanción: 1) El no acatar o no cumplir las recomendaciones, órdenes o

---

<sup>645</sup> En el 2002 en la provincia de Bonao, ubicada en la Región Norte o Cibao de la República Dominicana, se produjo una fuga en un oleoducto de la empresa Falconbrigde el cual causo un derrame de unos 30 barriles de petróleo y que afectó considerablemente el afluente del río Haina y de todo el suelo afectado.

emplazamientos emanados de la SEMARN, producto de una sanción previa; 2) El no acatar o no cumplir las medidas de prevención o emplazamiento emanados de la SEMARN, producto de una inspección previa; 3) El no permitir el acceso a la instalación o actividad inspeccionada; 4) El no ofrecer la información pertinente y correcta requerida por la Secretaría de Estado; 5) La reincidencia en la infracción de la misma naturaleza; 6) la concurrencia de diferentes infracciones por un mismo infractor; 7) Que el infractor sea un consultor o regente ambiental registrado en la SEMARN, o que no siéndolo, haya recibido asesoría de un consultor o regente ambiental registrado en la SEMARN; 8) Existencia de lucro en la actividad ilícita.

La gran dificultad que tiene la Administración al aplicar las sanciones no consiste, a nuestro juicio, en considerar estos criterios sino que tiene que ver, como se ha señalado *supra*, con la gran flexibilidad con que se aplica el principio de tipicidad que se deriva del principio de legalidad en materia sancionadora. En este sentido, ni la Ley General de medio ambiente ni el reglamento que establece el listado de ilícitos realizan una clasificación de las infracciones que regulan, con lo cual dejan abierta a la discrecionalidad de la Administración la determinación de la sanción a imponer y con ello vulneran la exigencia de certidumbre y certeza que se derivan del principio de legalidad con respecto a cual es la sanción que corresponde a cada actuación ilícita. Además del principio de legalidad en estos casos se infringen los principios de proporcionalidad e igualdad ante la ley.

En España, la adopción del criterio relativo al beneficio obtenido por el infractor con la comisión de la infracción se regula a través del art. 131.2 de la LRJPAC: *“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.”* Dicho criterio resultó de gran importancia ya que con su aplicación se puso fin a lo que era una práctica muy común de las grandes empresas, las cuales excedían los límites

de emisión y vertido de materias contaminantes establecidos en la licencia o autorización de funcionamiento, y con base en ello obtenían unos márgenes de beneficio mucho mayores que los que hubiesen tenido si hubieran incorporado tecnologías limpias que le permitieran no infringir la norma. De manera que sólo incorporaban la cuantía de la multa a sus gastos comunes, que en todo caso resultaban ser significativamente menores que si hubiesen tenido que incorporar tecnología limpia. Con esa práctica la sanción no cumplía su finalidad preventiva y disuasoria y, en definitiva era la sociedad la que absorbía las consecuencias desfavorables de la mala práctica empresarial. Todo esto quedó atrás con la aplicación de este criterio. La introducción de este mismo criterio en la legislación dominicana solucionaría este conflicto que, al igual que una vez tuvo lugar en España, en la República Dominicana se produce, sin que todavía se encuentre solución.

### **3. Formas de imputar la responsabilidad a varios sujetos**

#### **A. Responsabilidad solidaria**

En materia de medio ambiente, esta forma de imputar responsabilidad permite que frente a una infracción cometida por varias personas, en la cual se hace difícil determinar el grado de participación de cada una, la Administración pueda exigir a una de ellas toda la responsabilidad derivada de la infracción sin que ésta pueda alegar vulneración de los principios de culpabilidad y proporcionalidad. “La responsabilidad solidaria requiere que en la comisión de la infracción hayan intervenido varias personas. Pues bien, en aplicación del principio de personalidad de las sanciones, el expediente sancionador se deberá incoar frente a todos los que han tenido participación en los hechos constitutivos de infracción, con el fin de que la Administración pueda examinar el grado de responsabilidad de cada uno de los partícipes. Tras determinar la responsabilidad de cada uno de ellos, entra en juego la solidaridad y, en consecuencia, la Administración hará recaer la sanción

correspondiente sobre uno de los responsables”<sup>646</sup>. Es muy importante asegurarse de que se cumpla el principio de culpabilidad entre todos los concurrentes, ya que como ha establecido el TC español: “también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve”<sup>647</sup>. La importancia de verificar el cumplimiento de este principio en todos los responsables de la infracción radica en garantizar el derecho de repetición de la persona sancionada solidariamente contra los demás responsables. Este tipo de responsabilidad resulta de gran utilidad en el ámbito del medio ambiente, ya que esta figura lo que hace es permitir que la Administración, en los casos en los que no todos los responsables sean solventes, imponga sobre uno de ellos la totalidad de la sanción y medidas accesorias, conservando el derecho de éste de luego exigir a los demás infractores la parte que les corresponda.

La Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, solo establece expresamente la responsabilidad solidaria con respecto a la responsabilidad civil que se deriva de la infracción administrativa. Dicha responsabilidad consiste en el deber de restitución del bien afectado al estado en el que se encontraba previo a la comisión de la infracción. En ese sentido indica el art. 172 en el capítulo relativo a la responsabilidad civil que: *“cuando en la comisión del hecho participasen dos o más personas, éstas serán responsables solidariamente de la totalidad de los daños y perjuicios económicos causados”*. Por ejemplo, a través de la resolución No. 03-05 la SEMARN le impuso una sanción administrativa de diez mil salarios mínimos de dos mil seiscientos cincuenta pesos (RD\$ 2,650.00), a un club náutico de Santo Domingo, Inc. y/o su propietario por construir una pared de block dentro de la franja marítima de 60 metros en la playa Andrés Boca Chica. Según indica la resolución sancionadora *“se impone dicha sanción (...) por haber incurrido en violación a*

---

<sup>646</sup> DE PALMA DEL TESO, A. (2001, p. 43).

<sup>647</sup> STC 76/1990, de 26 de abril (FJ 4).

*disposiciones contenidas en la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00, a la Ley 305 de fecha 30 de abril de 1968, que modifica el art. 49 de la Ley 1474, sobre Vías de comunicación de fecha 22 de febrero de 1968 y el Decreto del Poder ejecutivo No.112, de fecha 14 de octubre del año 1995. Dichas violaciones contravienen disposiciones sobre protección, conservación y defensa del medio ambiente, así como la libertad de tránsito y el derecho al uso y disfrute que tienen todos los habitantes de la República Dominicana sobre las playas y los espacios de dominio público".* En este caso la persona jurídica y la persona física representada por el propietario de la empresa fueron declaradas conjuntamente como responsables solidarios por las infracciones cometidas contra el medio ambiente anteriormente señaladas.

## **B. Responsabilidad de las personas jurídicas**

### **a. Justificación de la responsabilidad de las personas jurídicas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente**

Como se ha expresado *supra* los más destacados infractores de la legislación medioambiental son las empresas. Ellas constituyen las principales fuentes de la contaminación del planeta. Las empresas son personas jurídicas, lo cual ha llevado a reconocerlas como sujetos activos de infracción administrativa, en tanto susceptibles de ser sancionadas. De esta manera con la introducción de esta figura jurídica se incorporan una serie de supuestos no admitidos en otros ámbitos de la potestad sancionadora del Estado.

Sobre la justificación de la imputación de responsabilidad a las personas jurídicas como producto de la comisión de una infracción administrativa declara el Tribunal Constitucional Español en sentencia 246/1991, de 19 de diciembre (FJ 2), que: *"esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de*

*ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma”.*

La Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, no distingue entre personas naturales o jurídicas al tipificar infracciones y sanciones administrativas o penales. Es así que, al momento de tipificar la multa como sanción administrativa establece: *“multa desde (...) en función de la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño (art.167.1)”*; *“las personas o entidades jurídicas que no cumplan con las órdenes, emplazamientos y recomendaciones emanadas de la SEMARN, serán objeto del retiro temporal o definitivo de la autorización para ejercer o efectuar las actividades que los causaren, sin perjuicio de otras sanciones que pueda dictar el tribunal competente (art. 167 párr. I)”*. Sin embargo, el nuevo *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, señala en su art. 19.2 que en caso de que los infractores sean personas jurídicas, se tomaran en cuenta los criterios relativos a la cantidad de empleados, valor de los activos y volumen anual de las operaciones o ventas de la empresa.

Entre las sanciones impuestas por violación de la legislación ambiental en contra de personas jurídicas, un caso que conmovió bastante a la sociedad dominicana, fue el seguido contra la empresa BAXTER HEALTHCARE S.A. (Sentencia del Tribunal Superior Administrativo, Exp. No.56/2001, del 20 de enero del 2003). La sanción tuvo lugar a raíz de la comprobación de la

negligencia en que había incurrido dicha empresa relativa al manejo indebido de residuos generados por ella misma y que vendía a la Sociedad Dominicana de Plásticos (SODOPLAST). Los residuos, entre los cuales se encontraban residuos hospitalarios usados, se encontraban en una planta totalmente expuestos al aire libre, lo cual puso en riesgo la salubridad de la zona, ya que podía provocar la propagación de plagas en toda el área circundante. Además de que esos residuos eran vendidos por la empresa SODOPLAST a otra empresa para la fabricación de cubiertos y demás utensilios de cocina. La sanción consistió en obligar a BAXTER al pago de setenta y cinco salarios mínimos, así como también a solucionar la situación encontrada en SODOPLAST, ya que el manejo de determinados desechos era de responsabilidad compartida con BAXTER.

#### **b. Responsabilidad de las personas jurídicas públicas**

Al igual que en el Derecho español, en el Derecho dominicano ha sido cuestionada la viabilidad o no de sancionar a la Administración por incumplimiento de las normas ambientales. El consenso frente a esta interrogante parece reforzar el criterio de inutilidad de esta medida. Y es que, sancionando a la Administración, en definitiva, a quien se sanciona es a la sociedad, la cual, a través de sus tributos sustenta los gastos en que incurre la Administración (entre ellos los derivados de sanciones). En este sentido el art. 9.a CD establece como deber de todo ciudadano el contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas<sup>648</sup>.

En relación a la susceptibilidad de sanción de estas personas jurídicas dice REBOLLO PUIG que “pese a que verdaderamente las personas públicas o de titularidad pueden ser sujetos activos de las infracciones administrativas no se

---

<sup>648</sup> Según regula el art. 37.1 CD es atribución del Congreso el establecer los impuestos y contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.

nos oculta lo irreal de la consecuencia que ello comporta: la imposición de una sanción por la Administración a un ente público. Especialmente absurdo resulta cuando la infractora sea propiamente Administración y más aun cuando sea la competente para sancionar. En ningún caso, además, resulta fácil justificar la sanción porque generalmente no conseguirá infligir un mal real a la Administración ni a las autoridades, funcionarios o personal a su servicio, sino quizás a los mismos administrados como usuarios de los servicios o como simples contribuyentes”<sup>649</sup>. En términos parecidos se expresa CALVO CHARRO al señalar que: “esta conclusión nos conduce a una manifiesta injusticia, cual es que la multa y otros gastos derivados de la sanción (así, por ejemplo, las inversiones para reparar el entorno natural alterado) vendrán soportados en último término por los ciudadanos al costearlas la Administración responsable con los presupuestos públicos, con lo que en realidad se estaría penalizando al conjunto del cuerpo social...sin perder de vista, además, que tales sanciones podrían convertirse en “castigos políticos” entre Administraciones territoriales con Gobiernos de diferentes signo político en búsqueda de la desacreditación del partido en el poder de la Administración que haya resultado sancionada”<sup>650</sup>.

Al igual que los citados autores, a nuestro juicio resulta inviable establecer sanciones a las personas jurídicas públicas. En su lugar, se entiende como lo propio sancionar al/los funcionario/s infractor de la legislación protectora del medio ambiente, ya que los actos que dan cabida a la imposición de sanciones administrativas a las personas jurídicas públicas son producto del mal ejercicio de las obligaciones de sus gestores: los funcionarios públicos. En ese mismo sentido se expresa VERA JURADO, al considerar frente a la cuestión de ¿Qué medidas se pueden tomar para que las sanciones impuestas a una Administración pública puedan tener la misma eficacia que se presume en el

---

<sup>649</sup> REBOLLO PUIG, M. (1989, p.615).

<sup>650</sup> CALVO CHARRO, M. (1999, p.72).

caso de las personas jurídicas privadas? Entiende que la solución “*estaría en la exigencia, por parte de la Administración sancionadora, a las autoridades y demás personal a su servicio de la responsabilidad de que hubieran incurrido por dolo o culpa. A través de este sistema se intentaría equilibrar los intereses públicos y privados bajo el prisma del principio de culpabilidad. Es justamente la imposición de este requisito en el ámbito de las sanciones administrativas el que podría conseguir la eficacia necesaria y la prudencia deseable en la actuación de los agentes y autoridades públicas*”<sup>651</sup>. En ese sentido el art.184 de la Ley General de medio ambiente establece que: “*los funcionarios del Estado que hayan permitido expresamente o por descuido e indiferencia, la violación a la presente ley, serán pasibles de la aplicación de las penas indicadas en los numerales 1 y 2 del artículo precedente, independientemente de las sanciones de índole administrativa que puedan ejercerse sobre ellos, incluyendo la separación temporal o definitiva de sus funciones*”. Este artículo, a pesar de estar ubicado en el capítulo VI relativo a las sanciones penales también hace referencia a las sanciones administrativas que puede llevar a cabo la Administración contra el funcionario que, en el ejercicio de sus funciones incumpla con las obligaciones que le establece la Ley. En ese mismo sentido la Ley No.120-01 del 2001 sobre Ética del Servidor Público establece en su art. 8 que: “*a todos los funcionarios o empleados públicos sujetos al presente Código de Ética, independientemente del nivel jerárquico que ostentan, les está prohibido: a) Desacatar, ya sea personalmente, actuando como servidor público, las leyes en vigor, las citaciones u órdenes de los tribunales de justicia, de la rama legislativa o de las instituciones de la rama ejecutiva, que tengan autoridad para ello*”.

En aplicación de estas y otras disposiciones legales mediante Sentencia del Tribunal Superior Administrativo 37/05 se condena a un ex Subsecretario de Gestión Ambiental de la SEMARN, por autorizar la introducción al país de un

---

<sup>651</sup> VERA JURADO, D. (2001, p. 73).

material peligroso para la salud denominado “Rock Ash”. Y es que, por un lado, no se llevaron a cabo todos los estudios preliminares que establece la ley para permitir la entrada de materiales al país y, por otro lado, la legislación dominicana (el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; la Ley No. 218 de fecha 28 de mayo de 1984, que prohíbe la intromisión en territorio nacional de lodos cloacales y la Ley General de Medio Ambiente, entre otras disposiciones) prohíbe la introducción de residuos tóxicos como los denominados “Rock Ash”. Por estas razones y conforme establece el art. 171 y 175 numeral 8 de la Ley General de medio ambiente fueron declarados responsables solidarios el ex funcionario público y la empresa privada que introdujo los residuos y condenados al pago de tres mil (3,000) salarios mínimos vigentes.

#### **IV. El principio *non bis in idem***

Como se expresó *supra*, cuando se estudió este principio en el Derecho español, el principio general del Derecho administrativo sancionador “*non bis in idem*” en términos básicos hace referencia a que nadie puede ser condenado dos veces por un mismo hecho (art. 133 LRJPAC)<sup>652</sup>. Conforme se establece en la legislación<sup>653</sup> y en la jurisprudencia española, el principio *non bis in idem*, como principio de derecho público aplicado a las dos variantes del *ius puniendi* del Estado, tanto en su vertiente penal como administrativa, “veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento” (STC español 2/2003, de 16 de enero, FJ 3). En el Derecho español esta duplicidad de sanciones puede surgir, cuando menos en los siguientes ámbitos: a) Entre dos tribunales

---

<sup>652</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p.469).

<sup>653</sup> Art. 133 de la Ley LRJAC-PAC: 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.

penales (no será objeto de nuestro estudio); b) Entre dos Administraciones públicas o Corporaciones con facultades sancionadoras, asimilada a estos efectos, a una Administración Pública, como es el caso de un Colegio Profesional; c) Entre órganos distintos de un mismo ente público, y; d) Entre un tribunal penal y un órgano administrativo<sup>654</sup>.

El fundamento jurídico de este principio en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, consiste en proteger al particular infractor del exceso en que pudiera incurrir el Estado en el ejercicio de su *ius puniendi*, en garantizarle que la acción represiva que se ejercerá sobre él a causa de su actuación ilícita contra el medio ambiente no excederá los límites de la equidad. En definitiva, el fundamento del principio *non bis in idem* radica en asegurar que la sanción que sea impuesta al infractor de la norma ambiental corresponda con la magnitud de la gravedad de la infracción cometida, lo cual se resume en la aplicación del principio de proporcionalidad. En ese sentido expresa la STC español 154/1990, de 15 de octubre, que el principio *non bis in idem* “tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada”.

En el ordenamiento jurídico dominicano, como se explicó *supra*<sup>655</sup> los principios del Derecho administrativo sancionador (principio de legalidad sancionadora, principio de culpabilidad y principio de *non bis in idem*) al igual que otros principio relativos al debido proceso, fueron regulados para el Derecho penal y, posteriormente a través de la jurisprudencia de la CIDH y de la SCJ el ámbito de aplicación de los mismos se extendió a los demás sectores donde el Estado tiene competencias para intervenir y limitar los derechos de los particulares, entre ellos, el Derecho administrativo sancionador.

---

<sup>654</sup> NIETO GARCIA, A. (2005, p. 470).

<sup>655</sup> *Vid. supra* epígrafe I de este capítulo II de la parte II sobre Los principios del Derecho administrativo sancionador en el Derecho ambiental dominicano.

Constitucionalmente el principio *non bis in idem* se establece con rango de derecho fundamental en términos de que “nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa” (Art. 8, numeral 2, literal h de la CD) y del art. 8.4 CADH también puede extraerse una prohibición de doble sanción en la medida en que no permite la iniciación de más de un procedimiento sancionador contra un mismo sujeto con base en los mismos hechos (El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos). Como se puede notar, a diferencia del Derecho español que establece expresamente los tres elementos típicos característicos del principio *non bis in idem*: “sujeto, hecho y fundamento”, el ordenamiento jurídico dominicano solo establece “sujeto y causa”, lo cual puede dar lugar a confusiones al interpretar el alcance del principio en el Derecho dominicano, ya que la Constitución no especifica lo que ha de entenderse por “causa”. A pesar de que la doctrina dominicana<sup>656</sup> ha interpretado el contenido del principio *non bis in idem* en los mismos términos en que se reconoce en España, es decir cuando se aprecia identidad de sujeto, hecho y fundamento, en este trabajo se sugiere que el mismo sea configurado haciendo mención a estos tres elementos, para de esta forma evitar las interpretaciones confusas que pueden darse. En cualquier caso, el principio que regula la CADH en su art. 8.4 y que, al igual que el principio *non bis in idem* tiene rango de derecho fundamental, es incluso más garantista del derecho de debido proceso que el principio *non bis in idem*. Con base en este principio se prohíbe la iniciación de doble procedimiento sancionador contra unos mismos hechos, aun en los casos en los que el particular no haya sido sancionado. Es decir, si contra un particular se inició un procedimiento sancionador y a través de sentencia firme se le absuelve de los cargos no puede iniciarse un nuevo procedimiento contra ese particular con base en los mismos hechos.

---

<sup>656</sup> En este sentido JORGE PRATS, E. (2005, Vol. II, p. 365 ss) Y MORENO, S. (2005, p.142 ss).

Si se entiende el principio *non bis idem* en los mismos términos en que lo hace la doctrina dominicana, que a su vez son los mismos del Derecho español, se llegaría a la conclusión de que la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, es inconstitucional, ya que permite la imposición de sanción administrativa independientemente de la sanción penal, al establecer en su art. 168 que: *“las resoluciones administrativas dictadas por la SEMARN son independientes de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de las violaciones a la presente ley”*<sup>657</sup>. Este artículo, a nuestro juicio incorrecto por impreciso, ha provocado que la Administración y el poder judicial incurran en una práctica desastrosa en materia de medio ambiente, consistente en sancionar dos veces a un sujeto por la misma causa. Lo cual se agrava cuando dichas imputaciones se hacen además, en franca violación de las especificaciones que exige el principio de legalidad, ya que la ley no establece un catalogo de infracciones que tipifique claramente los actos antijurídicos constitutivos de infracción ambiental, sino que hace referencia a una serie de criterios generales que pueden resultar insuficientes para la regulación de infracciones. Esto es así, porque en algunos casos a pesar de que estos criterios legales han sido desarrollados reglamentariamente a través del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, no se regulan todos los requisitos que exige el principio de legalidad, como por ejemplo, los relativos a la graduación de las infracciones, como se ha señalado *supra*.

En este sentido la práctica habitual consiste en que la Secretaría, después de sancionar administrativamente al infractor, si entiende que la actuación es también constitutiva de delito, procede a poner querrela penal ante el

---

<sup>657</sup> Solo se hace referencia a la sanción penal porque es de común conocimiento que la responsabilidad civil no es una sanción sino una medida accesoria a ésta en los casos en que sea producto de una infracción, que puede ser exigida o bien en un proceso penal o en un proceso administrativo sancionador o en un procedimiento civil una vez agotado cualquiera de los anteriores.

magistrado procurador para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, para que ese mismo infractor sea procesado ante la vía penal y de nuevo se vuelva a sancionar. Esta práctica genera, por un lado, un doble gasto al Estado, ya de por sí insuficiente para dar respuesta rápida a todos los procedimientos que instruye y, por otro lado, con esta doble sanción se produce una violación del principio de proporcionalidad y del principio *non bis in idem*, los cuales persiguen proteger al particular del exceso en el que podría incurrir el Estado en la aplicación de su *ius puniendi*. En estos casos, al igual que frente a violaciones de los principios de legalidad sancionadora y de culpabilidad el particular afectado podrá interponer recurso de amparo para la protección de esos derechos que la Constitución y el Derecho internacional reconocen como derechos fundamentales.

Como ejemplos de vulneración del principio de *non bis in idem* se encuentran los casos seguidos contra dos empresas dominicanas, una dedicada a la producción de químicos y la otra a la gestión de residuos hospitalarios. En el caso de la empresa de químicos, su propietario fue sancionado tanto por la vía administrativa, mediante resolución del 27 de marzo de 2002 (Resolución No. RJ 05/2002 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales) como por la vía penal por medio de la Sentencia penal de fecha 31 de mayo de 2004 (Sentencia Penal No. 650 de la Primera Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Cristóbal). Los hechos que dieron lugar a la infracción fueron la generación de efluentes líquidos de un caudal considerable que se descargaba en las aguas de la playa “El Gringo” sin ningún tipo de tratamiento previo, lo cual producía altos niveles de contaminación de las aguas y serios daños a la flora y fauna contenida en ella, y; el desarrollo de actividades de construcción que generaban daño o riesgo ambiental sin contar con la previa autorización administrativa exigida en esos casos. Aunque tanto en la resolución sancionadora administrativa como en la sentencia penal se imputaron la violación de otros artículos de la Ley General de medio ambiente y de otras

leyes, no resulta conforme al principio de proporcionalidad la aplicación de una doble sanción a un mismo sujeto cuando se intentan proteger los mismos bienes o intereses jurídicos<sup>658</sup>.

El otro ejemplo de vulneración del principio *non bis in idem* fue el caso ocurrido contra la empresa Baxter Healthcare, S.A., la cual, luego de haber sido sancionada por la vía penal a través de la sentencia No. 792/2002, de la Tercera Sala de la Cámara Penal del Juzgado de primera instancia del Distrito Nacional, de fecha trece de diciembre de dos mil dos, fue sancionada administrativamente por los mismos hechos a través de la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo, Exp. No. 56/2001, de fecha treinta de diciembre del año dos mil dos, que ratifica la resolución sancionadora impuesta por la SEMARN. En ambas sentencias, los bienes jurídicos protegidos eran los mismos y en ambas sentencias se utilizaron, en parte, los mismos fundamentos jurídicos (arts. 101 y 174 de la Ley General de Medio Ambiente), vulnerando así los postulados establecidos por el principio *non bis in idem*.

Para hacer frente a esta situación, a nuestro juicio, se considera adecuado proceder de una de las siguientes maneras:

**Primera:** Que sean debidamente tipificados por norma con rango legal, o por reglamento con base en los criterios normativos previstos en la ley los actos antijurídicos que constituyan infracción administrativa y los que constituyan delitos penales. De manera que queden claramente predeterminadas en la ley las actuaciones que constituyen infracciones administrativas y el castigo que corresponda a cada una y, por otro lado, cuales son las actuaciones que constituyen delitos y sus correspondientes sanciones.

---

<sup>658</sup> En este caso es además preciso relatar que la sentencia penal luego de ser ratificada por la Corte de Apelación fue casada por la Suprema Corte de Justicia, pero dicha casación no se produjo por violación del principio *non bis in idem*, sino porque la resolución sancionadora no cumplía con las exigencias derivadas del principio de legalidad en su vertiente tipificadora, relativas a la exigencia de una *lex scripta*, *lex certa* y *lex previa*.

**Segunda:** Que al igual que en el ordenamiento jurídico español, en el ordenamiento dominicano se regule un catalogo general de infracciones administrativas, las cuales puedan ser constitutivas de delito en función de la gravedad de las mismas. De manera que si la Administración, al instrumentar un expediente se da cuenta de que las infracciones tienen un nivel de gravedad que las haría constitutivas de delito ponga el caso en manos de la Procuraduría para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales (en adelante Procuraduría)<sup>659</sup>. En caso contrario, si la Procuraduría entiende que la actuación no es constitutiva de delito sino de infracción administrativa, pase el expediente a la Administración correspondiente para que se inicie un procedimiento administrativo sancionador.

**Tercera:** Y en última instancia, si por motivos de descoordinación entre la Administración y el órgano judicial se procede a sancionar dos veces al mismo infractor, y en el caso de que la segunda sanción haya sido impuesta por el órgano judicial<sup>660</sup>, éste para no irrumpir con el principio de proporcionalidad que es el que fundamenta el principio *non bis in idem*, proceda (como en el Derecho español) a tomar una de las siguientes decisiones: 1. Respetar la sanción impuesta en la vía administrativa o, 2. Descontar de su sanción la multa impuesta en la vía administrativa<sup>661</sup>.

De estas dos opciones parece más acertada la segunda, y es que, como señala JORGE PRATS: “hoy se sabe [...] que la naturaleza jurídica de las

---

<sup>659</sup> Art. 165 de la Ley General de medio ambiente y recursos naturales: se crea la Procuraduría para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, como rama especializada del la Procuraduría General de la República. La Procuraduría para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales ejercerá la representación y defensa de los intereses del Estado y la sociedad en esta materia.

<sup>660</sup> Ya que si es en caso contrario en función de la preferencia que tiene la jurisdicción penal frente a la vía administrativa en los casos en los que concuerden los tres elementos característicos del principio *non bis in idem*, la Administración tendrá que abstenerse de imponer sanción.

<sup>661</sup> Para comprender mejor las reglas de prioridad de la jurisdicción penal frente al procedimiento administrativo sancionador en el Derecho español *Vid. supra* el epígrafe V.3 del capítulo II de la primera parte.

infracciones administrativas no es ni sustancial ni cualitativamente diferente de la de las infracciones penales. Ambas constituyen hechos ilícitos que afectan el funcionamiento del orden social, aunque las infracciones administrativas son generalmente de carácter contravencional, por lo que no se tiene en cuenta, en principio, para la aplicación de sanciones administrativas, la intención delictiva del agente”<sup>662</sup>.

**Cuarta:** En los casos en que exista una sentencia penal que castigue a esa persona con base en los mismos hechos y fundamentos jurídicos con que pretende hacerlo la Administración, ésta quedaría totalmente imposibilitada de iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

De manera que lo interesante sería que una vez se tengan detalladamente tipificadas las actuaciones que constituyen infracciones ambientales, se proceda a establecer criterios lo más precisos posibles para delimitar las infracciones administrativas de los delitos ambientales. Para ello, un recurso que sería de bastante utilidad es el de aprovechar la experiencia de países que, como España han superado esta clase de conflictos que fueron muy frecuentes hace unos años. El criterio que distingue las infracciones ambientales de los delitos en el ordenamiento jurídico español se basa en la gravedad del daño, este criterio, como señala HUERGO LORA “se traduce técnicamente, en muchos casos, en una división funcional del campo sancionador entre el Derecho penal y el administrativo, de acuerdo con la cual se castigan con penas aquellas conductas que causan lesiones a los bienes jurídicos protegidos (por ejemplo el medio ambiente o la integridad física), mientras que se castigan con sanciones administrativas aquellas conductas que simplemente los ponen en riesgo o, más específicamente, que

---

<sup>662</sup> JORGE PRATS, E. (1996, p. 43).

desobedecen las normas (legales o reglamentarias), con la que se intenta prevenir esos daños y proteger anticipadamente los bienes jurídicos”<sup>663</sup>.

El problema que existe en este sentido es que al exigirse una reserva absoluta de ley para la imposición de sanciones penales, éste listado de infracciones y sanciones tendría que regularse en una norma con rango de ley. De manera que para estos fines no resulta de utilidad el listado de infracciones que establece el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, que desarrolla a la Ley General de medio ambiente en materia de procedimiento sancionador y listado de infracciones ambientales. La reserva de ley en materia penal, como se ha analizado *supra*, tanto en el Derecho español como en el Derecho dominicano constituye una reserva absoluta, de manera que no puede imputarse la vulneración de una infracción en los casos en que ésta no esté debidamente regulada en una ley. Esta exigencia, tal como también fue analizada *supra*, en materia de Derecho administrativo sancionador sufre modulaciones que permiten la imposición de sanciones reguladas en normas reglamentarias siempre que estas cumplan con las exigencias que ha determinado la jurisprudencia y la doctrina para que cumpla con el principio de legalidad sancionadora.

---

<sup>663</sup> HUERGO LORA, A. (2007, p. 153).

## **V. Procedimiento sancionador: las garantías procesales aplicables a la actividad sancionadora administrativa**

### **1. Los principios constitucionales del procedimiento administrativo sancionador**

Como se señaló en los epígrafes anteriores relativos a los principios del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente, la Administración para el ejercicio de su *ius puniendi* debe respetar una serie de principios y derechos regulados en la CD y en los convenios internacionales debidamente ratificados por el Congreso Nacional. Como se explicó *supra*, tanto los derechos y garantías regulados constitucionalmente como aquellos que se integran en el ordenamiento nacional a través de convenios internacionales conforman lo que la SCJ en su resolución N.º. 1920-2003, del 13 de noviembre del 2003, ha denominado como bloque de la constitucionalidad dominicana, con base en los arts. 3 y 10 CD (atendido 9).

En los epígrafes anteriores se estudió la configuración de los principios generales del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente. En este epígrafe y en los subsiguientes se estudiará la configuración de los derechos al debido proceso que regula el ordenamiento nacional. Estos derechos, al igual que los estudiados *supra*, inicialmente fueron regulados para el orden penal, pero por medio de la jurisprudencia de la CIDH y de la SCJ, su ámbito de aplicación se extendió al del Derecho administrativo sancionador (Resolución N.º. 1920-2003, del 13 de noviembre del 2003). En este sentido, tal como declara la SCJ en dicha resolución, serán trasladables al derecho administrativo sancionador los que “sean compatibles con las materias de que se trata” (atendido 17). Estos derechos, al igual que los anteriores tienen rango de fundamentales y al estar regulados en la CADH (art. 8) son susceptibles de protección a través del recurso de amparo (art. 25 CADH).

En la República Dominicana, la aplicación de estos principios del Derecho penal en el ámbito del Derecho administrativo sancionador se fundamenta en el principio de razonabilidad<sup>664</sup>. En ese sentido tal como señala JORGE PRATS este principio fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia en sentencia del 15 de junio de 1973. B. J. 751.1601, en la cual se afirma que el art. 8.5 de la Constitución *“confiere a los tribunales la facultad de exigir la condición de razonabilidad en la aplicación de toda ley por los funcionarios públicos, condición que debe alcanzar, sobre todo, a aquellas que impongan cargas y sanciones de toda índole”*<sup>665</sup>. Estos derechos y garantías procesales se regulan en la República Dominicana a través de la CD (art. 8) y la CADH (art.8). En adición a estos derechos y con base en ellos también la SCJ en la resolución citada *supra* regula una serie de principios de los cuales se derivan garantías a los particulares aplicables a todos los ámbitos en los que el Estado intervenga en la determinación de los derechos y obligaciones de los particulares. En este sentido, de los derechos regulados en el art. 8 CD<sup>666</sup> son trasladables al

---

<sup>664</sup> Según apunta este autor en el Derecho dominicano lo que se entiende por principio de razonabilidad es conocido en España como principio de proporcionalidad. JORGE PRATS, E. (2005, T.II, p. 278).

<sup>665</sup> JORGE PRATS, E. (2005, T. II, p.369).

<sup>666</sup> Art. 8.1: la inviolabilidad de la vida. En consecuencia, no podrá establecerse, pronunciarse o aplicarse en ningún caso la pena de muerte, ni las torturas, ni ninguna otra pena o procedimiento vejatorio o que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo.

8.2: La seguridad individual. En consecuencia:

- a) No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniera de infracción a las leyes penales;
- b) Nadie podrá ser reducido a prisión ni cohibido en su libertad sin orden motivada y escrita de funcionario judicial competente salvo el caso de flagrante delito;
- c) Toda persona privada de su libertad sin causa o sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos por las leyes, será puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona;
- d) Toda persona privada de su libertad será sometida a autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas de su detención o puesta en libertad;
- e) Todo arresto se dejará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las cuarenta y ocho horas de haber sido sometido el arrestado a la autoridad judicial competente, debiendo notificarse al interesado dentro del mismo plazo, la providencia que al efecto se dictare;
- f) Queda terminantemente prohibido el traslado de cualquier detenido de un establecimiento carcelario a otro lugar sin orden escrita y motivada de la autoridad judicial competente;

Derecho administrativo sancionador, a nuestro juicio, los relativos a prohibición del apremio corporal por infracción administrativa (art. 8.2.a); principio *non bis in idem* (art. 8.2.h); nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo (art. 8.2.i); el derecho de defensa (art. 8.2.j); derecho de legalidad sancionadora (art. 8.5). En el art. 8 de la CADH relativo a las garantías judiciales<sup>667</sup>, a nuestro juicio, también son trasladables al Derecho administrativo sancionador: el principio de culpabilidad entendido con las

---

g) Toda persona que tenga bajo su guarda a un detenido estará obligado a presentarlo tan pronto como se lo requiera la autoridad competente;

h) Nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa;

i) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;

j) Nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa;

8.5: A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.

<sup>667</sup> Art. 8.1: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo establecido por ley;

f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

matizaciones a las que se hizo referencia *supra* (art. 8.2); comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada (art. 8.2.b); concesión de medio y tiempo para que el inculpado formule su defensa (8.2.c); derecho a la defensa (8.2.d); a presentar testigos y pruebas (8.2.f); a no declarar contra sí mismo (8.2.g); a recurrir el fallo (8.2.h); a que se aplique el principio *non bis in idem* (8.4). El debido proceso es tan importante como la protección misma de los derechos que a través de él son exigidos, ya que como afirma JORGE PRATS “*el debido proceso, en tanto garantía constitucional, permite que los derechos fundamentales sean eficaces en la práctica, configurando un conjunto de disposiciones para que las personas puedan acceder a la justicia en búsqueda de tutela de sus derechos y es que, como bien afirma Hart, los derechos fundamentales no valen nada sino lo que valen sus garantías*”<sup>668</sup>.

En el ámbito concreto del medio ambiente, la SEMARN, a través de la Resolución No. 18/2007, de 15 de agosto, aprobó el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, el cual en su art. 2.h garantiza como uno de los principios del Derecho administrativo sancionador en esta materia el principio del debido proceso, relativo a que “*los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y presentar pruebas y a obtener una decisión motivada y fundamentada en el Derecho*”. Aunque la SEMARN consagra este principio, como se verá a continuación, la falta de regulación de períodos de alegaciones, presentación de pruebas y trámite de vista y audiencia dentro del procedimiento administrativo sancionador contradicen la garantía del derecho al debido proceso.

---

<sup>668</sup> JORGE PRATS, E. (2005, p. 274).

## **2. Las reglas estructurales**

Las reglas estructurales derivadas igualmente del propio texto constitucional, consisten en la necesidad inexcusable de un procedimiento y en la separación entre los órganos de instrucción y decisión.

### **A. La necesidad inexcusable de un procedimiento**

Conforme al principio de legalidad, la Administración para llevar a cabo su actividad sancionadora debe someterse a determinadas pautas establecidas por ley. Esta exigencia se regula expresamente por la propia Constitución dominicana en su art. 8.5.j cuando garantiza que “nadie puede ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establece la ley”. En este sentido, para la imposición de una sanción es necesario que se agote un procedimiento, en el cual habrán de respetarse todos los derechos y garantías del particular inculpado. No existe sanción válida cuando no ha sido impuesta a través de un procedimiento (En este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional español, STC 18/1981; 143/1995; 127/1996; 128/1996, entre otras).

A diferencia del ordenamiento jurídico español, el ordenamiento jurídico dominicano no tiene ninguna ley general que establezca el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones administrativas. Sin embargo, la Ley General de medio ambiente, a través de la *Resolución No. 18/2007, de 15 de agosto de 2007, aprobó el reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, mediante el cual la SEMARN normaliza mínimamente el procedimiento administrativo sancionador a seguir frente a infracciones ambientales en cualquiera de los órganos de la SEMARN con competencia en materia sancionadora. Entre los problemas que intenta solucionar este reglamento se encuentra el relativo a

que las distintas Subsecretarías de la SEMARN utilizaban un procedimiento distinto para sancionar a los particulares infractores, dando lugar a que dentro del órgano administrativo de una misma organización pública no existiera uniformidad de criterios al ejercer su competencia sancionadora.

El motivo de esta práctica está enraizado en el hecho de que la SEMARN se crea con la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Recursos Naturales, que se publica el 18 de agosto de 2000 y antes de esa fecha las competencias administrativas en materia de medio ambiente estaban repartidas entre los distintos órganos que fueron agrupados para crear a la SEMARN. De manera que, la Secretaría integra a distintos órganos que tenían diferentes grados de experiencia y competencia en el ejercicio de la actividad sancionadora, lo cual se traducía en procedimientos que garantizaban con mayor o menor protección los derechos del particular.

El procedimiento que establece este nuevo reglamento es todavía muy precario y en algunos aspectos inconstitucional. A pesar de que el mismo reconoce como principio regulador del procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente el derecho fundamental relativo al debido proceso, en realidad contradice algunos derechos y garantías constitucionales regulados como tales por la CD y la CADH. Así por ejemplo, los analizados principios de reserva de ley y de *non bis in idem*. Como se verá a continuación, aunque este reglamento también reconoce determinados derechos y garantías, como son, el ser debidamente informado de las infracciones y sanciones que se imputan antes de que dicte la resolución sancionadora, en la práctica no se regulan los medios que hagan efectivos estos derechos y garantías inherentes a un debido proceso; así también aunque en el citado Reglamento se reconocen los derechos de presentar pruebas y alegaciones, no se establecen los mecanismos que hagan efectivos esos derechos, como por ejemplo, la notificación de lo que se imputa y los

plazos para presentar las alegaciones y pruebas contra esas imputaciones debidamente notificadas.

## **B. Los derechos y garantías de defensa del particular**

### **a. La presunción de inocencia**

Este principio de derecho hace referencia a que nadie podrá ser sancionado, sin que se haya demostrado su culpabilidad en un procedimiento que respete todos sus derechos y garantías. La CADH lo regula en términos de que *“toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”* (art. 8.2). La CD no establece expresamente la vigencia de este derecho, sin embargo, se entiende que el mismo se deriva del art. 8.5.j CD cuando establece la garantía de que *“nadie puede ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establece la ley”*. Se dice que se deriva de este artículo porque una de las razones por las cuales se prohíbe la imposición de sanción sin que medie un procedimiento que respete los derechos del inculcado es, precisamente, la de presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario. De manera que si no existen pruebas suficientes para demostrar la responsabilidad del particular será imposible la imposición de sanción. Hasta que no quede duda de su culpabilidad no podrá asumir las consecuencias jurídicas que un procedimiento sancionador traería consigo.

Sobre este principio se ha pronunciado la jurisprudencia española en términos de que: *“este principio constituye una presunción iuris tantum que garantiza el derecho a no sufrir pena o sanción que no tenga fundamento en una actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad”* (STSJ Galicia núm. 307/2004, de 31 de abril de 2002, FJ 3). De igual forma añade la STSJ

Andalucía, Granada, núm. 992/003, de 7 de abril de 2003 que: “el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo 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 procedimiento absolutorio” (FJ 2).

#### **b. El derecho a la no autoinculpación**

Este derecho se garantiza tanto en la CD como en la CADH. Constitucionalmente se regula en el art. 8.5.i), en términos de que: “*nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo*”, y en la CADH en el art. 8.2.g como “*el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni declararse culpable*”. Sobre su vigencia en el ámbito del Derecho administrativo sancionador dice la STC español 197/1995, del 21 de abril que “*no puede suscitarse duda que el derecho a no declarar contra sí mismo, en cuanto garantía instrumental del derecho de defensa al que presta cobertura en su manifestación pasiva, rija y ha de ser respetado, en principio, en la imposición de cualquiera sanciones administrativa sin perjuicio de las modulaciones que pudiera experimentar en razón de las diferencias existentes entre el orden penal y el Derecho administrativo sancionador...*”<sup>669</sup>. Estas modulaciones a que se refiere la jurisprudencia tienen que ver con la muy criticada práctica consistente en que, en algunos casos, la legislación obliga al particular a presentar ante la Administración determinados documentos que bien podrían ser utilizados por ésta para la inculpación del administrado. Lo cual podría vulnerar en alguna medida la aplicación de este principio en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. “*El tema, pues, permanece abierto y sin*

---

<sup>669</sup> Cita original de PULIDO QUECEDO, M. (2005, p.636).

*resolver, por más que el Tribunal Constitucional español, en casos diferentes, haya proclamado aplicable genéricamente al procedimiento sancionador este derecho a no declarar contra sí mismo*<sup>670</sup>.

### **c. El derecho de defensa**

Este principio se establece expresamente para todo el *ius puniendi* del Estado, tanto en la CD como en la CADH. La CD lo regula en términos de que “nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa” (art. 8.5.j). Asimismo la CADH regula esta garantía como el “derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos” (art. 8.2.f). Como se ve, este derecho está íntimamente vinculado a los demás derechos y garantías del procedimiento sancionador, de ahí que la Constitución lo establezca junto con otros derechos y garantías del inculpado, sobre todo del derecho a un debido proceso, el cual integra a su vez otros derechos más específicos como son el relativo a la citación debida, presunción de inocencia, presentación de pruebas, respeto de los plazos, etc. Con base en este derecho el inculpado podrá hacer uso de todos los medios permitidos para demostrar su inocencia.

La jurisprudencia española ha realizado precisiones con respecto a la aplicación de este principio, que dicha Constitución establece en su art. 24.1. En ese sentido ha señalado que: “el derecho fundamental a obtener la tutela judicial sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, garantizado en el art. 24.1 CE, entre otras exigencias, *“requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de preservar los derechos de defensa en un proceso*

---

<sup>670</sup> SANTAMARIA PASTOR, J. (2004, T. II, p.414).

*con todas las garantías, ofreciendo a las partes contendientes el derecho de defensa contradictoria mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses*<sup>671</sup>. Ahora bien, este esfuerzo debe ser evaluado, de manera que no podrá considerarse vulneración de este principio cualquier actuación u omisión por parte de la Administración, ya que como bien ha señalado el mismo Tribunal Constitucional español *“sólo cabe otorgar relevancia constitucional a aquella indefensión que resulte real y efectiva”*<sup>672</sup>, considerándose como tal aquella en la cual *“el órgano judicial en el curso del proceso impide a una parte el ejercicio del derecho de defensa, privando o limitando, bien su facultad de alegar y justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, bien su posibilidad de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción”*<sup>673</sup>. De manera que *“para que la indefensión alcance relevancia constitucional es necesario que tenga su origen inmediato y directo en actos u omisiones de los órganos judiciales, es decir, que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan”*<sup>674</sup>.

---

<sup>671</sup> En ese sentido entre otras muchas SSTC 68/2002, de 21 de marzo [RTC 2002, 68], F.3; 109/2002, de 6 de mayo [RTC 2002, 109] F. 2; 5/2004, de 16 de enero [RTC 2004,5], F. 6; 93/2005, de 18 de abril [[RTC 2005, 93], , F. 3; y 115/2005, de 9 de mayo [RTC 2005, 115], F. 3; en sentido similar, STC 262/2005, de 24 de octubre [RTC 2005, 262], F. 2 (...)

<sup>672</sup> Por todas 115/2005, de 9 de mayo [RTC 2005, 115], F. 3; 164/2005, de 20 de junio [RTC 2005, 164], , F. 2; y 32/2004, de 8 de marzo [RTC 2004, 32], F. 4)

<sup>673</sup> En otras muchas SSTC 5/2004, de 16 de enero (RTC 2004,5), F. 6; y 115/2005, de 9 de mayo (RTC 2005, 115), F. 3; en parecidos términos, SSTC 226/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 226), F. 2 a); y 287/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 287), F. 2 a)] (...)

<sup>674</sup> Entre estas SSTC 5/2004, de 16 de enero (RTC 2004,5), F. 6; y 141/2005, de 6 de junio (RTC 2005, 141), F. 2; en el mismo sentido, SSTC 128/2005, de 23 de mayo (RTC 2005, 128), F. 2; 184/2005, de 4 de julio (RTC 2005, 184), F. 3; 226/2005, de 7 de noviembre (RTC 2005, 226), F. 2 a); 228/2005, de 12 de septiembre (RTC 2005, 228), F. 2; 260/2005, de 24 de octubre (RTC 2005, 260), F.3; y 287/2005, de 7 de noviembre (RTAQEQC 2005, 287), F.2 a), STC núm. 85/2006, de 27 de marzo, FJ 7.

#### d. Derecho de asistencia letrada

Cuando la CD en su art. 8.5.j) garantiza el derecho de defensa, significa implícitamente que pone a disposición de los particulares instrumentos que hagan efectiva esa garantía. En ese sentido uno de los instrumentos más importantes para hacer efectiva esa garantía consiste en la asistencia letrada. Sin embargo, el derecho de asistencia letrada se cumple de forma distinta en las dos formas del ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Mientras en el derecho penal es obligatoria la asistencia letrada (tiene carácter preceptivo), en el derecho administrativo sancionador opera como una opción (tiene carácter facultativo). El particular inculcado puede elegir entre defenderse por sí mismo frente a las acusaciones formuladas por la Administración o también ser asistido o asesorado. “El derecho a la asistencia letrada se tiene con independencia del carácter legalmente preceptivo o facultativo de la intervención de abogado en el proceso, es decir, se tiene derecho a la defensa y asistencia de letrado incluso en aquellos procesos en que la ley establece que su intervención es facultativa. De este modo sería inconstitucional la norma legal que, en cualquier tipo de proceso, prohibiera ser defendido por abogado. Por tanto, como bien se ve, la asistencia letrada goza de una protección mucho más intensa que la autodefensa, porque como ya se expuso *supra*, la asistencia letrada puede ser impuesta pero nunca excluida, mientras que la autodefensa puede ser permitida pero nunca impuesta”<sup>675</sup>.

En el ámbito del derecho penal dicho derecho se garantiza en el art. 111 de la Ley No. 76/02 del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana en términos de que *“el imputado tiene el derecho irrenunciable a hacerse defender desde el primer acto del procedimiento por un abogado de su elección y a que si no lo hace se le designe de oficio un defensor público. El imputado puede asumir su propia defensa, conjuntamente con aquél. En este caso, el juez vela para que esto no*

---

<sup>675</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. (1996, T.III, p.76).

*perjudique la eficacia de la defensa técnica. La designación del defensor no debe menoscabar el derecho del imputado a formular directamente solicitudes e informaciones. La inobservancia de esta norma produce la nulidad del procedimiento.” Este derecho a la asistencia letrada en materia penal también está garantizado en el ámbito del derecho internacional por la CADH en término de que: todo inculcado de delito tiene derecho de “defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor” (art. 8.2.d) y; “de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley” (art. 8.2.e).*

### **3. La estructura y partes del procedimiento**

#### **A. Iniciación del procedimiento**

El procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente como procedimiento sancionador del Estado siempre inicia de oficio. Ésta constituye una de las diferencias fundamentales entre el procedimiento administrativo sancionador y el procedimiento administrativo general. La diferencia surge porque el Derecho sancionador es una materia de interés público cuya competencia de iniciación se reserva a la Administración, mientras que, el ámbito del Derecho administrativo general está abierto a los particulares, los cuales podrán hacer reclamaciones de derechos subjetivos a la Administración, en virtud de los derechos que la Constitución y las leyes les garantizan.

### **a. Iniciación de oficio**

El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio porque es el propio órgano de la Administración quien pone en marcha el *ius puniendi* del Estado tras considerar que existen motivos suficientes para presumir que se han producido daños contra bienes de interés público y que dichos daños pueden ser constitutivos de infracción.

### **b. Efectos de la iniciación**

Con la iniciación del procedimiento administrativo sancionador se producen varios efectos. La Administración competente se obliga a llevar a cabo su tramitación hasta el dictamen de la correspondiente resolución y su notificación. En este sentido, tal como señala el art. 4 del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, corresponde a la SEMARN la aplicación del presente reglamento, a través del Secretario de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y demás funcionarios y empleados de la misma, investidos de tal atribución por la autoridad competente.

#### **a.1. Medidas provisionales**

Estas medidas fueron estudiadas *supra* en el epígrafe VII del primer capítulo de esta segunda parte. Aquí solo cabría recordar que las medidas provisionales, también llamadas cautelares o aseguradoras no se consideran sanciones, que las mismas presentan un carácter accesorio al procedimiento iniciado o por iniciar y que tienen como objetivo preservar con la mayor rapidez posible el bien ambiental que se encuentre en peligro de riesgo, evitando que los daños que se pueden producir o estén produciéndose se

tornen irreversibles. La SEMARN con base en la Ley General de medio ambiente (Ley 64-00) y el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, podrá disponer medidas provisionales tales como son suspensión ó restricción temporal de actividades, decomiso e incautación de objetos, entre otras (art. 10 del reglamento).

**c. ¿Que ocurre cuando un acto constitutivo de infracción administrativa ambiental lo es también de infracción penal?**

La legislación ambiental dominicana, al contrario de la CD, la CADH y del Derecho español permite la imposición de doble sanción (administrativa y penal) para los casos de violación de la normativa ambiental. Es así que la Ley General de medio ambiente (Ley 64-00) y el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, lo establecen. La Ley General de medio ambiente lo regula en términos de que las resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales son independientes de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de las violaciones a la presente ley. Por su parte, el Reglamento amplía el contenido de este artículo de la ley y prioriza la infracción administrativa en caso de que frente a ella pueda derivarse responsabilidad civil y/o penal. Lo hace en términos de que: conforme establece el art. 168 de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, las sanciones administrativas se aplicarán previa e independientemente de la responsabilidad penal o civil en que pudiera incurrir el infractor ( art. 27, párr. II)”.

Como se ha explicado *supra*<sup>676</sup>, determinados artículos de la Ley y el Reglamento tienen, a nuestro juicio, varios aspectos cuestionables: el primero, derivado de la Constitución, la cual consagra la aplicación del principio del *ius puniendi* del Estado, *non bis in idem* (principio que también se deriva del art. 8.4 CADH y que la SCJ establece en la Resolución N° 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003). En segundo lugar, la prioridad que concede dicho reglamento al procedimiento administrativo sancionador frente al procedimiento penal y, en tercer lugar (muy vinculado al segundo), en relación al desarrollo excesivo del Reglamento con respecto al contenido de la Ley, el cual desde nuestro punto de vista sobrepasa los límites del principio de legalidad en materia de desarrollo reglamentario.

La CD, como se explicó *supra* en el epígrafe sobre el principio *non bis in idem*, prohíbe la imposición de doble sanción por una misma causa (art. 8.2.h), mientras que, la Ley General de Medio Ambiente y su reglamento sancionador permiten la aplicación de dos sanciones: una administrativa y otra penal con relación a unos mismos hechos, sujetos y fundamento jurídico. En este sentido la legislación sectorial vulnera uno de los derechos regulados como fundamentales en la CD y, por tanto, susceptible de recurso de amparo.

Además de producirse una violación al principio constitucional del Derecho administrativo sancionador *non bis in idem*, la legislación pasa a priorizar la sanción administrativa frente a la sanción penal, es decir, establece que en caso de doble sanción la administrativa será previa a la penal. Esta disposición del reglamento sancionador parece desproporcionada o irrazonable por al menos dos razones:

1. El Derecho penal es el brazo más fuerte del *ius puniendi* del Estado.

En el caso de la República Dominicana existe una mayor tradición

---

<sup>676</sup> En este sentido los epígrafes anteriores IV y II.6 del capítulo II de esta segunda parte relativos al principio de *non bis in idem* y a la flexibilización del principio de legalidad en materia reglamentaria.

sancionadora penal cuyos procedimientos están mejor regulados (Código penal y Código procesal de la República Dominicana) y protegen mejor las garantías y derechos de debido proceso de los particulares. En este sentido el Derecho penal tiene una mayor legitimidad sancionadora que la SEMARN.

2. Como se expresó *supra* al estudiar el principio de legalidad y la potestad reglamentaria, el poder ejecutivo *por la forma en que está consagrada esa competencia (la reglamentaria) en nuestra Constitución, se entiende, por la mayoría de los constitucionalistas, que ese poder es muy amplio. No se limita a la ejecución de leyes. El presidente de la República puede dictar también reglamentos, para regular cuestiones nuevas, no tocadas aún por las leyes*<sup>677</sup>. Aunque dar preferencia el procedimiento administrativo sancionador frente al penal no es una norma de Derecho administrativo sancionador en sentido estricto (aunque de él se derivan consecuencias en materia sancionadora) sí limita la actuación de la jurisdicción penal (regulada por ley a través del Código Penal y el Código de Procedimiento penal), cuya decisión de iniciar un procedimiento sancionador no puede estar vinculada a una norma reglamentaria administrativa. En ese sentido dicho artículo parece desatinado. Además este artículo parece desacertado porque entra en contradicción con otro del mismo reglamento, que establece que *cuando en **cualquier fase del procedimiento** sancionador, el órgano competente considere que existen elementos de juicio indicativos de un delito, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, apoderará a la Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y perseguirá la reparación del daño ambiental conforme lo indicado en el art. 169 y siguientes del Capítulo III, del Título V, de la*

---

<sup>677</sup> AMIAMA, M. (1995, p. 145).

*Ley General de Medio Ambiente* (art. 23)” relativo a la responsabilidad objetiva frente a daños contra el medio ambiente<sup>678</sup>. Dicho reglamento no especifica si cuando la SEMARN apodera a la Procuraría para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales ésta deberá poner en marcha el procedimiento penal una vez terminado el procedimiento administrativo sancionador o si, como parece ser, éste artículo legitima la puesta en marcha del procedimiento penal incluso antes de que termine el administrativo. De ser así el art. 23 y el párr. II del artículo 27 se contradirían. Tampoco la Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, ni el Reglamento regulan criterios para determinar cuando existe infracción penal y/o administrativa.

Con respecto al orden de los procedimientos sancionadores, el Derecho español es pues contrario al Derecho dominicano, ya que en el español se da prioridad a la jurisdicción penal frente a la Administración para el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, además de darse cumplimiento al principio de Derecho sancionador *non bis in idem*. De manera que si la Administración considera que el acto constitutivo de infracción lo es también de delito, debe paralizar su actuación y remitir el expediente al orden jurisdiccional penal. Si éste declara que el acto imputado no constituye delito, la Administración puede iniciar un procedimiento sancionador contra el particular, eso si, quedando vinculada por las pruebas de hechos acaecidas en el tribunal penal y; si por el contrario, la Administración continúa con el procedimiento sancionador al considerar que la infracción no es constitutiva de delito, en ningún caso la jurisdicción penal se encontrará limitada para instruir un expediente sancionador, el cual podrá continuar llevando a cabo hasta la

---

<sup>678</sup> Art. 169 de la Ley General de Medio Ambiente: Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que cause daño al medio ambiente o a los recursos naturales, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que pueda ocasionar, de conformidad con la presente ley y las disposiciones legales complementarias. Asimismo estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo conforme a la ley.

imposición de la sanción correspondiente. En el caso de que la Administración se haya pronunciado el tribunal penal deberá absorber la sanción administrativa. En caso de que la Administración se pronuncie después de la jurisdicción penal su sanción no tendrá ningún tipo de validez en virtud de la aplicación del principio *non bis in idem*<sup>679</sup>.

Aunque quizás en el Derecho español la práctica jurídica – seguida en el pasado aunque ya no en la actualidad, *Vid.* al respecto la jurisprudencia constitucional española citada en el epígrafe V.3 del capítulo II de la primera parte- que consistía en anular la sanción administrativa cuando había sido impuesta sobre unos hechos que también eran constitutivos de delito parece un poco excesiva, la regla de prioridad del orden penal frente al administrativo, a nuestro juicio, resulta razonable y viable en el Derecho dominicano.

En nuestra opinión, el problema fundamental que presenta el Derecho administrativo sancionador dominicano reside en considerar la potestad administrativa sancionadora como algo totalmente distinto al Derecho sancionador penal, olvidando que tanto el Derecho penal como el administrativo sancionador son brazos de un mismo poder: el *ius puniendi* del Estado y, en ese sentido los derechos y garantías en la tramitación de los mismos deben de conservar, en la mayor medida posible, las mismas garantías y derechos a los particulares.

Conforme a la jurisprudencia de la CIDH (caso Baena Ricardo y otros, sentencia del 2 de febrero de 2001) y la resolución N° 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003, aunque en ocasiones las sanciones penales pueden ser considerablemente más limitativas de derechos que las administrativas, de ambos procedimientos de derivan actos desfavorables para el particular y, en ese sentido, ambo deben recibir un tratamiento que garantice los derechos de

---

<sup>679</sup> En este sentido *Vid.* epígrafe V.3 del capítulo II y el capítulo IV de la parte I.

debido proceso que consagran la CD y la CADH. La etapa en la que se encuentra el Derecho administrativo sancionador dominicano recuerda a la etapa inicial del Derecho administrativo sancionador español, en la cual se discutía sobre la viabilidad de aplicar los principios y garantías del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador, cuestión que actualmente se encuentra zanjada al punto de que, con el tiempo, el Derecho administrativo sancionador español ha ido creando su concepción particular de los distintos principios, ha ido dejando de tomar como referencia al Derecho penal y se va legitimando él mismo en la creación de sus propios principios y procedimientos. En España ya no se habla de principios del derecho penal aplicados en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, se habla más bien de principios del *ius puniendi* del Estado<sup>680</sup>.

## **B. Instrucción del procedimiento**

Como se hizo referencia *supra*, el Derecho dominicano a diferencia del Derecho español, no cuenta con una ley general que regule el procedimiento a seguir en materia administrativa sancionadora, pero la SEMARN, a través de la Resolución No. 18/2007, de 15 de agosto, aprobó el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y manual de vigilancia e inspección*, mediante el cual regula precariamente este procedimiento para los casos de infracciones a la legislación ambiental. En dicho reglamento el procedimiento administrativo sancionador se establece en los arts. 24-32<sup>681</sup>.

---

<sup>680</sup> En este sentido *Vid.* HUERGO LORA, A. (2007).

<sup>681</sup> Art. 24: El personal autorizado de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales procederá a preparar un Informe Técnico, teniendo como base el Acta de inspección levantada in situ, en el que se documentarán las medidas técnicas de prevención dictadas en la inspección así como las medidas sancionatorias que se recomiendan que se apliquen en el caso de referencia.

---

Art. 25: El expediente debidamente documentado será remitido a la Dirección Legal, donde será evaluado de acuerdo a lo establecido en la legislación ambiental vigente, sus normas y reglamentos, tras lo cual se ha de preparar el proyecto de resolución que será sometido a la Autoridad correspondiente para su aprobación final.

Art. 26: Las resoluciones administrativas se estructurarán, de la siguiente manera:

- 1) Fundamentará la decisión basándose en las facultades administrativas otorgadas por la Ley 64-00 a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- 2) Realizará una relación de los hechos que describan la situación de la infracción;
- 3) Establecerá una relación entre los hechos y el articulado de la legislación aplicable, estableciendo cualquier agravante si existiere, de conformidad con el Art. 17 del presente reglamento.
- 4) Establecerá en la parte dispositiva la sanción y/o medidas correctivas a que diere lugar.

PARRAFO: El expediente con el proyecto de resolución será remitido al Secretario, Subsecretario o de la autoridad designada, quien decidirá, con apego a este Reglamento, si el proyecto de resolución administrativa deber ser emitido para ejecutar la sanción correspondiente.

Art. 27: Corresponde a la Dirección Legal, dentro de los diez (10) días laborales siguientes a la recepción del expediente, elaborar la resolución sancionadora, y notificarla al administrado dentro de un plazo máximo de 10 días laborales.

PARRAFO I: La Resolución Administrativa será de obligado e inmediato cumplimiento.

PARRAFO II: Conforme establece el Art. 168 de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, las sanciones administrativas se aplicarán previa e independientemente de la responsabilidad penal o civil en que pudiera incurrir el infractor.

Art. 28: Una vez notificada la resolución sancionadora, el administrado o ente regulado podrá actuar de conformidad al procedimiento establecido en la Ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947, que establece la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la República Dominicana y la Ley No. 13-07 del 17 de enero de 2007, que traspasa la competencia del Tribunal Superior Administrativo al Tribunal Contencioso Tributario Administrativo.

Art. 29: Si la resolución establece o ratifica cierre de instalación, paralización definitiva o incautación de equipos, bienes o recursos materiales, la autoridad competente procederá a ejecutar esas medidas transcurrido el plazo correspondiente para lo cual se hará acompañar, si fuere necesario, del personal técnico calificado, personal policial y de la procuraduría.

Art. 30: Si la resolución establece sanción pecuniaria, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales utilizará los medios correspondientes para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución.

PARRAFO: Corresponde a la Dirección Legal informar al Secretario o Subsecretarios, sobre el grado de cumplimiento en cada caso con las medidas establecidas en la resolución. Esta información se remite a la Dirección técnica correspondiente.

Artículo 31: Si la resolución estableciera medidas de restricción, la Secretaría procederá a través de sus instancias técnicas, a realizar la inspección para determinar si procede el levantamiento de las medidas impuestas, siempre y cuando el infractor haya cumplido con las demás medidas resolutadas. En caso de cumplimiento, se podrá levantar la medida observando el mismo procedimiento utilizado para imponerla.

Art. 32: En el procedimiento de incautación y decomiso, la Secretaría procederá siguiendo lo establecido de conformidad con el derecho administrativo y la Ley No. 64-00.

#### **a. Separación entre el órgano instructor y el decidor**

En el Derecho administrativo sancionador dominicano en materia de medio ambiente, al igual que en el Derecho administrativo sancionador español no se aplica con rigor el principio que exige una separación entre el órgano que instruye el procedimiento y el órgano sancionador, debido a que, aunque se establece una separación entre el órgano de instrucción y el órgano que resuelve, en realidad esto no tiene gran trascendencia práctica al tratarse de órganos integrados en la misma organización (a diferencia del Derecho penal en donde sí se garantiza ésta separación tanto en el Derecho español como en el dominicano). En la República Dominicana el procedimiento se inicia a partir de un informe técnico, que tiene como base un acta de inspección levantada *in situ* (donde se produce el daño al medio ambiente), en el que se documentan tanto las medidas sancionadoras que se recomiendan como las medidas técnicas de prevención. Ese informe pasa a la Dirección legal, que es la que determina, con base en la legislación, la sanción a imponer. Como se ve, no se garantiza una aplicación estricta de este principio, ya que, a pesar de que esas competencias recaen sobre distintos departamentos de la Administración, en definitiva, se trata de dos órganos de la misma Administración.

#### **b. Período de alegaciones, informes, prueba y trámite de vista y audiencia**

El art. 2.h del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y presentar pruebas y a obtener una decisión motivada y fundamentada en el Derecho. Sin embargo, ni la Ley General de

Medio Ambiente (Ley 64-00), ni el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, hacen efectivos la mayoría de esos derechos y garantías.

El reglamento no regula ningún plazo para presentar alegaciones y pruebas ni un período de vista y audiencia. En el art. 24 del reglamento sancionador se dice que el informe técnico será elaborado por el personal autorizado de la SEMARN con base en el acta levantada *in situ*, pero para esta fase del procedimiento no se señala plazo alguno. Luego ese informe pasa a la Dirección legal, quien elabora la propuesta de resolución y la remite al Secretario o Subsecretario (dependiendo de quien sea la autoridad competente) para su aprobación y, una vez aprobada, vuelve a la Dirección legal para que en un plazo máximo de diez días se proceda a su notificación como resolución sancionadora al presunto infractor. Es decir, conforme al reglamento sancionador no se produce ninguna notificación al particular desde el levantamiento del acta *in situ* hasta la notificación de la resolución sancionadora. De manera que, si no se notifica al particular de los cargos que se imputan en su contra y no se regula un período de alegaciones es difícil lograr una participación activa del administrado frente al procedimiento sancionador que se desarrolla en su contra. En consecuencia, será improbable que éste solicite la realización de informes, presente alegaciones y pruebas, etc. Según se deduce del procedimiento sólo a través del acta *in situ* que levanta la Administración previo a la iniciación del procedimiento sancionador puede el particular informarse sobre los posibles cargos que se imputaran en su contra. Como se afirmó *supra*, estas irregularidad vulneran el derecho fundamental relativo al derecho defensa protegido por la CD (art. 8.5.j) y por la CADH (8.2.f).

En cambio, en España, estos derechos y garantías están regulados de manera general para todo el ámbito del Derecho administrativo sancionador

en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (LRJPAC) y en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, RD 1398/1993, de 4 de agosto (REPEPOS), los cuales, entre otras cosas, regulan la presentación de alegaciones, realización de pruebas y trámite de vista y audiencia. El plazo para hacer alegaciones y presentar o solicitar las pruebas que el particular estime pertinentes no es preceptivo (art. 3 del REPEPOS). De manera que, a diferencia del proceso penal, en el proceso administrativo sancionador éste derecho puede ejercerse sin limitación alguna en cualquier fase del procedimiento previo al trámite de audiencia y deberán ser tenidas en cuenta por el organismo instructor al momento de dictar resolución (arts. 35.e y 79.1 LRJPAC).

En materia de prueba uno de los medios más utilizados en el Derecho administrativo sancionador español en materia de medio ambiente lo constituye el acta de inspección. Esto es así porque con frecuencia la Administración en el ejercicio de su función de vigilante de la legalidad en un Estado de Derecho debe supervisar si las condiciones establecidas en los permisos de funcionamiento de las industrias se desarrollan en el marco de lo autorizado. En ese sentido las actas de inspección constituyen una prueba de mucha utilidad al momento de instruir un procedimiento administrativo sancionador contra una empresa contaminante. Como acto de trámite legalmente obtenido conforme a lo que establece el art. 57.1 de la LRJPAC representa un medio de prueba con eficacia *iuris tantum* para demostrar la actuación ilícita del interesado. Así lo establecen los artículos 137.3 de la LRJPAC y 17.5 del REPEPOS en términos de que: *los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados*. Así también lo confirma la STSJ Madrid, núm.

1212/2006 al declarar que: las actas y diligencias formalizadas con arreglo a las leyes hacen prueba, salvo que se acredite lo contrario, de los hechos que motiven su formalización y resulten de su constancia personal para los actuarios” (FJ 8). Por su parte, para el Derecho dominicano estas actas también son de vital importancia, ya que como instituye el art. 24 del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007, el informe técnico que posteriormente se convierte en resolución sancionadora se elabora a partir de los datos contenidos en el acta de inspección levantada *in situ*, que viene a ser en el Derecho español la denominada acta de inspección.

Con respecto al trámite de vista y audiencia, a pesar de estar garantizado en el Derecho dominicano a través del art. 8.2.j CD en términos de que *nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin la observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa*<sup>682</sup>, tampoco se regula en el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente. Este derecho está estrechamente vinculado al derecho fundamental relativo a la indefensión, el cual se fundamenta en que nadie puede ser condenado sin antes ser oído (*nemo damnari inaudita parte*). En cambio, en España una de las especialidades que reviste el Derecho administrativo sancionador español frente al Derecho administrativo general consiste en que durante su desarrollo se prevé la existencia de dos trámites de vista y audiencia, mientras que en el procedimiento administrativo común sólo tiene lugar uno. En el procedimiento administrativo sancionador el primero de estos trámites tiene lugar inmediatamente después de la

---

<sup>682</sup> La CADH también lo regula en el art. 8.1 CADH, como que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

iniciación del procedimiento, cuando el acuerdo de iniciación le es notificado al particular interesado junto a todas las actuaciones que existan al respecto para que efectúe las alegaciones que estime convenientes en un plazo máximo de quince días (art. 13.2 REPEPOS). El segundo, por su parte, tiene lugar justo antes de trasladar la propuesta de resolución al órgano competente para resolver (una vez terminada toda la tramitación de alegaciones, informes y pruebas) para que tenga completo conocimiento de todo aquello que se le imputa y; si así lo quiere, en el respectivo segundo trámite de audiencia pueda formular las últimas alegaciones, presentar todas las pruebas y documentos que para la defensa de sus intereses estime pertinentes.

En la propuesta de resolución que se notifique a la parte interesada deberán estar suficientemente motivados los hechos que se imputan, se especifican los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, determinante de la infracción, que en su caso, aquellos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que propone que se imponga y las medidas provisionales que se hubieren adoptado, en su caso, por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el instructor del mismo; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad (art. 18 REPEPOS). A dicha notificación deberá acompañarle una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento (art. 19.1 REPEPOS).

La realización del trámite de vista y audiencia en el Derecho administrativo sancionador español, como garantía constitucional al derecho de indefensión de todos los interesados (art. 24.2) tiene carácter preceptivo, de manera que

si se omite éste trámite la resolución que resulte se considerará nula de pleno derecho [art. 62.1.a) de la LRJPAC].

### **C. Terminación del procedimiento**

La terminación del procedimiento administrativo sancionador tiene lugar a través de una resolución. Dicha resolución deberá ser motivada, es decir, en ella deberá constar por qué la SEMARN es competente para sancionar en esa materia; describir los hechos que constituyen la infracción e identificar los preceptos legales que vulneran y; establecer las medidas sancionadoras y correctivas que tuvieran lugar (art. 26). La resolución administrativa será de obligado e inmediato cumplimiento.

En el derecho español, existen formas normales y anormales de terminación del procedimiento administrativo sancionador. Como forma normal de terminación se encuentra la resolución sancionadora y como formas anormales la caducidad y la prescripción (arts. 87 y 132.2 LRJPAC). La resolución sancionadora puede tener algunas variantes, entre ellas, la que introducen algunas leyes, como puede ser la prestación ambiental sustitutoria (PAS)<sup>683</sup>.

La legislación ambiental dominicana sólo regula la forma normal de terminación del procedimiento. Por el contrario, las formas anormales de terminación del procedimiento administrativo sancionador en España (caducidad y prescripción, estudiadas *supra* en el epígrafe III.3.B del capítulo III de la primera parte) no se regulan en el Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente dominicano, de manera tal que no se sabe si existe una práctica no jurídica que limite en el tiempo la

---

<sup>683</sup> En este sentido *vid supra* el epígrafe V.2.A del capítulo I de esta segunda parte y el epígrafe VI.1.A.a del capítulo I de la parte I.

capacidad de actuación de la Administración después de determinado tiempo o, si por el contrario, la Administración no se somete al criterio del tiempo para ejercer su potestad sancionadora sobre los presuntos infractores de la legislación ambiental.



## CONCLUSIONES

**Primera.-** Para los Estados español y dominicano la protección del medio ambiente es uno de los temas centrales de la agenda pública. En este sentido, cada vez se aprueban más normas jurídicas que tienen como finalidad la protección de los bienes que integran el medio ambiente, conformando un grupo de normas que constituye un sector de indiscutible referencia para el Derecho administrativo general denominado Derecho ambiental. Con el tiempo, el concepto de medio ambiente, como objeto de protección jurídica ha ido cambiando, mostrando una clara tendencia a abarcar recursos de muy variada naturaleza. En este sentido, en el Derecho español, según la legislación y la jurisprudencia constitucional, el término medio ambiente está integrado, junto con los elementos naturales, por otros elementos de tipo artificial y social que influyen directamente en el desarrollo de la persona y de manera transversal en los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6). El Derecho dominicano, por su parte, también integra en este concepto un amplio número de elementos de muy diversa naturaleza, entre los cuales incluye elementos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y con la comunidad en que viven y que determinan su relación y supervivencia (art. 16.35 de la Ley 64-00, Ley General del Medio Ambiente, de 18 de agosto del 2000).

**Segunda.-** En el ordenamiento jurídico español el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado regulado en el art. 45.1 CE se configura como un principio rector de la política social y económica del Estado español, por tanto, no susceptible, por sí mismo de protección a través de un procedimiento preferente y sumario, o en su caso, a través del recurso de

amparo. No obstante, y con base en la jurisprudencia internacional emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso López Ostra, de fecha 9 de diciembre de 1994; caso Moreno Gómez, de 16 de noviembre de 2004, entre otros) se ha producido lo que se ha denominado: “constitucionalización indirecta del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo”, fenómeno que tiene lugar cuando, la vulneración de un derecho fundamental está íntimamente relacionada con la lesión de bienes y valores ambientales, (siendo el derecho más invocado el derecho a la intimidad personal y familiar –reconocido en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el art. 18 CE- y siendo el sector de la legislación española hasta el momento más beneficiado de la interpretación extensiva de este derecho fundamental, el del ruido - STC 16/2004 de 23 de febrero, anteriormente en STC 119/2001-).

La CD, a diferencia de la CE (art. 45 CE) no regula de forma expresa el derecho a un medio ambiente sostenible, como tampoco establece el deber de mantenerlo. Sin embargo, en determinados artículos sí se regulan, o bien la protección de un sector ambiental (sector minero, art. 103 CD), o bien se atribuyen competencias a los poderes del Estado para la elaboración de leyes y reglamentos en variados ámbitos del medio ambiente (al poder legislativo para la elaboración de leyes-art. 37 CD- y al poder ejecutivo –art. 55.2 CD- y a la Administración –art. 16 Ley General de medio ambiente- para la elaboración y aprobación de reglamentos y normas ambientales). A nivel legislativo, la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Nº 64-00, de 18 de agosto de 2000, en su art. 6 establece el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano.

**Tercera.-** A través de distintas normas los Estados dominicano y español han adoptado una variada gama de técnicas para la protección del medio ambiente. En el caso español, debido a la necesaria incorporación del Derecho

comunitario el número de técnicas ha aumentado considerablemente en los últimos años. Entre las técnicas de protección ambiental con las que cuenta el Estado español y cuya regulación podría producir importantes mejoras en la calidad del medio ambiente dominicano se encuentran las técnicas de fomento relativas al etiquetado ecológico y el sistema de auditorías EMAS. Sin embargo, a pesar del surgimiento constante de nuevos instrumentos de protección, la sanción sigue siendo la técnica disuasoria por excelencia contra la comisión de infracciones ambientales. Entre las sanciones que son comunes a ambos ordenamientos se encuentran la multa, la publicación de las sanciones y las sanciones de privación de derechos. Con relación a la sanción de multa, una de las novedades interesantes que han introducido determinadas CCAA en España, consiste en la regulación de una sanción alternativa a la multa denominada prestación ambiental sustitutoria (PAS). Esta sanción alternativa permite, en los casos de infracciones ambientales, sustituir la sanción de multa por una actividad material o prestación a favor del medio ambiente. La mayor ventaja que representa esta medida es que garantiza que los beneficios obtenidos por concepto de la multa serán directamente invertidos en la restauración del medio ambiente, lo que no es posible con respecto a aquellas multas tipificadas en leyes que no establecen este sistema de sustitución de multas en virtud del principio de caja única que se destina a todas las infracciones. La regulación de la PAS en la República Dominicana podría surtir efectos similares.

**Cuarta.-** A estas sanciones podrán acompañarles medidas accesorias. En el caso del Derecho español podrá ordenarse el comiso y la imposición de multas coercitivas. En el caso del Derecho dominicano, la Administración sólo podrá ordenar el comiso de los bienes con los cuales se produjo la infracción. Además, en los casos en que tenga lugar, la Administración podrá exigir dentro del procedimiento administrativo sancionador –o fuera de él- la

obligación de reparar y/o indemnizar los daños causados al medio ambiente. Esta obligación no es una sanción. En el Derecho español, al igual que la competencia sancionadora en materia de medio ambiente, la obligación de reparar y/o indemnizar los daños ocasionados contra los recursos naturales está regulada en el art. 45.3 CE. En el caso del Derecho dominicano esta obligación se establece en la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, del 18 de agosto del 2000 (art. 169). Ambos ordenamientos señalan que, además de las correspondientes sanciones, el infractor estará obligado a reparar y/o indemnizar los daños causados. Esta obligación no es una medida sancionadora porque lo que con ella se persigue es restaurar el bien ambiental dañado, no castigar al infractor. En el caso del Derecho dominicano esta obligación se configura como una responsabilidad objetiva (donde no se toma en consideración si los daños han sido causados con culpa o no), mientras que el ordenamiento jurídico español exige la responsabilidad objetiva sólo en relación a determinados casos especificados en la Ley 26/2007, de 23 de octubre sobre Responsabilidad ambiental, que traspone la Directiva comunitaria 2003/35/CE. Aunque la responsabilidad de reparar y/o indemnizar los daños ambientales no es una medida sancionadora, con frecuencia, esta medida concurre y se acuerda juntamente con la imposición de la sanción, cuando los actos constitutivos de infracción causan también un daño al medio ambiente.

**Quinta.-** En el Derecho español las técnicas ambientales se regulan, principalmente, a través de normas sectoriales, aunque también, en los casos en los que confluye más de un sector está integrado por leyes “intersectoriales” básicamente dirigidas a regular la actividad contaminante que, para el desarrollo de sus utilidades, suele servirse de más de un recurso natural (Ley 16/2002, del control integrado de la contaminación y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido

de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos). Estos instrumentos introducen la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos o actividades con incidencia importante en el medio ambiente, ya sea para tomar la decisión que mejor salvaguarde los intereses generales en cuanto a los efectos de la autorización de proyectos o, para establecer medidas a determinadas industrias que eviten, o al menos reduzcan, las emisiones o riesgos de contaminación que producen sobre la atmósfera, el agua y el suelo, incluidos los residuos. Estas técnicas tienen como finalidad alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto. En el Derecho español las leyes sectoriales aprobadas en materia de medio ambiente regulan el cuadro de infracciones y sanciones que la Administración podrá aplicar a los particulares en los casos de incumplimiento y, con frecuencia, reiteran ciertos principios estructurales del Derecho administrativo sancionador (*v.gr.* principio *non bis in idem*, obligación de reparación del daño con independencia de la sanción) que rigen el procedimiento sancionador, o incorporan ciertas modificaciones en el procedimiento administrativo sancionador general (por ejemplo, reducción de plazos de prescripción) con la finalidad de una mejora en la protección ambiental.

En el Derecho dominicano, a diferencia del Derecho español, existe una Ley General de medio ambiente, Ley 64-00, de 18 de agosto de 2000, que regula todos los sectores que lo integran. Esta Ley establece el cuadro de sanciones administrativas, el cual podrá ser desarrollado a través de leyes sectoriales, normas y reglamentos ambientales. Con base en los criterios de antijuridicidad que establece la Ley podrán regularse infracciones ambientales en dichas leyes sectoriales, normas y reglamentos de desarrollo. Asimismo la aplicación de infracciones y sanciones en el ámbito del medio ambiente deberá realizarse de acuerdo con los criterios y garantías procedimentales previstos en esta Ley general y sus reglamentos.

**Sexta.-** En el ámbito del Derecho administrativo de la protección del medio ambiente, para hacer efectiva dicha protección a través de la técnica sancionadora, los ordenamientos jurídicos español y dominicano se auxilian del Derecho administrativo sancionador. Conforme a este Derecho, para la imposición de sanciones a particulares es necesario seguir un procedimiento predeterminado por la ley, que en dicho procedimiento se apliquen unos principios y, que se respeten los derechos y garantías al debido proceso. En ambos ordenamientos jurídicos la aplicación original de estos principios, derechos y garantías corresponde a los tribunales penales, desde donde se trasladaron al Derecho administrativo sancionador con las matizaciones necesarias a través, en primer lugar, de la jurisprudencia. En el caso español estos principios, posteriormente fueron regulados para el ámbito del Derecho administrativo sancionador en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC) y en el Reglamento que establece el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, RD 1398/1993, de 4 de agosto (REPEPOS).

En el caso dominicano, estas garantías reguladas en la CD y en la Convención Americana de Derechos Humanos también fueron incorporadas a través de la jurisprudencia –internacional y nacional- y algunos derechos y garantías recientemente han sido regulados para el ámbito concreto del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente en el *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007. En ambos ordenamientos jurídicos los principios que regulan el Derecho administrativo sancionador son: el principio de legalidad, culpabilidad y *non bis in idem*.

**Septima.-** En el Derecho español el art. 25.1 regula el derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Por otro lado, de este mismo artículo se deriva el principio de legalidad que rige el Derecho administrativo sancionador. Este principio está integrado por una doble garantía, una de carácter formal y otra de carácter material. La primera es una plasmación del principio democrático que se concreta en la exigencia de reserva de ley de la norma que contenga las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes, y la segunda resulta relativa a la certeza o precisión (certidumbre) con la cual esas infracciones y sanciones deben estar predeterminadas en la ley -principio de tipicidad- (STC 133/1987, de 21 de julio). Estas garantías se modulan en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, permitiendo el desarrollo de las leyes a través de reglamentos, siempre que éstos reglamentos cumplan con los distintos cánones constitucionales relativos al principio de legalidad en materia sancionadora establecidos para cada supuesto por el Tribunal Constitucional: bien se trate de reglamentos del Gobierno de España, o de reglamentos de los Consejos de las CCAA, o bien de normas reglamentarias aprobadas por las Entidades locales. Las razones que dan lugar al desarrollo reglamentario de las leyes responden al modelo constitucional de distribución de competencias en España, al carácter insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, como es el caso del medio ambiente, fundamentalmente por exigencias de prudencia o de oportunidad propias de este sector del derecho (STC 52/2003, de 17 de mayo). Desde la perspectiva del principio de legalidad, los requisitos exigibles con respecto a los reglamentos del Estado y de las CCAA consisten en la necesidad de habilitación previa por medio de una ley, de manera que esa ley contenga los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer y de modo que el reglamento se limite a desarrollar y precisar los tipos de infracciones y sanciones previstos en la ley (por todas: STC 60/2000, de 2 de marzo). La potestad reglamentaria del Gobierno y/o de los Consejos de Gobierno de las distintas CCAA representa un instrumento de

prudencia y oportunidad, sobre todo en el ámbito del medio ambiente, ya que, tratándose de un sector cuyos parámetros de regulación se encuentran en constantes cambios debido a los descubrimientos científicos y técnicos y al estado del bien medioambiental de que se trate, se precisa de un procedimiento normativo más sencillo, que implique menos formalidades que una ley, y en consecuencia, garantice una respuesta más rápida y efectiva al problema jurídico que supone la creación de riesgos en la protección del medio ambiente.

**Octava.-** Por su parte, los requisitos que han de cumplir los reglamentos de los Entes locales para respetar el principio de legalidad en materia sancionadora se basan en la necesidad de que una norma (estatal o autonómica) con rango de ley fije los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada municipio puede establecer tipos de infracciones. De esta manera lo que se pretende es que la ley fije los criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En cuanto al cuadro de sanciones, la Ley deberá regular, al menos, las clases de sanciones que pueden tipificar las ordenanzas municipales. Con el establecimiento en la ley de una relación de las posibles sanciones (límites mínimos y máximos), cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifique en desarrollo de la ley previa (SSTC 132/2001, 16/2004). En el caso de los municipios se admite su competencia de desarrollo reglamentario debido a la autonomía que les garantiza la CE (arts. 137, 140 y 141 CE) y a la legitimidad democrática de los Plenos de los Ayuntamientos.

**Novena.-** Además de las modulaciones que sufre el principio de legalidad sancionadora con respecto a la potestad reglamentaria del Estado, las CCAA y

los Entes locales, este principio también se flexibiliza en los casos de las llamadas “relaciones especiales de sujeción” y se exceptiona con respecto a la prestación ambiental sustitutoria (PAS).

- Las relaciones especiales de sujeción, son aquellas a las que de acuerdo con la Constitución o con leyes basadas en la Constitución, están sometidos determinados particulares en su vínculo con la Administración y que tienen lugar en un campo bastante limitado, donde la intensidad y, sobre todo, la finalidad de la relación responde, bien a una función pública, bien resulta relativa a la propia organización de la Administración o a la gestión de los servicios públicos. Como ejemplo de estas relaciones se encuentran las que entabla la Administración con los funcionarios públicos (art. 103.3 CE) y con los presos (art. 25.2 CE).

No existe una opinión unánime sobre el alcance concreto de la modulación que sufre el principio de legalidad sancionadora en estas relaciones. La idea más aproximada sobre el alcance de la flexibilización de este principio en este tipo de relaciones se sitúa en que no se exige la tipificación en una ley de la infracción y sanción susceptibles de imposición, sino que se considera suficiente que la Constitución o una ley con base en la Constitución establezca la competencia de la Administración para sancionar en éste ámbito. Esto se admite porque se trata de relaciones delimitadas y moduladas con base en la CE, o con fundamento en una ley, basada en la CE. En este sentido, dentro del ámbito del medio ambiente no se encuentra base jurídica, ni en la Constitución ni en la legislación aprobada en los diversos sectores de protección ambiental, para justificar excepciones al principio de legalidad sancionadora fundamentadas en la existencia de “relaciones especiales de sujeción”. Muy ilustrativa en esta afirmación la STS 833/2002, de 2 de junio, sobre recogida y depósito de aceites usados.

- En el caso de la prestación ambiental sustitutoria (PAS), el principio de legalidad se excepciona en dos sentidos: con respecto a la determinación del contenido material de la prestación y, con respecto a la determinación del procedimiento para su imposición. Esta excepción del principio de legalidad se admite por el carácter voluntario de la PAS, y porque su aplicación supone una verdadera optimización de la aplicación del principio rector de la protección del medio ambiente.

**Décima.-** La flexibilización que sufre el principio de legalidad sancionadora en el Derecho administrativo sancionador dominicano en materia de medio ambiente con respecto a las competencias de desarrollo reglamentario que la CD y/o las leyes atribuyen al presidente de la República (art. 55.2 CD), a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (art. 18 Ley 64-00, Ley General de medio ambiente y recursos naturales,) y a los municipios [art. 8.a) y 8.d) Ley 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y de los municipios] es, a nuestro juicio, equiparable con la que se produce en el Derecho español con respecto a la competencia de desarrollo reglamentario de las leyes, que corresponde a los Ayuntamientos, la cual, como se explicó *supra*, se justifica en la autonomía y legitimidad democrática de la que disponen los municipios.

**Undécima.-** En el derecho dominicano ni la ley ni la jurisprudencia han determinado el alcance de la flexibilización o modulación de este principio en cuanto a la competencia de desarrollo reglamentario de las leyes administrativas que corresponde al Presidente, al Gobierno-Administración y a los Ayuntamientos. Sin embargo, a la conclusión a la que se llega en este estudio, es que dicho límite resulta equiparable al que se impone a los municipios en España para el ejercicio de las mismas competencias de

desarrollo reglamentario en materia sancionadora. En España, como se explicó *supra* los requisitos que conforman este canon de constitucionalidad fueron determinados por la jurisprudencia constitucional (SSTC 132/2001, 16/2004), la cual, según se expone, declaró que para que las ordenanzas municipales regulen infracciones y sanciones una norma con rango de ley tendrá previamente que determinar, al menos, los criterios mínimos de la conducta antijurídica para la regulación de las infracciones y los tipos de sanciones que se pueden imponer.

**Duodécima.-** Una de las deficiencias de las que adolece la legislación dominicana en materia de medio ambiente consiste en la insuficiente aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora, y en concreto de la exigencia de certeza y certidumbre que se deriva de este principio, el cual exige que toda infracción y sanción deba estar debidamente tipificada en una norma con rango de ley para que sea impuesta conforme a derecho. El problema radica en que la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley 64-00 de 18 de agosto de 2000, a pesar de que sí enumera los tipos de sanciones que la SEMARN es competente para imponer, y contiene ciertos criterios de antijuricidad, no establece el catálogo de infracciones susceptibles de esas sanciones administrativas. Esto causa un caos en la aplicación de la legislación ambiental que se traduce, en muchos casos, en la imposición de sanciones carentes de toda base legal.

**Decimotercera.-** El principio de culpabilidad, en sentido estricto, exige que nadie puede ser sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados a título de dolo o culpa (STS 14 de julio de 1998, Ar. 6217). Esta exigencia se modula en el ámbito del Derecho administrativo sancionador español (art. 130.1 LRJPAC) y dominicano (art. 174 Ley General de medio ambiente), en el

sentido de considerar como elemento constitutivo de culpa toda actuación ilícita que haya sido realiza “aún a título de simple inobservancia”. La razón de esta modulación parece estar en que, mientras el Derecho penal tiene un carácter represivo, el administrativo sancionador tiene como objetivo la prevención de la infracción, y en este sentido no será necesario que se demuestre la producción de algún riesgo, ya que el incumplimiento por sí mismo es suficiente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

**Decimocuarta.-** Otra modulación que sufre este principio en el ámbito del Derecho administrativo sancionador de los ordenamientos jurídicos español y dominicano es relativa a considerar a las personas jurídicas como sujetos susceptibles de sanción administrativa. Esta modulación surge de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden éstos sujetos, a los que les falta el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos, capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad que se deriva de la necesidad de proteger el bien jurídico de que se trate. En el caso del medio ambiente la flexibilidad de este principio es fundamental si se toma en consideración que los principales infractores de la legislación ambiental son las empresas (STC español 246/1991, de 19 de diciembre y STS de 19 de diciembre de 1994, RJ 1994, 9800).

**Decimoquinta.-** El Principio de culpabilidad y el principio de proporcionalidad están íntimamente relacionados, ya que el objetivo del principio de culpabilidad consiste en lograr que la sanción sea proporcional a los daños causados. Es decir, que limite los derechos del particular sólo en la medida en que dicha limitación sea necesaria, a través de los medios adecuados y como resultado de un juicio ponderado entre el interés público afectado y los derechos del particular. En este sentido, un factor que dificulta

la aplicación del principio de proporcionalidad –conocido en el Derecho dominicano como principio de razonabilidad- en el ámbito del Derecho administrativo sancionador dominicano en materia de medio ambiente, lo constituye el hecho de que la Ley General de medio ambiente y recursos naturales, Ley 64-00, de 18 de agosto de 2000, no regula sanciones en función de la gravedad de la infracción, sino que establece una cantidad mínima y otra máxima, dejando a la absoluta consideración de la Administración la determinación de la cantidad relativa a la multa administrativa. En ese sentido, consideramos que resultaría necesario tipificar sanciones administrativas clasificándolas en función de la gravedad de las infracciones de que se traten, para conseguir una aplicación justa y uniforme del derecho, de acuerdo a los principios de culpabilidad y proporcionalidad, y por ende, de igualdad.

**Decimosexta.-** El principio *non bis idem* prohíbe la imposición de doble sanción a un mismo sujeto en los casos en que concurran los mismos hechos y fundamentos jurídicos. De los tres principios que regulan el procedimiento administrativo sancionador es el único que debe ser aplicado sin modulaciones en el ámbito del derecho administrativo sancionador español y dominicano. En el Derecho español se regula en el art. 133 de la LRJPAC y en el Derecho dominicano este principio se deriva del art. 8.2.h CD y 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En el derecho español este principio se cumple de forma estricta en los dos ámbitos del *ius puniendi* del Estado. Se configura como la prohibición de doble sanción, pero no de doble procedimiento. En ese sentido, en caso de que converja un procedimiento penal y uno administrativo se da prioridad al orden penal frente al administrativo. No existen casos en los cuales se excepcione la aplicación de este principio. Actualmente la jurisprudencia ha sentado el criterio de que incluso en los casos de relaciones especiales de

sujeción, no puede imponerse doble sanción a un sujeto con base en los mismos hechos y fundamentos jurídicos. Lo que con frecuencia ocurre es que, cuando se impone al particular una sanción en virtud de la relación especial que tiene con la Administración el fundamento jurídico es distinto, es decir, en general se trata de sanciones disciplinarias basadas en la relación de subordinación del particular con respecto a la Administración (funcionario públicos, los presos, etc.). En estos casos no se cumplen los tres elementos que integran el principio *non bis in idem*, ya que el fundamento jurídico es otro distinto (STS de la Sala de lo Penal, de 2 de junio de 2003, RJ2003/6235).

**Decimoséptima.-** En la República Dominicana, la particularidad más controvertida que, a nuestro juicio, presenta el Derecho administrativo sancionador dominicano en materia de medio ambiente está relacionada con el principio *non bis in idem*. En este sentido, el art. 168 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 64-00, de 18 de agosto de 2000, al margen de las garantías de debido proceso que regula el bloque de la constitucionalidad dominicana (art. 8.2.h CD y 8.4 CADH), permite la imposición de doble sanción (una penal y otra administrativa) en caso de infracción de la legislación que protege el medio ambiente. A nuestro juicio, este artículo de la Ley debe ser declarado inconstitucional, ya que contradice disposiciones normativas de rango superior: constitucional. Disposiciones que, según la jurisprudencia constitucional y resolución de la SCJ son aplicables también en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (Resolución de la SCJ N° 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003, y Sentencia de la CIDH Caso Baena Ricardo y otros).

**Decimooctava.-** El procedimiento administrativo sancionador debe respetar unos derechos y garantías de los particulares, que se establecen

constitucionalmente tanto en el Derecho español (art. 24.2 CE), como en el dominicano (art. 8 CD y art. 8 CADH). En ambos ordenamientos la aplicación original de estos derechos y garantías corresponde a los tribunales penales, de donde se han trasladado al Derecho administrativo sancionador para aplicarlos en su ámbito con las matizaciones necesarias para no desvirtuar la naturaleza propia del Derecho administrativo que lo diferencia del penal (STC español 18/1981, 83/1997, de 22 de abril, FJ 2 y Resolución de la SCJ dominicana Nº 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003).

**Decimonovena.**- En el Derecho español estos derechos y garantías de los particulares frente al *ius puniendi* del Estado han sido en concreto posteriormente regulados para el ámbito específico del Derecho administrativo sancionador en la LRJPAC, en los artículos 134.1 (necesidad inexcusable de un procedimiento), 134.2 (separación entre órganos de instrucción y decisión), 137.1 (presunción de inocencia), 135 (prohibición de indefensión), 85.2 (posibilidad de ser asistido por un asesor). En este sentido, quizás el principio del *ius puniendi* del Estado que se aplica con mayor flexibilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador es, junto al principio de legalidad, el relativo a la separación entre el órgano de instrucción del procedimiento y el de decisión, ya que, aunque estas funciones sean de la competencia de órganos distintos de la Administración, en definitiva, es la misma organización administrativa la que impone la sanción (STC 22/1992, de 15 de febrero, FJ 4).

**Vigésima.**- En el Derecho dominicano, estas garantías constitucionales se regulan de manera especial para el ámbito del Derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente a través del *Reglamento para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones*

*administrativas, listado de ilícitos administrativos y normas de vigilancia e inspección*, de 15 de agosto de 2007. El procedimiento que establece este nuevo reglamento es todavía muy precario y en algunos aspectos inconstitucional. A pesar de que el mismo reconoce como principio regulador del procedimiento administrativo sancionador en materia de medio ambiente el derecho fundamental relativo al debido proceso, en realidad contradice algunos derechos y garantías constitucionales regulados como tales por la CD y la CADH. Así por ejemplo, los principios de reserva de ley y de *non bis in idem*. Aunque este reglamento también reconoce determinados derechos y garantías, como son, el ser debidamente informado de las infracciones y sanciones que se imputan antes de que dicte la resolución sancionadora, en la práctica no se regulan los medios que hagan efectivos estos derechos y garantías inherentes a un debido proceso. Así también, aunque en el citado Reglamento se reconocen los derechos de presentación de pruebas y alegaciones, no se establecen los mecanismos que hagan efectivos esos derechos, como por ejemplo, la notificación de lo que se imputa y los plazos para presentar las alegaciones y pruebas contra esas imputaciones debidamente notificadas.

**Vigesimoprimera.-** En el Derecho penal, en materia de medio ambiente como en Derecho penal general los principios, derechos y garantías que regulan el *ius puniendi* del Estado, a diferencia del Derecho administrativo, deben ser aplicados de forma estricta (Resolución de la SCJ Nº 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003). En concreto, con respecto al principio de legalidad se exige que para la aplicación de infracciones y sanciones, las mismas estén reguladas en una norma con rango de ley. Los tribunales penales no deben imponer sanciones dispuestas en normas reglamentarias, ya que en el ámbito del Derecho penal no se flexibiliza el principio de legalidad sancionadora. Sin embargo, en la práctica, en el Derecho dominicano la aplicación de este

principio en el ámbito penal en materia de medio ambiente se realiza de forma inaceptable. El Código Penal dominicano no regula infracciones y sanciones contra el medio ambiente y los tribunales penales, además de imponer penas aplicando infracciones y sanciones contenidas en la Ley General de Medio Ambiente, en las leyes sectoriales y en los convenios internacionales, también utilizan como base jurídica a las normas ambientales y reglamentos aprobados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, incurriendo así en una franca violación del derecho fundamental relativo a la legalidad sancionadora.



## BIBLIOGRAFIA

- AGUADO I CUDOLÀ, V. (2001): “La prueba en el procedimiento administrativo sancionador”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 93-113.
- AGUDO GONZALEZ, J. (2000): “Inconstitucionalidad y nulidad de las leyes: Cuestiones competenciales, eficacia del Derecho comunitario y protección del medio ambiente: Comentario crítico a la sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, de 1 de octubre: El asunto de las marismas de Santoña”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Nº 178, pp. 87-114.
- ALENZA GARCIA, J. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “La imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración por daños ambientales. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
  - (2005): “El régimen público de responsabilidad por daños ambientales en la legislación española y en la directiva de responsabilidad ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental monografía*, núm. 7, pp.67-108.
  - (2005): “Aproximación a la nueva Ley Foral de intervención para la protección ambiental de Navarra”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 8, pp. 27-38.
  - (2001): *Manual de derecho ambiental*, Universidad Pública de Navarra, Navarra.
- ALONSO GARCIA, E. (2007): *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.

- (2003): *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (1997): *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Cuaderno de estudios europeos, Madrid.
- (1993): *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.) (1998): *Comentarios a la Constitución Española*, EDERSA, Madrid.
- AMIAMA, M. (1995): *Notas de Derecho Constitucional*, Tiempo, Santo Domingo.
- ARAGÓN REYES, M. (coord.) (2001): *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo I, II y III, Civitas, Madrid.
- ARIAS MARTINEZ, M. (1999): “La potestad sancionadora de los Entes locales y el principio de legalidad (a propósito de la STS de 29 de mayo de 1998)”, *REALA 280-281*, (mayo-diciembre 1999), pp. 589-608.
- ARMENDARIZ MARTINEZ, F. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “La imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración por daños ambientales en A. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- ARNAL ARASA, E. (2004): “Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II. Tipologías de aspectos que regulan las ordenanzas”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 5, pp. 160-208.
- AUDIVERT ARAU, R. (1996): *Régimen jurídico de la Etiqueta Ecológica*, Cedecs, Barcelona.
- BACIGALUPO, E. (1991): *Sanciones administrativas*, Colex, Madrid.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (2006): *Manual de Administración local*, La Ley, Madrid.

- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2001): *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Navarra.
- BECK, U. (2006): *La sociedad del riesgo global*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- BERMUDEZ SANCHEZ, J. (2002): “Criterios de una nueva reglamentación ambiental. A propósito de la regulación económica y del medio ambiente”, *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm.198, pp. 111-154.
  - (2002): *Obra pública y medio ambiente El Estado y la Administración ante el territorio*, Marcial Pons, Barcelona.
- BLANCO LOZANO, C. (1997): *La protección del medio ambiente en el derecho penal español y comparado*, Editorial Comares, Granada.
- BRUFAO CURIEL, P. (1995): “Las concesiones de aguas en el derecho español”, *Revista Poder judicial*, núm.37 (1995), pp. 23-54.
- CABALLERO SANCHEZ, R. (2001): “Las formas de extinción de la responsabilidad administrativa”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 115-149.
- CALVO CHARRO, M. (2003): “Peculiaridades del Derecho Administrativo sancionador en materia de medio ambiente”, *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, (mayo 2003), pp. 74-80.
  - (1999): *Sanciones ambientales*, Marcial Pons, Madrid.
- CALVO DEL POZO, J. (2000): “Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios al dominio público”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, pp. 265-326.
- CANOSO USERA, R. (2000): *Constitución y medio ambiente*, Dykinson, Madrid.
- CARASCO DURÁN, M. (2001): “El concepto constitucional de recurso de amparo: examen de posibilidades para una reforma de la regulación y la práctica del recurso de amparo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 63, pp. 79-128.

- CARRILLO DONAIRE, J.; GALAN VIOQUE, R. (1995): “¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?”, *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 86, pp. 271-285.
- CASINO RUBIO, M. (1998): *Responsabilidad civil de la Administración y delito*, Marcial Pons, Madrid.
- CIERCO SEIRA, C. (2002): *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Zaragoza.
- CONDE-PUMPIDO TOURON, C. (1997): “Complementariedad de la tutela penal y la administrativa sobre el medio-ambiente. Problemas que suscita desde la perspectiva del derecho penal”, *Cuadernos de Derecho judicial*, núm. XI, pp.439-496.
- COTINO HUESO, L. (1999): “Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España”, *Revista del poder judicial*, núm. 55, pp. 291-323.
- DE DIEGO DÍEZ, L. (2006): *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona.
- DE FUENTES BARDAJI, J. (2005): *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Aranzadi, Navarra.
- DE LA MATA BARRANCO, N. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “La responsabilidad penal ambiental tras la nueva normativa europea sobre prevención y reparación del daño ambiental. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- DELITOS MEDIOAMBIENTALES, (2004): “Delitos medioambientales, Monografías de jurisprudencia”, *La ley penal. Revista de Derecho penal, procesal y penitenciario*, núm. 6, pp. 64-86.
- DE OTTO, I. (2001): *Derecho constitucional sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona.

- DE PALMA DEL TESO, A. (2001): “La culpabilidad”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp.29- 51.
- DE VICENTE MARTINEZ, R. (1993): *Responsabilidad penal del funcionario por delitos contra el medio ambiente*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- DOPAZO FRAGUIO, P. (2001): *El Régimen jurídico de las marcas de calidad ambiental Etiqueta Ecológica y tutela ambiental*, Exlibris, Madrid.
- DOTEI MATOS, H. (2005): *La justicia Contenciosa Administrativa Dominicana*, Santo Domingo.
  - (2005): *Manual de Derecho Administrativo*, Santillana, Santo Domingo.
- DOVAL PAIS, A. (1999): *Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales. El caso de las leyes en blanco*, Tirant lo blanch Universidad de Valencia, Valencia.
- ENTRENA RUIZ, D. (2002): “La responsabilidad civil ex contravención administrativa: el artículo 130.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: ¿Desapoderamiento de la autotutela ejecutiva?”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, mayo, pp. 44-63.
- ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (2006): *El medio ambiente en la crisis del Estado social su protección penal simbólica*, Ecorama, Granada.
- ESTEVE PARDO, J. (2008): *Ley de responsabilidad medioambiental comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid.
  - (2005): *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.
  - (1999): *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona.
- FEIJOO SANCHEZ, B. (2002): *Sanciones para empresas por delitos contra el medio ambiente*, Civitas, Madrid.
- FERNANDEZ GARCIA, J. (2006): “El régimen de infracciones y sanciones y las obligaciones de reparar e indemnizar en materia de dominio público

- hidráulico (análisis de la doctrina judicial)”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, Núm. 10, pp.135-172.
- FORTES MARTIN, A. (2004): *El régimen jurídico de la Autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid.
  - FUENTES BARDAJÍ, J. (2005): *Manual de Derecho Administrativo sancionador*, Aranzadi, Navarra.
  - GALLARDO CASTILLO, M. (2004): “La concurrencia de sanciones penales y administrativas: una prohibición en desuso”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 61, pp. 55-87.
  - GALLEGO ANABITARTE, A.; MARCOS FERNANDEZ, A. (1996): *Derecho administrativo I, Materiales*, [Alfredo Gallego Anabitarte], Madrid.
  - GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A., et al (2001): *Acto y Procedimiento Administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
  - GALLEGO ANABITARTE, A., et al (2000): *Conceptos y Principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid.
    - (1961): “Relaciones especiales de sujeción y principio de legalidad de la Administración”, *Revista Administración Pública*, núm. 31 (1961), pp. 11-51.
  - GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1997): “Principio “*non bis in idem*” y cuestiones de prejudicialidad”, *Cuadernos de Derecho judicial*, núm. XI, pp. 82-122.
  - GARCIA COBALEDA, M. (2000): “Libro blanco responsabilidad civil Bruselas, 9 de febrero de 2000 COM (2000) 66 final (\*)”, *Revista mensual de Gestión Ambiental*, julio, pp. 14-20.
  - GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. (1997): *Curso de Derecho Administrativo I y II*, Civitas, Madrid.
  - GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2007): *Sanciones administrativas*, Editorial Comares, Granada.
  - GARCIA LOPEZ, T. (2007): “El principio de la reparación del daño ambiental en el derecho internacional público y en la Unión Europea”, *Revista de responsabilidad civil, circulación y seguro*, núm. 3, pp. 4-18.

- GARCÍA MACHO, R. (1998): *in* M. BELADO RUIZ-GALEGO, J. ANTONIO GARCÍA REGUEIRO, M. DE LA FUENTE Y DE LA CALLE (coords.), “De los derechos sociales a los principios rectores”, *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario, 1998*, pp. 363-370.
  - (1992): *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Técnos, Madrid.
- GARCÍA SANZ, J. (2006): “Vertidos de aguas residuales y delito contra el medio ambiente”, *La ley penal. Revista de Derecho Penal, procesal y penitenciario*, núm. 30, pp. 65-80.
- GERMAN VALENCIA MARTIN [et al] (2003): *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Aranzadi, Navarra.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. [et al] (2004): *Comentario a la Ley de contratos de las Administraciones Públicas*, Aranzadi, Madrid.
- GOMEZ RIVERO, M. (2000): *El régimen de autorizaciones en los delitos relativos a la protección del medio ambiente y ordenación del territorio (especial referencia a la responsabilidad del funcionario concedente)*, Tirant lo blanch, Valencia.
- GONZALEZ PEREZ, J., GONZALEZ NAVARRO, F. (2004): *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid.
- HAVA GARCÍA, E. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “Responsabilidad ambiental y responsabilidad penal: criterios de atribución. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- HEBRERO ALVAREZ, J. (2004): “Algunos comentarios a la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales”, *Revista de responsabilidad civil, circulación y seguro*, núm. 9, pp. 4-19.
- HERNANDEZ GONZALEZ, F. (2005): “La reserva de la ley en materia sancionadora. Avances, retrocesos y contradicciones de la jurisprudencia

del Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 166, pp. 169-199.

- (1998): *La caducidad del procedimiento administrativo*, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid.
- HUERGO LORA, A. (2007): *Las sanciones administrativas*, iustel, Madrid.
- IGLESIAS GONZALEZ, F., MENENDEZ REXACH, A. (2004): *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Montecorvo, Madrid.
- IZQUIERDO CARRASCO, M. (2001): “La determinación de la sanción administrativa”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 207-257.
- JARIA MANZANO, J. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “Nuevas técnicas de intervención para la protección del medio ambiente, participación ciudadana y exigencia de la responsabilidad. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- JORDANO FRAGA, J. (2005): “La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental monografía*, núm. 7, pp. 13-50.
- JORGE GARCÍA, J. (2000): “Derecho constitucional dominicano”, Editora Corripio, Santo Domingo.
- JORGE PRATS, E. (2005): *Derecho Constitucional I y II*, Gaceta Judicial, Santo Domingo.
  - (1996): “Constitucionalidad de las sanciones administrativas”, *Estudios Jurídicos*, Num. 1 (Enero-Abril 1996), Santo Domingo.
- JUSTE RUIZ, J. (1999): *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid.
- KISS, A. (1981): L’état du droit de l’environnement en 1981 : problèmes et solutions, *JDI*, juillet-set., pp 499-543.

- KRÄMER, L. (1999): *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCIA URETA, A., LAZCANO BROTONS, I. (2004): *Derecho ambiental*, Oñati, Erakundea.
- LAZARO CALVO, T. (2005): *Derecho internacional del medio ambiente*, Atelier, Barcelona.
- LESMES SERRANO, C. (1997): *Derecho penal administrativo (ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente)*, Comares, Granada.
- LOPERENA ROTA, D. (1998): *Los principios del derecho ambiental*, Civitas, Madrid.
- LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, (2004): *El principio: Non bis in idem*, Dykinson, Madrid.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (1994), *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F., RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A. (2002): *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid.
- LOPEZ MENUDO, F., “Responsabilidad Administrativa y Exclusión de los riesgos del progreso. Un paso adelante en la definición de Sistema”, *Revista Andaluza de Administración pública*, Núm.36, pp. 11-44.
- LOPEZ RAMON, F. (2005): “El medio ambiente en la Constitución Española”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núm. 222, pp. 183-197.
- LOZANO CUTANDA, B. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “Las relaciones entre el nuevo sistema y el sistema de responsabilidad por infracciones administrativas. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

- (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Información: acceso y difusión en materia ambiental”, *Diccionario de Derecho ambiental*, iustel, pp. 716-732.
- (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Infracciones y sanciones administrativas para la protección del medio ambiente”, *Diccionario de Derecho ambiental*, iustel, pp. 732-746.
- (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Autorización ambiental integrada”, *Diccionario de Derecho ambiental*, iustel, pp. 114-132.
- (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Autorizaciones ambientales. La licencia de actividades clasificadas”, *Diccionario de Derecho ambiental*, iustel, pp. 132-146.
- (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Responsabilidad por daños al medio ambiente”, *Diccionario de Derecho ambiental*, iustel, pp. 1129-1151.
- (2005): *Derecho ambiental administrativo*, DYKINSON, Madrid.
- (2005): “La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de “responsabilidad de Derecho público” que introduce la Directiva 2004/35/CE”, *Justicia Administrativa*, núm. 26, pp. 5-33.
- (2003): “El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 161, pp.83-122.
- (1997): “La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal en el derecho administrativo sancionador con especial referencia al principio de legalidad”, *Cuadernos de Derecho judicial*, núm. XI, pp.43-77.

- (1990): *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid.
- LOZANO SUAREZ, L. (2005): “El principio *Nom Bis In Idem*: colisión entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Derecho Penal*, núm.15 (Mayo 2005), pp. 55-84.
- LUACES GUTIÉRREZ, A. (2004): *La prueba pericial en el proceso administrativo*, Editorial centro de estudios Ramón Areces, S. A., Madrid.
- MAGÁN PERALES, J. (2005): “La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre infracciones y sanciones en materia de aguas”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 8, pp.135-176.
- MAGAS AMORÓS, J. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “El criterio valor-valor en la Directiva 2004/35/CE: métodos de valoración de daños medioambientales. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑAN NOGUERAS, D. (2005): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.
- MANGLANO SADA, L. (1997): “Las sanciones administrativas en el medio natural y medio ambiente”, *Cuadernos de Derecho judicial*, núm. XI, pp. 384-435.
- MARTI DEL MORAL, A. (2001): “Medidas cautelares de carácter no sancionador en materia de medio ambiente (a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de septiembre de 1999)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, pp. 169-206.
- MARTOS NUÑEZ, J. (Coord.)(2006): *Derecho penal ambiental*, Exlibris, Madrid.
- MATEOS RODRIGUEZ-ARIAS, A. (1992): *Derecho penal y protección del medio ambiente*, Colex, Madrid.

- MENENDEZ REXACH, A. (2003): *in* S. ROSADO (dir.), “El reglamento y la Ley en España”, *Derecho europeo comparado sobre ley y reglamento*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid.
- MOLINA GIMENEZ, A. (2003): “El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental RdA monografía*, núm.3, pp.77-98.
- MONTESQUIEU, C. (1987): *Del espíritu de las leyes*, Tecnos, Madrid.
- MORENO, S. (2005): *Derecho y medio ambiente*, Manatí, Santo Domingo.
- MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J. (dir.) (2005): *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Aranzadi, Navarra.
- MUESES HENRÍQUEZ, R. (2004): *Derecho Administrativo Dominicano*, La Filantrópica, Santo Domingo.
- MULLERAT, B. (2005): “Algunas reflexiones sobre el nuevo régimen comunitario de responsabilidad ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm 7, pp.231-253.
- MUÑOZ LORENTE, J. (2004): “Juicio crítico sobre las reformas penales en materia medioambiental introducidas por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, de reforma del Código Penal”, *Revista de Derecho penal, procesal y penitenciario*, núm. 6, pp.5-48.
  - (2002): “Reflexiones críticas en torno a la Propuesta de Directiva relativa a la protección del medio ambiente por medio del derecho penal”, *Revista interdisciplinar de gestión ambiental*, marzo (2002), pp. 16-38.
- NIETO GARCIA, A. (2005): *El Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid.
- NIETO MARTIN, A. (2001): “El derecho sancionador administrativo comunitario”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 259-277.
- ORTEGA BERNARDO, J. (2008) *in* F. VELASCO; J. SCHNEIDER (coords.): *Elementos de la Unión Administrativa Europea en materia de protección del medio ambiente: la agencia europea del medio ambiente y la red*

europea de información ambiental, *La Unión Administrativa Europea*, Marcial Pons, Madrid, pp. 193-218.

- (2003): *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales ante la gestión de residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid.
- (2002): *La intervención pública de la gestión de los residuos industriales*, Montecorvo, Madrid.
- PALMA DEL TESO, A. (1996): *El Principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Técnos, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (2007): *in* R. PARADA; A. FUENTETAJA (dirs.), *Reformas y retos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid.
- PARRA LUCAN, M. (2006): “El derecho civil del medio ambiente”, *Revista de Derecho civil, circulación y seguro*, núm. 4, pp. 4-24.
- PEÑALVER I CABRÉ, A. (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Participación y acceso a la justicia en materia ambiental” *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, pp. 921-939.
  - (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), “Tutela judicial del medio ambiente”, *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, pp. 1318-1335.
  - (2006): *in* E. ALONSO y B. LOZANO (coords.), *ONGs y protección del medio ambiente*, *Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, Madrid, pp 881-891.
  - (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “Participación administrativa y acceso a la justicia en la responsabilidad por daños ambientales. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
  - (2005): “Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales”, *Cuadernos de derecho local*, Núm. 7, (febrero 2005), pp. 173-185.
- PEREZ LUÑO, A. (1996): *in* O. ALZAGA, (coord.) *Comentarios a la Constitución Española*, EDERSA, Madrid.

- PEREZ MARTOS, J. (2003): *in* D. VERA (Coord.), “El medio ambiente urbano”, CEMCI, Granada.
- PERNAS GARCIA, J. (2004): *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona.
- PIGRAU SOLE, A. (2006): *in* A. SOLE (coord.), “La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad ambiental. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- PIROTTE, C. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.) “El proceso de transposición de la Directiva 2004/35/CE en los Estados miembros. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- PLAZA MARTÍN, C. (2005): *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo blanch, Valencia.
- PONS CÀNOVAS, F. (2001): *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Barcelona.
- PRIEUR, M. (2001): *Droit de l’environment*. Dalloz, Paris.
- PULIDO QUECEDO, M. (2005): *Constitución Española*, Thomson Aranzadi, Navarra.
- QUINTERO OLIVARES, G. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.) “Legitimación de los ciudadanos y organizaciones en la persecución de los delitos medio ambientales. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J., RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A. (2007): *Información, Participación y Justicia en materia de medio ambiente*, Aranzadi, Navarra.
- REBOLLO PUIG, M. (2001): “El contenido de las sanciones”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 151- 205.

- (1989): *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Ministerio de Administraciones públicas, Madrid.
- REY GUANTER, S. (1990): *Potestad sancionadora de la administración jurisdicción penal en el orden social*, Ministerio de trabajo y seguridad social, Madrid.
- REYES LOPEZ, M. (Coord.) (2001): *Derecho Ambiental Español*, Tirant lo blanch, Valencia.
- RIVERO ORTEGA, R. (2000): *El Estado vigilante –Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración–*, Tecnos, Madrid.
- RIVERO YSERN, J. (2004): *Manual de Derecho Local*, Civitas.
- RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J. (2007): *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid.
- (2000): *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- RODRÍGUEZ DEVESA, J. y SERRANO GÓMEZ, A. (1992): *Derecho Penal Español*, Dikinson, Madrid.
- ROMI, R. (2004): *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris.
- ROSADO PACHECO, S. (2003): *Derecho europeo comparado sobre ley y reglamento*, Centro de estudios Ramón Areces, Madrid.
- RUDA GONZALEZ, A. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “Las relaciones entre la responsabilidad ambiental conforme a la Directiva 2004/35/CE y la responsabilidad civil. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A. (2005): “Garantías financieras y de reparación del daño ambiental establecidas en la Directiva 2004/35/CE”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental monografía*, núm.7, pp.185-208.
- RUIZ DE PALACIOS VILLAVERDE, J. y MELÓN MUÑOZ, A. (2004): *Infracciones y sanciones*, Francis Lefebvre, Santiago de Compostela.

- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “La responsabilidad ambiental y el sistema constitucional de distribución de competencias. Algunos indicadores para la aplicación de la Directiva 2004/35 desde la jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- RUIZ VADILLO, E. (1997): “La aplicación de los principios constitucionales del orden penal en el Derecho administrativo sancionador. Examinados desde la vertiente constitucional, administrativa y penal”, *Cuadernos de Derecho judicial*, núm. XI, pp.19-39.
- SADELEER, N. (2002): *Environmental Principles*, Oxford University Press Inc., New York.
- SAMITIER MARTÍ, S (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “Ante la transposición de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales. Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- SÁNCHEZ GOYANES, E.; CUERNO LLATA, J.; CUETO PÉREZ, M.; FUERTES LÓPEZ, M.; GONZÁLEZ-CARBAJAL GARCÍA, J.; FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.; JUNCEDA MORENO, J.; LAREO JIMÉNEZ, J.; LOBÓN CERVA, M. (1997): *Manual de Derecho Administrativo II*, Ed. Colex, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. (2004): “Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente”, *Revista de Administración Pública*, núm. 163, pp.279-310.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. (2005): “Caducidad del Procedimiento”, *Revista de Administración Pública*, núm. 168, pp.7-56.

- (2004): *Principios de Derecho Administrativo General I y II*, Iustel, Madrid.
- Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco (1993): *Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Gobierno Vasco, Bilbao.
- SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, D. (2006): “La autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law*”, *Cuadernos de Derecho público*, núm. 28, pp. 221-266.
  - (2004): *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant lo blanch, Valencia.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. (2003): *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid.
- SOSA WAGNER, F. (2004): *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarra.
- SUAY HERNÁNDEZ, B. (1997): “Los delitos contra la salubridad y seguridad del consumo en el marco de las relaciones entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”, *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 11, pp. 123-174.
- SUAY RINCON, J. (2001): “La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 7-27.
- SUBIRI DE SALINAS, M. (2006): *in* A. PIGRAU, “La cobertura de la responsabilidad por daños medioambientales mediante el seguro, Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- TARDIO PATO, J. (2006): “Prescripción de pretensiones y caducidad del plazo de interposición de los recursos administrativos y contencioso-administrativos: el argumento de la especialidad”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 129, pp. 29-76.

- TOBAL, V. (2002): *Fundamentos de Derecho administrativo*, Alfa & Omega, República Dominicana.
- TOLOSA TRIBIÑO, C. (2007): *Suma de las infracciones y sanciones en la Administración Local*, DAPP, Navarra.
- TORRES FERNÁNDEZ, J. (dir.) (2005): *Contratación Administrativa*, Aranzadi, Navarra.
- TRAYTER JIMENEZ, J. (2006): *in* ESTEVE PARDO, J. (coord.), “Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales”, *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
  - (2001): “El procedimiento administrativo sancionador”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 75- 91.
- URQUIZU CAVALLÉ, A. (2006): *in* A. PIGRAU (coord.), “La responsabilidad tributaria por daños en el medio ambiente, Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente”, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Madrid.
- VAELLO ESQUERDO, E. (2005): “Los delitos contra el medio ambiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 7, pp. 15-42.
- VAQUERO PINTO, M. (2006): “Responsabilidad civil por daños medioambientales”, *Revista de Derecho privado*, mayo-junio, pp. 35-62.
- VAZQUEZ IRUZUBIETA, C. (1993): *Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Edersa, Madrid.
- VELASCO CABALLERO, F. (2007): *in* R. PARADA; A. FUENTETAJA (dirs.), *Reformas y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid.
  - (1994): “El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, pp. 77-121.

- VELASCO CABALLERO, F.; DIEZ SASTRE, S. (2004): “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, *Cuadernos de derecho local*, Núm.5, pp. 50-62.
- VERA JURADO, D. (2003): *El medio ambiente urbano*, CEMCI, Granada.
  - (2001): “Las sanciones entre Administraciones públicas”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario, pp. 53-73.
- VERCHER NOGUERA, A. (2006): in E. ALONSO; B. LOZANO (coords.), “Delito Ecológico”, *Diccionario de Derecho Ambiental*, (Directores, Iustel, Madrid, pp. 443-454.
  - (dir.) (2005): *El derecho europeo medioambiental: estado actual de la transposición del derecho comunitario al ordenamiento jurídico*, Consejo general del poder judicial, Madrid.
- ZAMBOBINO PULITO, M. (2001): “La función pública ambiental: alcance y dificultades para su control jurisdiccional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, pp. 135-163.

#### PAGINAS WEB DE CONSULTA

- Canal de Isabel II: [www.cyii.es](http://www.cyii.es). Revisada por última vez el 21/01/09.
- Empresa para la gestión de residuos industriales: [www.emgrisa.es](http://www.emgrisa.es). Revisada por última vez el 21/01/09.
- Naciones Unidas [http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aco\\_nf15126-3annex3s.htm](http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aco_nf15126-3annex3s.htm). Revisada por última vez el 7/01/2009.
- Ministerios de España: <http://www.ministerios.es>. Revisada por última vez el 15-01-2009.
- Secretaría de Estado de la Presidencia de la República Dominicana: [http://www.presidencia.gob.do/app/pre\\_presidencia\\_secretarias.aspx](http://www.presidencia.gob.do/app/pre_presidencia_secretarias.aspx). Revisada por última vez el 15/01/2009.