

Julio GALÁN CÁCERES  
Profesor del CEF

• ENUNCIADO:

*El Gobierno de la Comunidad de Madrid dicta un Decreto, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad, por el que se regulan las condiciones y requisitos que deben reunir las instalaciones aeroportuarias de carácter deportivo de la Comunidad, no calificadas de interés general, así como el régimen de uso de las mismas. Igualmente contiene el régimen de infracciones y sanciones.*

*Ante las dudas de interpretación de carácter técnico que parte de su articulado suscitaba en los órganos administrativos que debían aplicar el mismo, un Director General de la Consejería competente por razón de la materia, dicta, por delegación del correspondiente Consejero si bien no se hizo constar esta circunstancia, una Circular aclarando aquellas dudas, especialmente de carácter técnico, así como algunas referidas al uso de las instalaciones por parte de terceras personas, y fijando cuáles habrían de ser los criterios interpretativos en referencia a determinados artículos del Decreto.*

*Determinadas personas, usuarios habituales de tales instalaciones al ser propietarios de aeronaves de tal carácter, presentan un escrito ante la citada Consejería solicitando la anulación de la Circular en cuestión por dos razones:*

- 1. Incurrir en invalidez, toda vez que no se hizo constar en la misma que se dictaba por delegación.*
- 2. Existe una clara incompetencia del órgano que la dictó, pues la misma, por su contenido, viene a ser una continuación del Decreto dictado al respecto, por lo que correspondía al Gobierno la competencia para dictar la misma.*

*La Comunidad de Madrid, a través de la misma Consejería, sin entrar en el fondo del asunto, le contesta que esa Circular no admite recurso alguno pues es de carácter, exclusivamente, interno, dictada en virtud del principio de jerarquía que caracteriza a la Administración. Además, y, en todo caso, carecen de legitimación para poder recurrir dicha Circular.*

*Al cabo de cuatro meses desde que el referido Decreto fue objeto de publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid», estas mismas personas solicitan, mediante escrito presentado al Gobierno, la revisión de oficio del mismo toda vez que, con carácter previo a su aprobación, no se había seguido procedimiento alguno, lo cual era cierto. Transcurridos ocho meses desde que ese escrito tuvo entrada en el Registro del Gobierno de la Comunidad sin que se les notificase nada al respecto, sus autores entendieron estimada su pretensión por silencio administrativo positivo, por lo que manifiestan su voluntad de dirigirse al órgano jurisdiccional competente a fin de que se obligue al Gobierno a retirar el Decreto en cuestión.*

Por su parte, desde hacía algunas semanas, vecinos con domicilios próximos a dichas instalaciones, venían observando que junto a las mismas y a escasos metros de donde vivían, se venían depositando residuos inertes que estaban provocando que, día a día, aumentara de volumen la pequeña montaña formada por aquel depósito. Hartos de la situación, denunciaron los hechos ante la Administración, la cual logra averiguar al presunto culpable de aquellos hechos, que resultó ser otro vecino con domicilio próximo al lugar.

La Consejería de Medio Ambiente incoa expediente sancionador por dos presuntas faltas graves:

1. No contar con la autorización preceptiva para esa actividad.
2. Abandono incontrolado de residuos no peligrosos. Al expedientado se le notifica el acuerdo de iniciación haciendo constar lo anterior. Contra el mismo presenta el oportuno recurso administrativo pues entiende que de una misma conducta se le acusa de dos presuntas infracciones, suponiendo esto la infracción del principio de non bis in idem.

Tramitándose este expediente y sin haber finalizado, como el sujeto persistiera en su conducta de seguir depositando residuos en el mismo lugar, la Administración procede a incoarle nuevo procedimiento.

Igualmente, llega escrito a la Consejería de Medio Ambiente de los vecinos denunciantes solicitando se les tenga por interesados en el primer expediente sancionador. Aquélla no da contestación a dicho escrito por lo que sus autores entienden que, en virtud de silencio administrativo positivo o estimatorio, se les ha otorgado dicha condición. Lo cierto es que la Administración no les notificó nada en relación con el susodicho expediente.

Finalizada la instrucción del mismo, se realiza la propuesta de resolución en la que por la falta grave de abandono de residuos no peligrosos sin haber puesto en peligro grave la salud de las personas o el medio ambiente, solicita la imposición de una multa por importe de 7.000 euros. Cuando el expediente llega al Consejero de Medio Ambiente solicita un informe técnico a un especialista sobre la materia sobre la peligrosidad o no de los residuos depositados y, a continuación, a los nueve meses de la incoación del expediente, dicta resolución imponiendo una multa de 7.000 euros por la falta grave de abandono de residuos peligrosos no poniendo en peligro la salud de las personas o el medio ambiente. Igualmente determina la obligación del sancionado de quedar el terreno donde se encontraban los residuos en las mismas condiciones en que se encontraba antes del referido depósito.

Notificado el sancionado de lo anterior, interpone recurso de reposición, en forma y plazo, solicitando su anulación por las siguientes razones:

1. Caducidad del procedimiento, al haber transcurrido más de seis meses entre su incoación y la resolución.
2. Indefensión, pues se aportó el informe de un especialista, antes de resolver, y no se le dio traslado del mismo a fin de realizar las oportunas alegaciones.
3. Infracción del ordenamiento jurídico, pues se le ha sancionado por una infracción distinta a la de la que se le acusaba sin haberle oído previamente.
4. Falta de proporcionalidad de la sanción impuesta.

Transcurridos dos años, once meses y cinco días desde la resolución del recurso de reposición, que había confirmado en todos sus extremos la resolución sancionadora, y que no fue recu-

*rrida en vía jurisdiccional, sin haberse pagado la multa y sin que hubiere repuesto el terreno a su condición anterior, la Administración requiere al sancionado para que haga efectiva la multa en un plazo de cinco días bajo apercibimiento de apremio sobre el patrimonio, y para que efectúe las labores de recogida y limpieza de residuos bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria. El interesado se niega a ambas cosas aduciendo el tiempo transcurrido. Finalmente, es de resaltar que, por los mismos hechos, un Juzgado de Instrucción había tramitado Juicio de Faltas que no paralizó el expediente sancionador al desconocer la Administración su existencia porque, entre otras razones, el interesado nada había referido al respecto. En el momento del Juicio de Faltas aquél alegó, puesto que ya había sido sancionado en vía administrativa, cosa juzgada e infracción del principio de non bis in idem que no fueron apreciadas por el órgano jurisdiccional que acabó condenándole a una multa de 1.000 euros.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. Naturaleza jurídica del Decreto dictado por el Gobierno y de la Circular dictada por un Director General.

2. Analizar la naturaleza jurídica del escrito planteado por los vecinos, así como si tienen razón en lo que pretenden.

3. ¿Resulta ajustada a derecho la contestación que la Consejería da a ese escrito?

4. ¿Es ajustada a derecho la interpretación deducida por las personas que solicitaron la revisión de oficio del Decreto del Gobierno de la Comunidad y, ante la falta de respuesta de aquél consideraron estimada su pretensión?

5. Analizar los diversos aspectos del recurso interpuesto por el expedientado cuando se le notifica la incoación de procedimiento sancionador por dos presuntas infracciones administrativas.

6. Analizar la procedencia del nuevo expediente sancionador incoado al mismo sujeto al reincidir en su conducta.

7. Análisis de la conclusión de los denunciantes que, tras dirigir escrito a la Administración solicitando ser tenidos por interesados sin que ésta resolviera, entienden otorgada tal condición por silencio administrativo.

8. Analizar las razones esgrimidas por el sancionado, en el recurso interpuesto, contra la resolución sancionadora, indicando su pertinencia o impertinencia.

9. Comentar todo lo concerniente al requerimiento efectuado por la Administración y a la respuesta del requerido.

10. ¿Tiene razón en sus alegaciones realizadas en el juicio de faltas por el sancionado?, ¿de qué manera afectará el mismo respecto a la sanción impuesta?

• **SOLUCIÓN:**

1. *Naturaleza jurídica del Decreto y de la Circular.*

Respecto al Decreto se trata de una disposición general o Reglamento que el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha dictado en el uso de las competencias atribuidas por el artículo 26.1.7 del Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma aprobado por Ley Orgánica 3/1985, de 25 de febrero. Participa de todas las notas características propias de este tipo de disposición, así:

- a) Crea normas jurídicas sobre la materia de que trata.
- b) Innova, por ello, el ordenamiento jurídico.
- c) Tiene vocación de permanencia.
- d) Tiene una pluralidad indeterminada de destinatarios.
- e) Se incorpora al sistema de fuentes del derecho de nuestro ordenamiento jurídico.

Igualmente, podemos determinar, porque del relato de hechos así se deduce (se indica que también establece el régimen de infracciones y sanciones), que se trata de un Reglamento de naturaleza ejecutiva, es decir, que desarrolla y completa una Ley anterior que pudiera existir sobre la materia, pues, en estas cuestiones, tanto la Constitución -art. 25-, como la Ley 30/1992 -art. 129-, establecen el principio de reserva de ley. Si no fuera así, este Reglamento, en esa parte, resultaría viciado de nulidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 62.2 de la citada Ley 30/1992. Por tanto, era preceptivo el informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado con carácter previo a su aprobación (art. 22.3 de la Ley Orgánica 13/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

Respecto a la Circular dictada por un Director General, por delegación del Consejero, entendemos que no se trata de disposición general, no por el hecho de que reciba esta denominación de Circular -pues a veces se utiliza este medio de exteriorización con ánimo directo o indirecto fraudulento, en el sentido de que se trata de eludir el cumplimiento de los requisitos formales para la elaboración de una norma reglamentaria y el control que sobre la misma se pudiera ejercer acudiendo a la técnica de dictar una Circular, cuando en realidad se está encubriendo una auténtica norma de naturaleza reglamentaria-, sino por razón de su objetivo y contenido. Por lo tanto, se trata de un acto administrativo.

Es un acto que no crea ni innova el ordenamiento jurídico, dictado con base en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y dirigido desde los órganos superiores a los inferiores como manifestación clásica del principio de jerarquía y que despliega sus efectos en el ámbito puramente interno de la Administración, pues se limita, en principio, a ser un instrumento clarificador de aspectos relativos de carácter, esencialmente, técnico, fijando los criterios de interpretación que han de seguir los órganos administrativos inferiores.

Por ello, y con las lógicas reservas que conlleva pronunciarse sobre una cuestión de forma general y sin conocer el contenido literal de la citada Circular, con ella se trata de dar cumplimiento técnico, en una posición de superior jerárquico, hacia los órganos inferiores que están sometidos al principio de jerarquía antes aludido.

Ahora bien, debemos dejar claro que esta naturaleza no incide para nada en que su legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico deba y pueda controlarse por, en su caso, el mismo u otros órganos administrativos, a través de los recursos administrativos que se puedan interponer, o por el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo competente, a través de los recursos de esta naturaleza. Se trata, en suma, de un acto administrativo controlable como otro cualquiera. Profundizaremos en esta cuestión con posterioridad.

## 2. Naturaleza jurídica del escrito planteado por los vecinos y procedencia o no sobre lo solicitado.

A) Respecto a la naturaleza jurídica de dicho escrito puede ser doble. O bien considerarlo como un recurso de reposición, en el caso de que se haya interpuesto en el plazo de un mes fijado por la

Ley 30/1992, toda vez que, aunque el acto se dicta por un Director General lo es por delegación del Consejero, lo cual supone que se entiende dictado por el órgano delegante (art. 13 de la Ley 30/1992), y, a su vez, los actos de los Consejeros, en la Comunidad de Madrid, ponen fin a la vía administrativa, a tenor de lo previsto en el artículo 53.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. O bien, puede ser considerado como la solicitud del interesado a que se refiere el artículo 102 ó 103 de la Ley 30/1992 para la revisión de oficio del acto, en el caso de que hubiera transcurrido el plazo para interponer el recurso de reposición ya indicado (recordemos que si se trata de solicitud de revisión de oficio de acto anulable existe un plazo máximo de cuatro años desde que se dictó el acto).

B) Respecto a lo pedido, debemos diferenciar cada una de las dos pretensiones:

a) Invalidez del acto porque no se hizo constar que se resolvía por delegación.

Es cierto que se trata de un requisito exigido por el artículo 13.4 de la Ley 30/1992. Tiene su fundamento evidente en que dado que la resolución que se dicta por delegación se considera dictada por el órgano delegante, lo que, a su vez, determina la procedencia o no del recurso de alzada y, en su caso, la competencia del órgano encargado de conocer el recurso, sea administrativo o jurisdiccional. En cualquier caso, su omisión fue calificada como una mera irregularidad no invalidante por el Tribunal Supremo (TS) en Sentencia de 7 de junio de 1998, indicando que lo verdaderamente relevante para la validez del acto dictado por delegación es la existencia y acreditación de la propia delegación de competencias. En defensa de esta tesis, afirmamos por nuestra parte que, en todo caso, el artículo 58.2 de la Ley 30/1992 exige que en la notificación del acto administrativo se hagan constar los recursos que proceden contra el acto, órgano que conocerá del mismo y plazo para interponerlo. Por lo tanto, ninguna indefensión se produce por la circunstancia de que no se haga constar en el acto que se dicta por delegación.

b) En relación a la clara incompetencia del órgano que lo dictó, alegada por los firmantes del escrito, debemos señalar que, en principio, se trata de una Circular de contenido técnico que un órgano superior dirige a los inferiores en virtud del principio de jerarquía que rige entre los órganos de una misma Administración cuya posibilidad encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Ley 30/1992.

De todas formas en la primera cuestión planteamos y analizamos este problema y afirmamos que esta afirmación la hacíamos con todas las reservas posibles dado que se desconoce el tenor literal de la referida Circular. Si excede de ese ámbito explicativo o aclaratorio para adentrarse en el campo de nuevas regulaciones o modificaciones con respecto al Decreto del que trae su fundamento, innovando nuevamente el ordenamiento jurídico, estaríamos en presencia de un vicio de invalidez de la Circular dictada.

**3.** *En relación a si resulta ajustada a derecho la resolución dictada por la Consejería respecto a que no es un acto recurrible, y que los vecinos carecen de legitimación para recurrir, entendemos que no.*

A) No es acto recurrible.

Una cuestión es que no se trate, como ya hemos visto, de un Reglamento, y otra muy distinta el que esta actividad administrativa no sea controlable a través de los oportunos recursos.

La Circular es un acto administrativo y, como tal, es susceptible de los recursos oportunos (en este caso, recurso de reposición potestativo o bien, directamente el contencioso-administrativo al agotar la vía administrativa). En nuestro ordenamiento no hay más actos exceptuados de recursos que los que las Leyes determinan y, desde luego, esta exclusión legal debe estar fundamentada en causas que no obedezcan a la exclusiva voluntad administrativa o del órgano legislativo que elabora las Leyes, pues, si así fuera, se atacaría los cimientos mismos del Estado de Derecho que proclama el artículo 1.º de nuestra Constitución, donde el control último por el Poder Judicial de esas actuaciones constituyen el corolario del principio de legalidad y del aludido modelo de Estado (ya los arts. 9.º 1 y 103 de la Constitución Española establecen el sometimiento pleno de las Administraciones y demás Poderes Públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico).

Es cierto que los actos administrativos que pueden dictar las Administraciones pueden referirse a aspectos, meramente, internos u organizativos, o bien, de actos que afectan a los ciudadanos. Pero, con independencia de que resulta bastante complejo encontrar actos que de alguna manera no acaben afectando directa o indirectamente a los ciudadanos (cuyos intereses son el fundamento último de su actuación), es lo cierto que la juricidad se entiende respecto de todos los actos que pueda dictar, con independencia de su contenido, por lo que es posible el control de esa juricidad a través de los órganos correspondientes. En suma, no existe exclusión alguna que además sea razonable, en las Leyes, para que esa Circular no sea susceptible de recurso alguno.

#### B) Carecen de legitimación para recurrir.

Tampoco, en esta afirmación, acierta la Consejería.

Es cierto que la acción pública que permite la defensa de la legalidad a cualquiera ha de venir, expresamente, reconocida en las Leyes, pero no es éste el caso para justificar la legitimación de los vecinos. El relato de hechos realiza afirmaciones en las que indica, entre otros extremos, que la Circular fija criterios de interpretación sobre el uso del aeropuerto, que los firmantes del escrito son usuarios del mismo al ser titulares de aeronaves. Pues bien, a la vista de ello, podemos afirmar que eran titulares de derechos o intereses que podrían verse afectados por los criterios interpretativos impuestos por el Consejero a sus órganos inferiores. De manera que no tratan de defender la legalidad «en abstracto» sin más, sino sus propios derechos o intereses, lo cual nos lleva a aceptar, desde el punto de vista administrativo y jurisdiccional, su legitimación para recurrir ese acto administrativo.

#### 4. Interpretación dada por los que solicitaron la revisión de oficio del Decreto al silencio administrativo.

No es ajustada a derecho dicha interpretación, si tenemos en cuenta que piden la revisión de oficio de una disposición general contemplada en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992.

Dicho precepto, a diferencia de lo que sucede con la revisión de oficio de los actos nulos, no admite la solicitud de interesado para dicha revisión y, únicamente, dice «de oficio». Lo cual parece, hasta cierto punto lógico, si tenemos en cuenta que esta disposición es un reglamento creador de normas jurídicas que se introducen en el sistema de fuentes del derecho. Cosa que no sucede con los actos administrativos. Por tanto, es claro que el artículo 102.2 no prevé una acción de nulidad de disposiciones de carácter general, como así pone de manifiesto la propia exposición de motivos de la Ley 4/1999 que modificó la Ley 30/1992, al afirmar «la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera,

en ningún caso, como acción de nulidad», de modo que sólo está legitimada la propia Administración para tomar la iniciativa en la revisión de oficio de las disposiciones generales.

Por tanto, en la medida que nuestro ordenamiento no reconoce esa acción de nulidad respecto a la revisión de oficio de las disposiciones generales, la solicitud de estas personas han de situarse en el marco del derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. El contenido de este derecho, como pone de relieve la propia exposición de motivos de esta Ley, únicamente se refiere a la expresión de sugerencias, iniciativas, información, quejas o súplica, que, en cuanto tales, han de ir referidas a decisiones discrecionales o graciabiles, lo que, de suyo, excluye cualquier pretensión fundada en un derecho subjetivo o interés legítimo especial protegido por el ordenamiento, y que conlleva la necesidad de su no admisión a trámite y estando, tan sólo obligada la Administración a acusar recibo y comunicar a los solicitantes la decisión que se adopte.

En correlación con todo ello, el artículo 43 de la Ley 30/1992 establece el silencio negativo o desestimatorio en el caso del ejercicio del derecho de petición.

##### *5. Análisis del recurso interpuesto por el expedientado en procedimiento sancionador cuando se le notifica el acuerdo de iniciación.*

###### A) Recurso contra el acuerdo de iniciación.

Deberá no ser admitido, pues se trata de un acto de mero trámite no recurrible a tenor de lo previsto en el artículo 107 de la Ley 30/1992. Ahora bien, en aplicación del principio *in dubio pro actione*, este escrito deberá ser considerado como una alegación a tener en cuenta en el momento de la propuesta de resolución y en la resolución misma.

###### B) Contenido del escrito de recurso.

No tiene razón en que se conculque el principio de *non bis in idem*, porque lo que se le está imputando en el acuerdo son dos hechos totalmente diferenciados, que de ser cierto podrían originar sanciones distintas.

Sin embargo, tal acuerdo no es ajustado a derecho, porque se le está imputando una presunta infracción administrativa, consistente en falta de autorización para esa actividad de vertido de residuos que no se ajusta a la realidad. Falta tipicidad en los hechos. La Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, en sus artículos, entre otros, 24, 32, 44 y 52, recoge los supuestos en que en esta materia de residuos se precisa autorización referida a establecimiento o industrias, gestión de los mismos... Abandonar los residuos donde presuntamente lo hizo el expedientado es una conducta prohibida por la Ley, sin que esté prevista autorización alguna para tal actividad, luego no se puede imputar una infracción consistente en una falta de autorización no prevista en la normativa.

Respecto a la otra infracción imputada, sí tiene fundamento legal. En concreto, en el artículo 72 d) de la Ley de Residuos de la Comunidad de Madrid se contempla como infracción grave «el abandono de residuos no peligrosos siempre que no se haya puesto en peligro la salud de las personas o el medio ambiente», que pudiera ser, también, calificada de leve, a tenor del artículo 73 c), atendiendo a la escasa entidad y perjuicio del hecho.



## 6. Procedencia del nuevo expediente al mismo sujeto al reincidir en su conducta.

Parece que estamos ante una infracción continuada porque el vertido de residuos se hizo en distintos días no apreciándose cada conducta de forma individualizada que originaría tantas infracciones como veces realizó la conducta. En este sentido, dice el artículo 4.º 6 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (aprobado por RD 1398/1993, de 4 de agosto), que «será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión». Parece, por ello, que, en este caso, concurre la nota exigible para tal calificación.

Pues bien, en este caso, el mismo precepto, en su apartado primero, señala que «no se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo».

En base a ello, no parece ajustada a derecho la incoación del segundo procedimiento sancionador por una nueva presunta infracción continuada basada en hechos de naturaleza idéntica.

Esto, para nada supone que hay que permanecer quietos ante estas nuevas presuntas infracciones, la Ley concede a la Administración la posibilidad (diríamos en este caso que la obligación) de adoptar medidas cautelares de corrección, seguridad o control que impidan la continuación en la producción del daño [art. 85.2 a) de la Ley de Residuos de la Comunidad de Madrid].

## 7. Análisis de la conclusión a que llegan los denunciantes que, tras presentar un escrito a la Administración solicitando se les tenga por interesados sin que aquélla resolviera, entendieron otorgada esta condición por silencio administrativo.

Parece fuera de toda duda que, al amparo de lo previsto en el artículo 31, ostentan la condición de interesados pues el relato de hechos nos indica que sus domicilios estaban próximos al lugar de los hechos, por lo tanto ostentan un legítimo interés en que la conducta del expedientado sea sancionada, entre otras razones, porque, de cara al futuro, quedará claro que ése no es un lugar donde se puedan depositar residuos, con el consiguiente beneficio para ellos. De manera que tienen tal condición, con todo lo que ello supone. Por tanto, la Administración debió tenerles por tal y darles parte en el procedimiento incoado.

Ahora bien, la técnica del silencio administrativo se circunscribe a aquellas resoluciones que pongan fin a los procedimientos administrativos. En este sentido, el artículo 42 de la Ley 30/1992 señala que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación», o que «el plazo máximo en que deba notificarse la resolución expresa...». Por su parte, el artículo 43 añade «en los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitima al interesado...». Por lo demás, el artículo 44 se refiere a la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio.

Por tanto, en principio, la técnica del silencio administrativo juega respecto a las resoluciones finalizadoras de los procedimientos, y no respecto a los actos de trámite.

En este caso, como en la mayoría cuando se trate de actos de trámite, por pura razón de utilidad práctica, ¿de qué les vale entender otorgada esta condición si luego la Administración no les da inter-



vención en el procedimiento?, en realidad ¿no se encuentran en la misma situación en uno y en otro caso? Lo importante es tener derechos o intereses para tener tal condición. Ésta no se obtiene porque la Administración lo decida. De manera que, siendo interesados, lo que deben hacer es acudir a la vía de recurso cuando en el procedimiento se dicten actos administrativos contrarios a derechos susceptibles de impugnación por esta vía o, si como es el caso, se les causa indefensión -porque no se les notifica, por ejemplo- buscar la protección jurisdiccional, en su caso.

**8. Analizar las razones esgrimidas por el sancionado, en el recurso interpuesto, contra la resolución sancionadora, indicando la pertinencia o impertinencia de las mismas.**

A) Caducidad del procedimiento.

No tiene razón. El artículo 82 de la Ley de Residuos de la Comunidad de Madrid establece el plazo de un año para la duración del procedimiento sancionador.

B) Indefensión por no habersele dado traslado del informe técnico.

Tampoco tiene razón. El artículo 13.2 del Reglamento que regula el ejercicio de la potestad sancionadora en la Comunidad de Madrid establece que «no tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que precedan inmediatamente a la resolución del procedimiento». Luego al no tener esta consideración, no había que darle traslado para alegaciones.

C) Infracción del ordenamiento jurídico al habersele sancionado por otra infracción diferente por la que se le incoó el expediente y a la recogida en la propuesta de resolución.

Tampoco tiene razón. El artículo 14 del Reglamento impide aceptar en la resolución hechos distintos, pero no valoraciones jurídicas diferentes de esos mismos hechos. Eso es lo que se ha producido en el presente caso. El órgano resolutorio, aceptando los mismos hechos, los ha valorado de forma distinta. La infracción propuesta fue la prevista en el artículo 72 d) de la Ley de Residuos, y la impuesta fue la del artículo 72 c). Por otro lado, la multa está dentro de los límites señalados para dicha infracción por el artículo 75.2 a), y el órgano competente, por razón de su cuantía, será el Consejero de Medio Ambiente, según el 86.1 b).

Respecto al cambio de tipo infractor el TS ha señalado en su Sentencia de 29 de abril de 2002 que «con el cambio de tipo infractor no se ha producido indefensión alguna, pues (...) no se han variado los hechos objetos de sanción, y la distinta calificación de los mismos es admisible siempre que entre una y otra calificación exista relación de homogeneidad en consideración a los elementos objetivos y subjetivos de los tipos sucesivamente apreciados, así como la identidad del bien jurídico protegido».

Por otra parte, no se le ha causado indefensión alguna pues el importe de la sanción es el mismo que el que se recogía en la propuesta de resolución. De manera que era aplicable el supuesto previsto en el artículo 14, en el sentido de que si se va a imponer sanción de mayor gravedad que la señalada en la propuesta de resolución, se le notificará al inculpado que dispondrá del plazo de 10 días para alegar lo que estime pertinente.

#### D) Desproporcionalidad de la sanción.

No parece que concurra en el presente caso si tenemos en cuenta que a la infracción cometida, la Ley prevé como cuantía mínima de la multa, al tratarse de residuos peligrosos, la de 6.020 euros, y la impuesta ha sido de 7.000 euros. De cualquier manera, esto es algo que habría que analizar a la vista de las circunstancias concretas concurrentes, que desconocemos, y que, en todo caso, ha de motivarse o justificarse en la resolución sancionadora.

**9.** *Analizar el ajuste a derecho del requerimiento efectuado por la Administración al expedientado y la respuesta dada por éste.*

#### A) Pago de la multa.

No tiene razón el sancionado. No se ha producido la prescripción de la sanción y, por lo tanto, era procedente el requerimiento de su pago.

Lo anterior resulta del artículo 77.1 de la Ley de Residuos, pues a su tenor, prescriben las sanciones impuestas por infracciones graves a los tres años. El plazo comienza a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución.

El relato de hechos nos indica que habían transcurrido dos años, diez meses y cinco días desde el día en que se resolvió, de forma expresa, el recurso de reposición; y que esta resolución no fue recurrida en vía contencioso-administrativa. A ese plazo, por tanto, hay que añadirle dos meses de que disponía el sancionado para acudir a la vía jurisdiccional, cosa que no hizo. Luego, no habían transcurrido esos tres años exigidos por la Ley para la prescripción de la sanción.

#### B) Limpieza y reposición a su estado anterior del terreno donde depositó los residuos.

El artículo 80 de la Ley de Residuos determina, en su número 1, que «sin perjuicio de las sanciones... los infractores... están obligados a reparar el daño causado... y reponer los bienes a su estado anterior a la comisión de la infracción».

La prescripción, por el tiempo transcurrido, afecta a las infracciones y sanciones, y así se determina en la Ley. Sin embargo, para nada afecta a las obligaciones de reparación y reposición que, en todo caso, en ausencia de regulación específica, habrán de aplicarse las reglas generales del Código Civil. Y, desde luego, en este caso, no había pasado el tiempo allí previsto para entender producida la prescripción de las obligaciones ya descritas.

**10.** *¿Tiene razón el sancionado en las alegaciones que realiza en el juicio de faltas?, ¿en qué afectará el juicio de faltas, celebrado con posterioridad a la sanción impuesta en vía administrativa, respecto a esta sanción?*

#### A) Improcedencia de la pena, al haberse dictado sanción administrativa. Cosa juzgada.

Carece de razón en este argumento. Los efectos de un procedimiento penal por los mismos hechos se recogen en el artículo 83 de la Ley de Residuos siguiendo las pautas generales. Debíó paralizarse el expediente sancionador que tramitaba la Administración por los mismos hechos y, además, como el juicio de faltas finalizó con la imposición de una pena, hubiera procedido el archivo del

expediente administrativo. Ahora bien, la realidad es que la Administración, en ningún momento, tuvo conocimiento de la existencia del procedimiento penal, ni siquiera la mercantil expedientada llegó a comunicar su existencia pese a que sabía de la misma, lo que nos pone de manifiesto una actuación poco diligente, no parte de la Administración, sino de la propia expedientada, aunque, en realidad hubiera dado lo mismo. Como consecuencia de ello, el expediente siguió su curso y finalizó con la sanción administrativa. Pero esto, en ningún caso, impedirá la tramitación, hasta su finalización, del proceso penal, dada la *vis atractiva* que, en todo caso, ejerce la jurisdicción penal sobre el *ius puniendi* de la Administración a través de los expedientes sancionadores de naturaleza administrativa. De manera que es indiferente, a estos efectos, el momento, anterior o posterior a la actuación administrativa, en que se produce el pronunciamiento del órgano judicial penal (influirá, como luego veremos sobre la cuantía de la multa impuesta, si es que, como en este caso, hubo condena de naturaleza económica en vía penal). Por tanto, no es atendible la alegación de cosa juzgada realizada por la condenada.

#### B) Infracción del principio de *non bis in idem* o concurrencia de sanciones.

El fundamento de la prohibición del doble castigo es la legalidad y la proporcionalidad de las sanciones sufridas. La garantía material del *non bis in idem* tiene como finalidad evitar una reacción punible desproporcionada, en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de la previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente (STC 177/1999, de 11 de octubre).

Por esa razón, en el caso que analizamos no se produce la infracción del mencionado principio. Aunque es indudable que hubo un doble pronunciamiento, administrativo y jurisdiccional, sobre los mismos hechos, la posterior condena penal, en la práctica, hace perder eficacia y validez a la anterior sanción administrativa. Por ello, aquélla incide sobre ésta, aunque sea a posteriori.

#### C) Incidencia de la condena penal sobre la sanción administrativa.

Por todo lo que estamos comentando, es evidente la influencia de aquélla sobre ésta.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia aludida, señala, analizando un caso similar a éste que «en el caso no puede afirmarse que se hayan impuesto dos sanciones al recurrente, una en vía administrativa y otra en vía penal, pues materialmente sólo se ha impuesto una sanción (...). Una solución, como la adoptada en este caso por el órgano judicial -la AP había obligado a descontar el importe de la sanción administrativa de la condena penal- no puede considerarse lesiva de la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem* sancionador, dado que la inexistencia de sanción desproporcionada en concreto, al haber sido descontada la multa administrativa (...) permite concluir que no ha habido una duplicación -*bis*- de la sanción constitutiva del exceso punitivo materialmente proscrito por el art. 25.1 de la Constitución Española».

Lo que ocurre, en este caso, es que la mercantil sancionada suponemos que había abonado la multa administrativa por importe de 7.000 euros. Pues bien, al existir condena penal por importe de 1.000 euros, y debido a esa citada *vis atractiva* sobre el expediente administrativo, si no queremos que, efectivamente, se vulnere el mencionado principio, resulta procedente la devolución a la sancionada de los 6.000 euros que ya había abonado a la Administración.

---

---

**• SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- Constitución Española, arts. 25 y 29.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 13, 21, 42, 43, 44, 102, 107 y 129.
- Ley Orgánica 13/1980 (Consejo de Estado), art. 22.3.
- Ley 1/1983 (Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid), art. 53.1.
- Ley 5/2003 (Residuos de la Comunidad de Madrid), arts. 24, 32, 44, 52, 72 d), 73 c), 75.2 a), 77.1, 80, 82, 83 y 85.2.
- RD 1398/1993 (Rgto. del Ejercicio de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas), art. 4.º 6.
- Ley Orgánica 3/1985 (Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), art. 26.1.7.