

LA DISCIPLINA AMBIENTAL EN LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: I. LA DISCIPLINA AMBIENTAL EN LA LPCIC: 1. El Título IV de la LPCIC: algo más que un régimen sancionador. 2. El particular ámbito de aplicación de la disciplina ambiental de la LPCIC: A) Actividades sometidas a la autorización ambiental integrada, instalaciones existentes y actividades sometidas a notificación y registro. B) La pervivencia de los regímenes sancionadores de la legislación sectorial. — II. CONTROL E INSPECCIÓN: 1. Una escueta regulación legal para tan importante potestad. 2. Las competencias inspectoras de la prevención y el control integrados de la contaminación. 3. Medios y medidas de la inspección. 4. Transparencia de la actuación inspectora. — III. LAS INFRACCIONES: 1. La trinitaria reserva de ley y la tipificación de las infracciones. 2. Las infracciones leves. 3. Las infracciones graves. 4. Las infracciones muy graves. 5. El daño o deterioro ambiental y la puesta en peligro de la seguridad o salud de las personas como criterio definidor de la gravedad de las infracciones. — IV. LAS SANCIONES Y LOS CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN: 1. Categorías y clases de sanciones tipificadas: A) Tipificación en función de la gravedad de las infracciones. B) Las multas en la LPCIC. C) Otras clases de sanciones. 2. Competencia sancionadora. 3. Criterios para la aplicación de las sanciones: A) Imposición cumulativa de distintos tipos de sanciones. B) El criterio del beneficio obtenido. C) La proporcionalidad y los criterios de graduación de las sanciones. 4. La prohibición del bis in idem sancionador: sus manifestaciones en el ámbito de la LPCIC y las oscilaciones jurisprudenciales: A) Concurrencia de Administraciones sancionadoras. B) Concurso de leyes sancionadoras administrativas. C) Concurso de infracción administrativa e infracción penal. — V. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y MEDIDAS PROVISIONALES: 1. Ausencia de normas sobre el procedimiento sancionador en la LPCIC. 2. Las medidas provisionales: A) Las medidas provisionales en el procedimiento sancionador. B) Las medidas provisionales fuera del procedimiento sancionador. — VI. DEBER DE REPOSICIÓN E INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS: 1. En general. 2. El deber de reposición o restauración y el deber de indemnizar los daños y perjuicios causados: A) Un doble deber: reponer o restaurar e indemnizar. B) La vinculación con la realización de una conducta infractora. 3. La ejecución forzosa de las obligaciones de reponer e indemnizar: A) El significado de las previsiones específicas de la LPCIC. B) La ejecución forzosa de la obligación de indemnizar. C) La ejecución forzosa de la obligación de reponer.

I. LA DISCIPLINA AMBIENTAL EN LA LPCIC

1. El Título IV de la LPCIC: algo más que un régimen sancionador

La exposición de motivos de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación [en adelante, LPCIC (1)] se refiere —en el número 10— a su Título IV como el del régimen sancionador, pero la rúbrica que lleva en el articulado es el de «Disciplina ambiental». Esta denominación —más habitual en la legislación urbanística que en la ambiental— es ya significativa de que dicho Título IV va a comprender algo más que la mera tipificación de infracciones y sanciones.

El régimen sancionador es la materia más desarrollada en este Título de la LPCIC y en la que, necesariamente, se muestra más original respecto a la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, que transpone, dado que en ésta no se prevé régimen sancionador alguno (2). Como es sabido, las directivas comunitarias obligan a los Estados miembros en cuanto a los resultados, quedando en manos de éstos la forma y los medios para lograrlos. No cabe duda de que la existencia de un régimen sancionador es uno de los medios más eficaces para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la norma comunitaria. Y, desde luego, es común en la legislación ambiental la previsión de un régimen sancionador (3).

(1) Las demás abreviaturas empleadas son las siguientes:

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

RDPH: Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico.

REPEPOS: Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

TRLAg: Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

(2) Sobre esta Directiva valgan por todos los trabajos de D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, 1999, pp. 19 y ss.; A. GARCÍA URETA, «Evaluación de impacto ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición al ordenamiento estatal», en el vol. col. dirigido por A. García Ureta, *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, IVAP, 1998, pp. 197-237; y especialmente los de G. VALENCIA MARTÍN, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 139-153 y «Aplicación y perspectivas de futuro en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 165-181.

(3) En la legislación ambiental estatal sólo conozco dos casos en que no se incorporó un régimen sancionador al transponer la correspondiente normativa comunitaria. El primero fue el de la evaluación de impacto ambiental, que tras la modificación efectuada por la Ley

Pero, como digo, lo establecido en el Título IV de la LPCIC va más allá de un régimen sancionador (4), puesto que, además, de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas contiene un tímido régimen de control e inspección y regula los deberes de reposición e indemnización.

Estos diversos contenidos del régimen disciplinario ambiental cumplen, por separado y conjuntamente, una triple función. En primer lugar, una función *represiva o punitiva* de las conductas infractoras; en segundo lugar, una función *reparadora o compensatoria* de los daños causados; y, en tercer lugar, la mera previsión de un régimen de control e inspección y de otro punitivo y reparador, constituye un poderoso incentivo para el cumplimiento de la legalidad desarrollando, así, una *función preventiva* tanto de carácter general (extensiva a todos los sujetos autorizados) como especial (relativa a los que ya han experimentado el régimen de inspección, el sancionador o el de reparación) (5).

Sin perjuicio del análisis más detallado que se hará posteriormente de los distintos preceptos de este Título, cabe adelantar un juicio global positivo de la regulación de este régimen disciplinario ambiental. La sencillez de la regulación hace que su comprensión —otra cosa será su aplicación— no plantee, con carácter general, especiales problemas. Lo más criticable es el escaso desarrollo de alguno de sus contenidos (por ejemplo, el régimen de inspección o el deber de reposición e indemnización), la ausencia

6/2001, de 8 de mayo, cuenta ya con carácter básico de un importante y vigoroso (incluso riguroso) régimen sancionador. El otro es el de la Ley sobre el derecho de acceso a la información ambiental.

(4) No serán objeto de análisis en este trabajo dos disposiciones sancionadoras contenidas en la LPCIC pero ajenas a su ámbito de aplicación. Me refiero, por un lado, a la modificación de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico por el que se incrementa la cuantía de las sanciones previstas en ella (Disp. Final 4ª). Por otro lado, el apartado 4 de la Disposición Derogatoria Única de la LPCIC deroga la Ley 4/1998, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 3093/1994, del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. El incumplimiento del citado Reglamento se sancionará, según dispone la Disposición Adicional 2ª LPCIC, con arreglo al régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

(5) Estas tres funciones son comunes a los regímenes sancionadores de la legislación administrativa ambiental. Podría añadirse una función simbólica, especialmente en el caso de las sanciones ambientales de carácter penal, en la medida en que la previsión legal de una sanción subraya la importancia del bien jurídico protegido. A estas funciones me he referido con mayor detalle en J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación», en el vol. col. dirigido por M. CORCOY BIDASOLO, *Derecho penal de la empresa*, Pamplona, ed. Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 593-612.

de otros que suelen ser habituales en la legislación ambiental sectorial (como la predeterminación de los sujetos responsables (6), o el reconocimiento de la acción pública (7)) y, sobre todo, el mantenimiento de las competencias estatales en materia de protección del dominio público hidráulico.

En efecto, el apartado 1º de la Disposición Final Primera de la LPCIC, advierte que «la autorización de los vertidos realizados por las actividades contempladas en el anejo 1 al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, no modifica el régimen económico financiero previsto por la legislación de aguas ni el resto de competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico. En particular, no se alteran las competencias relativas a vigilancia e inspección ni la potestad sancionadora».

Esto viene a significar, lisa y llanamente, la duplicación de órganos administrativos y de legislaciones aplicables en las actividades de inspección, sanción e imposición de los deberes de reponer e indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico. Lo cual es contrario a los principios de integración y simplificación que inspiran el régimen de la prevención y el control integrados de la contaminación, y a los esfuerzos que realiza la propia LPCIC para conservar las competencias estatales sobre vertidos a cuencas intercomunitarias, mediante su integración, vía informe preceptivo, en el procedimiento de autorización. La LPCIC es absolutamente escrupulosa —y generosa, teniendo en cuenta los plazos permitidos para su ejercicio— con esas competencias estatales. Cuando la actividad sometida a la LPCIC realiza vertidos a cuencas intercomunitarias, se han salvaguardado

(6) Es relativamente frecuente en la legislación ambiental sectorial la predeterminación de los sujetos responsables de las infracciones, señalando los sujetos a los que se imputa la responsabilidad cuando se produzca la infracción (p. ej. art. 93 de la Ley de Costas, art. 33 Ley 10/1998, de Residuos) y, en su caso, si se sigue la regla de la responsabilidad solidaria (establecida con carácter general en el artículo 130.3 LRJPAC) o se establece otra distinta (art. 32 Ley 10/1998, de Residuos). La predeterminación normativa de los responsables se ha entendido como una especie de presunción de culpabilidad de los titulares de las actividades contaminantes, por falta de la negligencia debida para evitar la comisión de la infracción, bastando probar los hechos infractores y la ausencia de causas de justificación para poder imputarle responsabilidad administrativa (B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 356).

(7) Este reconocimiento legal suele ser bastante frecuente tanto en la legislación estatal (leyes de creación de Parques Nacionales; Ley de Costas), como en la autonómica, sin perjuicio de la posibilidad de considerar existente una acción popular ambiental como mínimo constitucional, derivada de los derechos contenidos en los artículos 23, 24 y 45 de la Constitución (J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, J. M. Bosch, 1995). En el ámbito de la prevención y control integrados de la contaminación esta acción pública está reconocida expresamente en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León (art. 88).

las competencias ejecutivas estatales sobre el dominio público hidráulico, reconociendo a los organismos de cuenca facultades para intervenir en la concesión de autorización ambiental integrada y en sus vicisitudes posteriores (8).

Esos esfuerzos de integración en la fase de control previo de la actividad que se materializa en la autorización ambiental integrada, no se mantienen en las fases posteriores de inspección, sanción y reparación de daños. Como si el legislador no se fiara de la protección del dominio público hidráulico que pueden prestar las Administraciones autonómicas, ha optado por conservar íntegra la capacidad de intervención directa y autónoma de la Administración hidráulica estatal. Lo cual será fuente de problemas al posibilitar que, ante una misma actuación infractora que afecte al dominio público hidráulico, se produzca una doble reacción administrativa y una concurrencia de Administraciones concurrentes, sin ofrecer, además, criterios que permitan resolver cuál de las dos Administraciones tiene preferencia.

2. El particular ámbito de aplicación de la disciplina ambiental de la LPCIC

A) Actividades sometidas a la autorización ambiental integrada, instalaciones existentes y actividades sometidas a notificación y registro

La disciplina ambiental prevista en la LPCIC se dirige, claro está, a las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación. Este ámbito de aplicación se define, básicamente, por remisión a las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 (art. 2 LPCIC), cuya construcción, montaje, explotación o traslado, así como su modificación sustancial, están sometidas a la autorización ambiental integrada (art. 9 LPCIC).

(8) En el procedimiento de autorización ambiental integrada está previsto un informe preceptivo y vinculante del organismo de cuenca y, en su caso, la contestación, también vinculante, a las alegaciones efectuadas sobre el mismo en el trámite de audiencia (arts. 19 y 20 LPCIC). Al organismo de cuenca se le notificará la resolución que se adopte sobre la solicitud de autorización (art. 23.1. y, en el caso de impugnación de la resolución que cuestione las condiciones establecidas en su informe vinculante, el organismo de cuenca podrá efectuar alegaciones vinculantes en la vía administrativa (art. 23.2. y tendrá la consideración de codemandada en la vía contencioso-administrativa (art. 23.3). Además, se reconoce al organismo de cuenca la facultad para requerir al órgano autonómico competente, el inicio del procedimiento de modificación de la autorización ambiental integrada cuando conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión o modificación de la autorización (art. 26, d).

Sin perjuicio de las dificultades de diverso tipo que presenta el ámbito de aplicación de la LPCIC (9), interesa destacar que la disciplina ambiental de la LPCIC es aplicable tanto a las nuevas instalaciones, como a las instalaciones existentes. Estas instalaciones existentes (10) deben adaptarse a la LPCIC «antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberán contar con la pertinente autorización ambiental integrada» (Disp. Transitoria 1ª). No se dice nada, de manera expresa, sobre la aplicación a estas instalaciones del régimen disciplinario. Habrá que entender que dicho régimen es aplicable, en cualquier caso, desde el 30 de octubre de 2007. Y a las instalaciones existentes que hubieran obtenido antes de la citada fecha la autorización ambiental integrada, les será aplicable el régimen disciplinario de la LPCIC desde que la autorización sea eficaz.

Por otro lado, la Disposición Final 5ª prevé la posibilidad de que el Gobierno establezca que otras categorías de actividades distintas de las comprendidas en el anejo I, queden sometidas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma competente. «En tal caso —advierte expresamente la citada Disposición Final 5ª—, las normas que establezcan la anterior exigencia determinarán igualmente los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades y si se produjeran incumplimientos por parte de los titulares *se aplicará el régimen sancionador establecido en esta Ley, con excepción de los preceptos relativos a la exigencia de la autorización ambiental integrada*».

Esta habilitación al Gobierno para que someter a notificación y registro a actividades distintas a las del anejo I y, en su caso, imponerles nuevos requisitos de funcionamiento —cuyo incumplimiento supone la aplicación de su régimen sancionador— genera importantes dudas sobre su adecuación al régimen de distribución de competencias y al principio de legalidad (11).

Pero, además, plantea otras dudas sobre la disciplina ambiental a la que quedan sometidas. La primera cuestión a dilucidar es si a las citadas

(9) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, Madrid, ed. Civitas, 2002, p. 110 y ss.

(10) Se definen en el art. 3, d) como «cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha».

(11) Véanse al respecto A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados», en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 46, 2002, p. 4; y F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., pp. 134-135.

actividades se les aplica sólo el régimen sancionador —como dice literalmente la D. F. 5ª— o toda la disciplina ambiental: es decir, también el régimen de inspección y control y, en su caso, la reparación de los daños causados. Aunque estas actividades «disciplinarias» guardan estrecha relación entre sí, teniendo en cuenta los problemas de legalidad de esta Disposición Final —y estando también sometida al principio de legalidad la actividad de inspección— la aplicación de la LPCIC debe entenderse restringida al régimen de infracciones y sanciones. La inspección, la reparación de daños (y, claro está, la exigencia de otras autorizaciones ambientales) se regirán por la legislación sectorial ambiental que resulte de aplicación a estas actividades.

B) La pervivencia de los regímenes sancionadores de la legislación sectorial

La LPCIC establece unas infracciones específicas en materia de prevención y control integrados de la contaminación «sin perjuicio de las infracciones que, en su caso, establezca la legislación sectorial y de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas» (art. 31.1). Como se advierte en su exposición de motivos «se ha tipificado un régimen específico de infracciones y sanciones, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial, que seguirá siendo aplicable».

Así se deduce también de la particular cláusula derogatoria de la LPCIC que sólo alcanza a los procedimientos de solicitud, concesión, revisión de las autorizaciones previstas en la legislación ambiental sectorial, pero no a sus regímenes sancionadores (12). No se explica muy bien esta discriminación derogatoria. La técnica derogatoria empleada por la LPCIC es desafortunada e inadecuada (13). Pero si se ha empleado respecto a las autorizaciones, también se podría haber utilizado para las sanciones. Esta convivencia de los regímenes sancionadores sectoriales con el previsto en la LPCIC será

(12) Y por lo que se refiere al Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, la Disposición Final 1ª de la LPCIC advierte, de manera expresa, que «no se alteran las competencias relativas a vigilancia e inspección ni la potestad sancionadora».

(13) Se confunde el efecto de desplazamiento que pudiera tener la LPCIC sobre la legislación sectorial respecto a las actividades a ella sujetas, con la derogación. Dicho de otra manera, se ha confundido la vigencia con la eficacia: lo que puede modificar la LPCIC es el ámbito de aplicación de la legislación sectorial que, por lo demás, sigue vigente y, por tanto, no se deroga. La derogación significa la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma y, lógicamente, no puede ser selectiva en atención a los sujetos sometidos a la misma. A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: comentario crítico ...», cit., p. 20.

una fuente de problemas por el riesgo de incurrir en el *bis in idem* sancionador, como se verá.

II. CONTROL E INSPECCIÓN

1. Una escueta regulación legal para tan importante potestad

La potestad administrativa de control e inspección está siendo objeto desde hace poco tiempo de una importante revalorización. La privatización y liberalización de amplios sectores económicos implica la retirada del Estado de las labores de gestión, que pasa a ocupar, a cambio, posiciones estratégicas de vigilancia e inspección (14). Además, debe tenerse en cuenta la tendencia a simplificar las formas de actuación administrativa sustituyendo, por ejemplo, las formas más intensas de intervención (autorizaciones) por otras menos activas (comunicación y registro). Todo ello explica el fenómeno actual de expansión y auge de la inspección administrativa (15).

La finalidad esencial de la inspección es velar y garantizar el cumplimiento de la legalidad y, consiguientemente, la protección efectiva de los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento. Dicho de otra manera, la finalidad institucional de la inspección consiste en tutelar los bienes o intereses protegidos mediante el restablecimiento de la legalidad vulnerada, sin perjuicio de otras finalidades complementarias o secundarias que, últimamente, se le están reconociendo (información y asesoramiento a los sujetos inspeccionados, asistencia técnica a otros órganos o a otras Administraciones públicas, control del empleo de los fondos públicos, etc.) (16).

Desde esta perspectiva, cobra sustantividad la función inspectora y se aleja de su consideración meramente preparatoria de las actuaciones san-

(14) A. EMBID IRUIJO, «El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?», en el vol. col. coordinado por J. GRAU RAHOLA y J. E. LLEBOT, *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Madrid, ed. Instituto de ecología y mercado (nº 10), 1999, pp. 291-354. Sobre las repercusiones de esta retirada en el ámbito de la inspección véanse J. BERMEJO VERA, «La Administración inspectora», en *RAP*, núm. 147, 1998, p. 40 y ss.; R. RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante*, Madrid, ed. Tecnos, 2000, p. 28 y ss.

(15) S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, ed. Comares, p. 2 y ss.

(16) S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 24 y p. 85 y ss. Sobre la función y objetivos de la inspección en el ámbito de la protección ambiental véase A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 1046 y ss.

cionadoras. Comparte con estas la función preventiva de las actuaciones ilícitas —tanto en su vertiente de prevención general, como en la de carácter particular sobre las actividades del sujeto inspeccionado—. Pero a la inspección le corresponde, fundamentalmente, la función de detectar y, en su caso, corregir las ilegalidades, lo cual va más allá de la puesta en marcha de la actividad sancionadora, pudiendo promover la aplicación de medidas cautelares y correctoras necesarias para evitar o detener el daño de los bienes jurídicos protegidos y, en su caso, lograr la reparación de los mismos, así como la restauración del orden jurídico vulnerado. En definitiva, como ha señalado la mejor doctrina, la potestad de inspección «no está exclusiva ni principalmente ligada a la potestad sancionadora, sino al género más amplio de las medidas de protección de la legalidad, de modo que su encuadre más correcto es el marco relativo a la disciplina sobre una materia o sector, donde se incluyen tanto medidas disciplinarias sancionadoras como no sancionadoras —suspensión de actividades, restauración del medio alterado...—» (17).

Desde el punto de vista sistemático, el control y la inspección han sido correctamente ubicadas en la LPCIC pues, como se ha visto, se regulan en el Título de la «Disciplina ambiental» junto a las infracciones y sanciones, las medidas provisionales, la obligación de reponer, etc. Sin embargo, esta corrección sistemática no se prolonga hacia su regulación material, en la que cabe apreciar algunas mancuadras.

La importancia de la inspección en el ámbito de la protección ambiental viene dada por causas y factores muy semejantes a los indicados con carácter general [simplificación de los mecanismos de control ante la incapacidad y el desbordamiento de la Administración, además de los fenómenos de desregulación, liberalización y privatización (18)].

Esto es constatable a nivel comunitario por la habitual imposición en la legislación sectorial de deberes de inspección a los Estados miembros y, sobre todo, por las reiteradas reflexiones de la Comisión sobre la aplicación del Derecho ambiental comunitario (19), que han terminado por cristalizar en la Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambienta-

(17) S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 29.

(18) A estos fenómenos me he referido en «Medio Ambiente», en el vol. col. *Administración pública y economía. Balance del papel de las Administraciones públicas tras los procesos de liberalización*, Madrid, ed. INAP, 2001, pp. 27 a 44.

(19) Véase al respecto S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho ambiental», en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, pp. 9 y ss.

les en los Estados miembros (20). Estos criterios mínimos se refieren, fundamentalmente, a la necesidad de una planificación de las inspecciones ambientales, a los criterios que han de seguirse en las visitas —rutinarias o no rutinarias— a las instalaciones y a los informes que deben realizarse tras las visitas y, en general, de las actividades de inspección ambiental.

En el concreto ámbito de la prevención y control integrados de la contaminación también destaca la importancia de la inspección. La Directiva 96/61/CE impone a los Estados miembros la obligación de controlar e inspeccionar las instalaciones sometidas a la misma. Concretamente, su artículo 14 exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar que:

- «— el titular cumpla las condiciones establecidas en el permiso durante la explotación de la instalación;
- el titular de la instalación informe regularmente a la autoridad competente de los resultados de la vigilancia de los residuos de la instalación y, en el más breve plazo, de cualquier incidente o accidente que afecte de forma significativa al medio ambiente;
- los titulares de las instalaciones presten a los representantes de la autoridad competente toda la asistencia necesaria para que puedan llevar a cabo cualesquiera inspecciones en la instalación, así como tomar muestras y recoger toda la información necesaria para el desempeño de su misión a los efectos de la presente Directiva».

Pues bien, frente a la importancia de las funciones que tiene encomendadas la labor de control e inspección —tanto en el tráfico administrativo general, como en el particular de la protección ambiental— y frente a las prescripciones particulares impuestas en el ámbito de la prevención y control integrados de la contaminación, la LPCIC tan sólo dedica un escueto artículo a la citada potestad inspectora.

En efecto, la potestad administrativa de control e inspección de las actividades sometidas a la LPCIC no ha sido objeto de una regulación legal adecuada a la trascendencia que tiene, por un lado, para asegurar la efectividad y el cumplimiento de sus determinaciones y, de otro lado, para «alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto» que

(20) La Recomendación reconoce en sus considerandos iniciales que existen diferentes sistemas y prácticas de inspección en los Estados miembros, pero rechaza que deban ser sustituidos por un sistema de inspección a nivel comunitario, y afirma que los Estados miembros deben conservar la responsabilidad de las tareas de inspección medioambiental. Dichas tareas habrán de realizarse conforme a los criterios mínimos que en ella se establecen sobre «la organización, realización, seguimiento y publicación de los resultados de esas tareas para cumplir y facilitar de ese modo, la aplicación y el cumplimiento más coherentes del Derecho comunitario en materia de medio ambiente en todos los Estados miembros».

es la finalidad que la LPCIC se autoimpone en su artículo primero. Como se verá a continuación, la escueta regulación de la LPCIC se limita a establecer las competencias inspectoras y la transparencia de sus resultados, pero deja sin definir los medios de la inspección, sus límites y las funciones secundarias que en este concreto ámbito podría desempeñar.

2. Las competencias inspectoras de la prevención y el control integrados de la contaminación

De acuerdo con el carácter ejecutivo de las funciones inspectoras y la naturaleza accesoria con que la jurisprudencia las ha caracterizado, las competencias sobre la inspección corresponden, como regla general, a las Comunidades Autónomas (21). Una regla general que tiene sus lógicas excepciones cuando el Estado conserva plenas competencias o se trata de la protección de bienes del dominio público estatal (22).

Este esquema es el que se refleja en la LPCIC cuando reconoce a las Comunidades Autónomas como «las competentes para adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley, sin perjuicio de la competencia estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas intercomunitarias» (art. 30.1). Ya se ha visto como la Disposición Final 1ª establece que la autorización ambiental integrada de las actividades que realicen vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, no modifica las competencias de la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico. Y advierte expresamente: «en particular, no se alteran las competencias relativas a vigilancia e inspección ni la potestad sancionadora.»

Cuando la actividad realiza vertidos a cuencas intercomunitarias, la LPCIC salvaguarda las competencias estatales mediante el reconocimiento a los organismos de cuenca de facultades para intervenir en el procedimiento de autorización. Estas facultades se proyectan hacia la inspección de la actividad. Pero esa proyección es cualitativamente diferente. Porque las intervenciones del organismo de cuenca se producen en la fase de autorización, a través de informes vinculantes o mediante requerimientos al órgano autonómico para la puesta en marcha de los procedimientos correspondientes. Lo que hace el artículo 30.1 (y lo confirma la Disp. Final 1ª) es atribuir al organismo de cuenca la adopción de las medidas de inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de las condiciones del ver-

(21) J. BERMEJO VERA, «La Administración inspectora», cit., p. 44, y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 151 y ss.

(22) S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 155.

tido. Dicho de otra manera, el control e inspección de los vertidos a cuencas intercomunitarias de las actividades sometidas a la LPCIC corresponde a los organismos de cuenca. Dicha inspección se referirá a todas las condiciones establecidas al respecto en la autorización ambiental integrada, con independencia de que provengan o no del informe vinculante del organismo de cuenca.

Esto significa una quiebra de los principios inspiradores de la prevención y el control integrados de la contaminación, ya que las funciones de control e inspección no quedan integradas en una única autoridad ambiental (23). Los órganos autonómicos pueden inspeccionar todas las condiciones de funcionamiento de la actividad, evaluar su eficacia y adoptar las medidas pertinentes. Superpuesta a esta inspección general, los organismos de cuenca pueden inspeccionar específicamente los vertidos a cuencas intercomunitarias, evaluar su eficacia y adoptar directamente —esto es, sin intermediación de los órganos autonómicos— las medidas que entienda pertinentes.

Ninguna alusión se hace a los municipios en relación con la inspección y control de las actividades sometidas a la LPCIC. Su participación —no vinculante— en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada no les ha hecho merecedores, a juicio del legislador de la prevención y control integrados de la contaminación, de competencia inspectora alguna (24). Es evidente, no obstante, que pueden excitar, mediante la correspondiente denuncia, las labores inspectoras de los órganos competentes. Y, claro está, podrán ejercitar las funciones inspectoras que tengan en virtud de la legislación urbanística, de la legislación sanitaria, de la legislación autonómica de actividades clasificadas o, incluso, del propio RAMINP, pues la LPCIC no ha integrado en la autorización ambiental integrada la licencia municipal prevista en dicho Reglamento. Se ha limitado a sustituir el procedimiento de concesión de dicha licencia municipal por el de la autorización ambiental integrada, de forma que ésta es vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a los aspectos ambientales (art. 29.1 LPCIC). Pero, allí donde subsista la licencia municipal, en virtud del carácter instrumental de la inspección, se mantendrán las competencias municipales de control e inspección, que garanticen la adecuación de la actividad a la licencia municipal.

(23) Así se ha destacado en F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 361.

(24) Contrarios a esta decisión se han mostrado, aunque sin concretar las concretas competencias inspectoras que debieran corresponder al municipio por su intervención en el procedimiento de autorización ambiental integrada, F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 362.

3. Medios y medidas de la inspección

De manera excesivamente genérica e imprecisa habla el artículo 30.1 de la LPCIC de la posibilidad de «adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley». Con esta disposición no sólo no se precisa qué tipo de medidas se pueden adoptar, sino que, incluso, cabe dudar si con ellas se está refiriendo más a los medios o instrumentos de llevar a cabo la inspección que a las decisiones que pueden adoptar los inspectores.

La actividad de inspección en cuanto potestad administrativa que indudablemente es (25), está sometida entre otros límites al principio de legalidad, lo que significa que los medios para inspeccionar y las medidas a adoptar por la inspección deben tener la adecuada cobertura legal (26). Téngase en cuenta la importancia que puede tener la inspección en la evaluación de las determinaciones de una autorización ambiental integrada, que pretende la determinación individualizada y casuística —en función de las condiciones ecológicas de su ubicación, de sus características técnicas y de las mejores tecnologías disponibles— de las emisiones y requisitos de funcionamiento de cada instalación. Pues bien, a pesar de ello la LPCIC peca en este punto de cierto descuido o dejadez al no precisar debidamente los medios y medidas de la inspección.

La Directiva 96/61/CE señala, como se ha visto, algunos medios de los que dispone la inspección para efectuar su labor: básicamente, son los deberes de información y deberes de asistencia a los inspectores para la realización de inspecciones en la instalación, toma de muestras y recogida de información. También la LPCIC establece estos deberes de información del titular de la instalación (27) y de prestación de la asistencia y colaboración necesarias a quienes realicen las actuaciones de vigilancia, inspección y control (28).

Pero nada se dice, por ejemplo, de la planificación de las actuaciones inspectoras, que tan necesaria resulta para la eficacia y corrección de las mismas, así como para la seguridad jurídica de los sujetos inspeccionados

(25) J. BERMEJO VERA, «La Administración inspectora», *RAP*, núm. 147, 1998, p. 42 y ss.

(26) S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 129.

(27) Con carácter general se establece como deber de los titulares de las instalaciones «cumplir las obligaciones de control y suministro de información previstas por la legislación sectorial aplicable y por la propia autorización ambiental integrada» (art. 5, b). Además, se establecen otros deberes de comunicar a la Administración competente las modificaciones de las instalaciones, la transmisión de su titularidad; y de informar de cualquier incidente o accidente que pueda afectar al ambiente (art. 5, c, d y e).

(28) Artículo 5, letra f) de la LPCIC.

(29). Ninguna mención se hace a las funciones de asesoramiento a los ciudadanos o de asistencia técnica a otros órganos administrativos que los inspectores podrían desarrollar. Y tampoco hay mención alguna a las garantías y derechos de los sujetos inspeccionados.

Pero lo más sorprendente es, quizá, que no se atribuyen de forma expresa y clara las medidas que pueden derivarse de las actuaciones inspectoras. La genérica y equívoca atribución del artículo 30 (que, a mi juicio, se refiere a los medios de la inspección y no a las medidas) no permite entender que los inspectores pueden adoptar las medidas provisionales del artículo 35.2 de la LPCIC, ni iniciar directamente el procedimiento sancionador, ni mucho menos disponer la reparación de los daños causados. Tampoco es suficiente el artículo 30 para entender que pueden los inspectores adoptar, con base únicamente en la LPCIC, medidas de protección ambiental en caso de riesgo grave. Todo ello exige una expresa habilitación legal que no efectúa la LPCIC (30). Por tanto, las medidas que puede adoptar la inspección son las de constatar las actuaciones realizadas y, en su caso, impulsar ante los órganos competentes los procedimientos sancionadores y, en general, las medidas que conduzcan a la restauración de la legalidad.

En cualquier caso, será la legislación autonómica de desarrollo la que, disponiendo del amplio espacio que ha dejado abierto la LPCIC, debe regular los medios y medidas de la inspección con arreglo a las destacadas funciones que debe desempeñar en este ámbito (31).

(29) La importancia de la planificación en este ámbito queda reflejada en la Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, que dedica todo su Título IV a la «Planificación de las inspecciones medioambientales» e indica en el primer apartado de este Título que «los Estados miembros deberán velar por que las inspecciones medioambientales estén planificadas de antemano, para lo cual deberá contarse, en todo momento, con uno o varios programas de inspecciones medioambientales que cubran todo el territorio del Estado miembro y todas las instalaciones controladas que se encuentren en el mismo (...)». Sobre la importancia de la planificación de las actividades inspectoras en general, véase S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 332 y ss.

(30) Hay que tener en cuenta, no obstante, las disposiciones de la legislación de aguas en esta materia, dado que la Disposición Final 1ª LPCIC declara que no se alteran las competencias inspectoras de la Administración hidráulica por la autorización ambiental integrada de actividades que realicen vertidos a cuencas intercomunitarias. Dicha Administración hidráulica podrá, en consecuencia, «efectuar cuantos análisis e inspecciones estime convenientes para comprobar las características del vertido y contrastar, en su caso, la validez de aquellos controles. La realización de estas tareas podrá hacerse directamente o a través de Empresas colaboradoras» (art. 252 RDPH). Véase también lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos, sobre la inspección de los vertidos.

(31) La legislación autonómica está prestando a la inspección ambiental una mayor atención. Destaca, a este respecto, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Cas-

4. Transparencia de la actuación inspectora

La transparencia de las actividades administrativas de control e inspección está consolidándose como una de las tendencias más importantes de la regulación —sobre todo en aquellos sectores en los que están presentes intereses colectivos como los relativos a la salud pública, los consumidores y, evidentemente, el medio ambiente—, sin perjuicio, claro está, de las limitaciones que protegen los datos especialmente sensibles del sujeto o la actividad inspeccionada (32).

En materia ambiental la transparencia y el acceso a la información ambiental están configuradas, incluso, como un derecho subjetivo. Conocida es la normativa comunitaria y estatal reguladora del derecho de acceso a la información ambiental [Directiva 90/313/CEE y Ley 38/1995, de 12 de diciembre] que obliga a los poderes públicos «a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado» (art. 3.1 Directiva) (33).

Entre la información ambiental a la que los ciudadanos tienen derecho de acceder, se encuentra también la relativa a la actividad inspectora de la Administración (34). La Directiva 96/61/CE se caracteriza, entre otros rasgos, por el impulso que da a los intercambios de información y la transparencia de las actuaciones. Por eso, no es extraño que se muestre sensible a la transparencia de las actividades inspectoras y exija que «los resultados de la vigilancia de los residuos exigidos con arreglo a las condiciones de

tila y León, que dedica su Título VIII al «Régimen de control e inspección», que comprende 10 artículos (arts. 59 a 68). En cambio, en la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña sólo se le dedican dos preceptos (arts. 46-47) y tres en la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja.

(32) S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 575 y ss.

(33) Sobre esta cuestión véanse A. GARCÍA URETA, «Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE», en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1994, pp. 119-164; M. SÁNCHEZ MORÓN, «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente», en *RAP*, núm. 137, 1995, pp. 31 y ss.; S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La Directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al Derecho español», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 22, 1995, pp. 53-85; y A. CERRILLO I MARTÍNEZ, *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

(34) Así lo confirma la citada Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales prevé que tanto los Programas de las inspecciones ambientales, como informes de las visitas a instalaciones se pongan a disposición del público de conformidad con la Directiva 90/313/CEE.

la autorización y que obren en poder de la autoridad competente deberán ponerse a disposición del público» (art. 15).

Esta concreta exigencia se generaliza en nuestra LPCIC por remisión a la legislación sobre el derecho de acceso a la información ambiental, al establecer, en el apartado 2 de su artículo 30, que «los resultados de las actuaciones de control e inspección deberán ponerse a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente» (35).

Evidentemente, no puede abordarse aquí toda la problemática que encierra esta remisión. Tan sólo debo advertir que los datos e informaciones que los sujetos inspeccionados suministren a la inspección derivan, como se ha visto, de inequívocos deberes de información establecidos en el artículo 5 de la LPCIC. No concurre aquí, por tanto, el supuesto previsto en la letra h) del artículo 3.1 de la Ley 38/1995, que permite denegar la información relativa a «los datos proporcionados por un tercero sin que el mismo esté obligado a facilitarlos». Estos datos no quedan amparados por la confidencialidad y, consiguientemente, no puede denegarse la información que se solicite sobre ellos (36).

III. LAS INFRACCIONES

1. La trinitaria reserva de ley y la tipificación de las infracciones

Del principio de legalidad sancionadora derivan distintas reglas entre las cuales ahora me referiré brevemente a dos de ellas: el mandato de tipicidad y el mandato de reserva de ley (otras reglas son la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables y la prohibición del *bis in idem*) (37).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la *tipicidad* es la garantía material que deriva del principio de legalidad y consiste «en la necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las

(35) Este precepto reproduce, casi literalmente, lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña. Y la misma línea ha seguido la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León (art. 63).

(36) Sobre esta cuestión y las demás que se plantean en relación con el acceso a la información ambiental véase S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 582 y ss.

(37) Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 3ª ed., Tecnos, 2002, p. 61. y p. 216.

sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción». La *reserva de ley* es la garantía de carácter formal «relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal» (STC 61/1990, de 29 de marzo).

Como ha puesto de relieve A. Nieto, en la LRJPAC luce una «reserva trinitaria de ley» al haber establecido la necesidad de una norma con rango de ley para la atribución de la potestad sancionadora (art. 127.1), la tipificación de las infracciones (art. 129.1) y la tipificación de las sanciones (art. 129.2) (38). La LPCIC tiene el rango suficiente para cumplir con la reserva de ley aunque, en algunos aspectos de la tipificación de las sanciones se plantean dudas sobre su corrección.

En cuanto a las infracciones, lo más destacable es que la LPCIC tipifica unas infracciones específicas en materia de prevención y control integrados de la contaminación, pero respetando las infracciones de la legislación sectorial y autonómica (art. 31.1), lo que puede suscitar problemas de *bis in idem* sancionador. Las infracciones específicas se tipifican distinguiendo tres clases —muy graves, graves y leves— que paso seguidamente a comentar.

2. Las infracciones leves

Las infracciones leves son de dos clases: una es muy concreta y de índole formal; la otra, más genérica, es la clásica tipificación por remisión de carácter residual.

A. La primera de ellas se refiere a las actividades no incluidas en el anejo I (y no necesitadas, por tanto, de autorización ambiental integrada), pero sometidas por el Gobierno a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma, al tiempo que les impone determinados requisitos de funcionamiento. La infracción se describe en la letra a) del artículo 31.4 LPCIC de la siguiente manera:

«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.»

(38) Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 258-259.

Esta infracción leve castiga la falta de notificación (a pesar del plural que emplea el precepto transcrito, la Disp. Adicional 5ª sólo alude a una notificación preceptiva) cuando no se hubiera producido un resultado lesivo para el ambiente, ni peligroso para la seguridad o salud de las personas. Dos interrogantes plantea este precepto. El primero se refiere por qué se castiga con distinta gravedad una infracción de tipo formal (falta de notificación) en función de un resultado que no depende de la conducta infractora. El segundo es si cabe considerar como infracción grave o muy grave la falta de notificaciones preceptivas cuando se produce el resultado lesivo o la puesta en peligro de la salud de las personas. El incumplimiento de las obligaciones establecidas para estas instalaciones constituye una infracción grave [art. 31.3, h)] o muy grave [art. 31.2, d)] según sea la gravedad del resultado. Esas obligaciones parecen referirse a los requisitos de funcionamiento que puede imponer el Gobierno (entre los que pueden figurar otras notificaciones preceptivas, por ejemplo, en caso de accidente). En cualquier caso, la notificación de la actividad es también una obligación, por lo que la falta de notificación constituirá una infracción grave o muy grave si se ha producido el daño ambiental o se puesto en peligro la seguridad o la salud de las personas.

B. La cláusula genérica y residual de cierre considera infracción leve cualquier incumplimiento de las prescripciones establecidas en la LPCIC «o en las normas aprobadas conforme a la misma, cuando no esté tipificado como infracción muy grave o grave» [letra b) del art. 31.4].

Se ha afirmado que este apartado no cumple adecuadamente en la mandato de tipificación legal de las infracciones por su falta de determinación (39). Sin embargo, las tipificaciones de carácter residual mediante la calificación como leves de las infracciones que no tienen otro carácter, constituyen una forma de tipificación por remisión indirecta a las prescripciones establecidas en la propia ley, que respeta el mandato de tipificación legal (40).

(39) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 380.

(40) Como ha señalado A. Nieto, en estos supuestos la descripción completa de la infracción en el tipo es una reduplicación innecesaria e inútil y, además, inviable. Por lo tanto, sigue afirmando, en tales casos «el valor esencial de la tipificación se conserva, pero se desdramatiza y, hasta si se quiere, se desmitifica». Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 301. Para GONZÁLEZ NAVARRO esta técnica viene exigida por la coyunturalidad que es propia del Derecho administrativo y, por ello afirma que «pertenece a la naturaleza misma de las cosas en este ámbito». (J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1999, t. II, p. 2584).

Lo que puede plantear problemas es la remisión directa que se hace a «las normas aprobadas conforme a la misma». Esta remisión hay que entenderla en el marco de los principios que informan la admisión de la colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. En mi opinión, no estamos ante una remisión en blanco o insuficiente al reglamento que la haría inválida y vulneradora del mandato constitucional de tipificación legal de las infracciones. Dado que la remisión se supedita a que las normas reglamentarias sean «conforme a la misma», hay que entender que no se habilita a las normas reglamentarias para establecer nuevas prescripciones (cuya vulneración serían constitutivas de infracciones leves), sino que se está incluyendo el tipo de las infracciones leves las vulneraciones de las prescripciones que, en desarrollo de las previstas en la LPCIC, sean desarrolladas en las normas reglamentarias.

Siempre, por tanto, que las prescripciones reglamentarias constituyan el desarrollo de las previstas en la LPCIC, se podrá entender que los elementos esenciales de la conducta infractora están ya comprendidos en una norma de rango legal y que, por tanto, son previsibles, con suficiente grado de certeza, las consecuencias punitivas derivadas del incumplimiento o transgresión de las citadas prescripciones reglamentarias (41).

(41) Ya la STC 341/1993, de 18 de noviembre, sobre protección de la seguridad ciudadana admitió la tipificación indirecta reglamentaria, aunque advirtiendo que la remisión legal será inconstitucional cuando equivale a «habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable; una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es conciliable con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución». En esta sentencia se exigía, además, que los preceptos reglamentarios hicieran una referencia expresa al precepto legal que establece la tipificación indirecta o remisión. Esta segunda exigencia ha sido criticada —por excesiva y radical— y relativizada por Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 335.

Más recientemente, en la STC 25/2002, de 11 de febrero, asumiendo su doctrina anterior, confirma la aceptación de las tipificaciones por remisión. Se cuestionaba si la Ley 15/1980 al modificar el régimen sancionador de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear, había incumplido el principio de tipicidad de las infracciones, tanto en su dimensión material (predeterminación normativa suficiente) y formal (reserva de Ley), por limitarse a enunciar que la infracción de preceptos legales y reglamentarios sobre «registro y comunicación de datos» será sancionada gubernativamente, remitiéndose para su tipificación al Plan Básico de Emergencia Nuclear. La sentencia rechaza que se haya producido tal vulneración del principio de tipicidad con el siguiente razonamiento (F. J. 5º):

«Desde el punto de vista de la garantía material contenida en el art. 25.1 CE, (...) hemos declarado que no vulnera la exigencia de «lex certa» la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión (SSTC 219/1989, F. 5; 116/1993, F. 3). Por lo tanto, el art. 25.1 CE no excluye que la norma de rango

3. Las infracciones graves

El apartado tercero del artículo 31 de la LPCIC tipifica ocho tipos de sanciones graves, que pueden agruparse en tres grupos.

A. Un primer grupo son las infracciones relacionadas con la falta de autorización ambiental integrada, con el incumplimiento de sus condiciones, o con la desatención a las obligaciones de notificación y registro por parte de las Comunidades Autónomas [letras a), b) y h), art. 31.3]. Todas ellas exigen que como resultado de dichas conductas no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente, y no se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas (la tercera de ellas exige que se haya producido ese resultado dañoso pero sin la consideración de grave) (42).

legal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella 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 (SSTC 3/1988, de 21 de enero, F. 9; 341/1993, de 18 de noviembre, F. 10; 60/2000, de 2 de marzo, F. 3). Como ha expresado concisamente la reciente STC 132/2001, de 8 de junio, el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio (F. 5). Pues bien, ningún reproche puede realizarse ex art. 25.1 CE a la remisión que el art. 91 de la Ley 25/1964 hace a normas reglamentarias para integrar el tipo legal de infracción administrativa, pues no puede entenderse que la remisión que efectúa dicha norma a «preceptos legales y reglamentarios» sobre «registro y comunicación de datos» y «condiciones de seguridad técnica o sanitaria del personal» impidiera al interesado conocer las conductas sancionables.

La conclusión anterior hace asimismo inviable la queja por vulneración de la garantía formal del art. 25.1 CE. En efecto, hemos declarado que la reserva de ley contenida en este precepto constitucional prohíbe dejar a la potestad reglamentaria, por entero y «ex novo», la definición de las conductas susceptibles de sanción (STC 60/2000, F. 4), circunstancia que no se da en el presente supuesto, pues, incluso prescindiendo de que se trataba de una normativa preconstitucional (SSTC 15/1981, de 7 de mayo, F. 7; 42/1987, de 7 de abril, F. 3 y 177/1992, de 1 de diciembre, F. 3), ha de subrayarse que la norma legal, como hemos afirmado, tipifica los elementos esenciales de la conducta por la que fue sancionada la entidad demandante de amparo. Y aun podría añadirse que las concreciones del Plan Básico entroncan directamente con la expresa finalidad de la Ley: «proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes» [art. 1º, b)].

(42) Artículo 31.3. «Son infracciones graves:

(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. [...]

(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 Autó-

B. Un segundo grupo son las infracciones consistentes en el incumplimiento de los distintos deberes de información a la Administración exigidos a lo largo de la LPCIC [letras c), d), e) y f), art. 31.3](43).

No hay aquí alusión al daño grave ambiental, ni al riesgo grave para las personas, sino que la conducta infractora es, fundamentalmente, de tipo formal. Ello prueba la importancia que la LPCIC da a los deberes de información: su vulneración constituye una infracción grave, con independencia del cumplimiento sustancial de las condiciones de funcionamiento y de las medidas de seguridad y control.

C. Finalmente, el incumplimiento del deber de colaborar con la inspección se tipifica como infracción grave en los siguientes términos: «impedir, retrasar u obstruir la actividad de inspección o control» [letra g), art. 31.3]. También aquí se desliga la conducta infractora de su resultado lesivo para el ambiente o peligroso para las personas.

4. Las infracciones muy graves

De las cuatro infracciones muy graves tipificadas en la LPCIC, tres de ellas se corresponden con actuaciones consistentes en la falta de autorización ambiental integrada, en el incumplimiento de sus condiciones, o en la desatención de las obligaciones de notificación y registro por parte de las Comunidades Autónomas [letras a), b) y d), art. 31.2]. Pero el carácter muy grave de la infracción se debe a la producción de un daño o deterioro grave para el medio ambiente o a que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas. Es decir, estas acciones que, como se ha visto, están tipificadas como infracciones graves, se convierten en muy graves cuando hayan tenido como resultado el deterioro grave para el ambiente o la puesta en peligro grave a las personas.

nomas, 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.»

(43) Concretamente son estas cuatro:

— «Ocultar o alterar maliciosamente la información exigida en los procedimientos regulados en esta Ley» [letra c), art. 31.3].

— «Transmitir la titularidad de la autorización ambiental integrada sin comunicar al órgano competente para otorgar la misma» [letra d), art. 31.3].

— «No comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma las modificaciones realizadas en la instalación, siempre que no revistan el carácter de sustanciales» [letra e), art. 31.3].

— «No informar inmediatamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma de cualquier incidente o accidente que afecte de forma significativa al medio ambiente» [letra f), art. 31.3].

Independientemente de su resultado, se tipifica también como infracción muy grave «incumplir las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 35 de esta Ley» [letra c), art. 31.2].

5. El daño o deterioro ambiental y la puesta en peligro de la seguridad o salud de las personas como criterio definidor de la gravedad de las infracciones

El daño o deterioro ambiental y la puesta en peligro de la seguridad o salud de las personas se erige, como se ha visto, en el principal criterio definidor de la gravedad de las infracciones en la LPCIC. Este criterio adolece, en mi opinión, de la siempre deseable determinación (¿cuándo empieza el peligro de la seguridad o salud de las personas? ¿cuándo es grave el deterioro ambiental o el peligro?) y, sobre todo, de la virtualidad para deslindar correctamente el ámbito de las sanciones administrativas y de las sanciones penales.

En otro lugar (44) me he referido a la necesidad de restringir las sanciones administrativas y penales a los supuestos más graves de ilicitud, por dos razones: primero, por situarlas en el lugar complementario de otros instrumentos jurídico-ambientales que, de acuerdo con el principio de intervención mínima del Derecho punitivo, les corresponde, actuando como el mecanismo de cierre de esos otros instrumentos; y, segundo, por asegurar la efectividad y, con ella, la legitimidad de estos instrumentos. Por otro lado, es necesario delimitar correctamente los campos de la sanción penal y de la administrativa, limitando la intervención penal para aquellos supuestos en que la incidencia de la conducta típica en los recursos naturales suponga un plus de lesividad, afectando de manera grave a los sistemas naturales (45).

Habiéndose configurado el tipo básico del delito ecológico como un delito de resultado de peligro grave para el equilibrio de los sistemas naturales, podría establecerse en ese resultado la diferencia cualitativa —y no meramente cuantitativa— entre el ilícito administrativo y el delito: mientras que el ilícito administrativo ambiental queda restringido a las irregula-

(44) J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación», en el vol. col. dirigido por M. CORCOY BIDASOLO, *Derecho penal de la empresa*, Pamplona, ed. Universidad Pública de Navarra, 2002, p. 610 y ss.

(45) M. CORCOY BIDASOLO, «Los delitos relativos a la ordenación del territorio y el medio ambiente: una perspectiva criminológica», en el vol. col. coordinado por M. CORCOY y C. RUIDIAZ, *Problemas criminológicos en las sociedades complejas*, Pamplona, ed. Universidad Pública de Navarra, 2000, p. 68 y ss.

ridades formales y, en su caso, a la superación de los límites de contaminación permitidos, el delito ambiental exigiría, además, la potencialidad lesiva grave para el equilibrio de los sistemas naturales (46).

Sin embargo, no es difícil encontrar en la legislación ambiental infracciones administrativas que, como hace la LPCIC, incluyen en la conducta infractora el resultado de la alteración de los sistemas naturales, o que consideren dicho resultado como una circunstancia agravante (47).

En estos casos se difuminan las diferencias entre la tipificación administrativa y penal de los atentados graves al ambiente y aumentan las posibilidades de que concurren el tipo penal y el tipo sancionador administrativo, con el consiguiente riesgo de incurrir en el *bis in idem* sancionador (48).

IV. LAS SANCIONES Y LOS CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN

1. Categorías y clases de sanciones tipificadas

A) Tipificación en función de la gravedad de las infracciones

Las sanciones previstas en la LPCIC se clasifican, cuantitativa y cualitativamente, en tres categorías en función de la gravedad de las infracciones.

(46) Esta interpretación por la que se reserva el delito ecológico a los supuestos especialmente graves para los sistemas naturales, diferenciándolo de las infracciones ambientales administrativas, lograría situar a la intervención penal a su idóneo papel de *ultima ratio*, a la vez que impediría la aplicación indebida del principio del non bis in idem. En este sentido se han pronunciado, entre otros, M. CORCOY BIDASOLO, «Los delitos relativos...», cit., p. 79; y B. MARINA JALVO, «Non bis in idem y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos e infracciones administrativas contra el medio ambiente», en *REDA*, núm. 108, 2000, p. 612 y ss.

(47) Por ejemplo, arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. En general, sobre la función del daño en las infracciones ambientales véase A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, cit., p. 1323 y ss.

(48) Concluí en mi trabajo citado, que debían reducirse los supuestos de ilícitos ambientales tanto en la vertiente administrativa como en la penal: las sanciones administrativas deberán limitarse en función, por ejemplo, de las reales posibilidades de control e inspección de la Administración (criterio apuntado con carácter general por A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 31. y referirse por ello a conductas ambientalmente graves; el ilícito penal debe quedar restringido a las situaciones de especial gravedad para el equilibrio de los sistemas naturales. Con ello se da cumplimiento a los principios de subsidiariedad y mínima intervención por parte de ambos tipos de ilícitos ambientales, al mismo tiempo que se evita que se interfieran a la hora de su aplicación. (J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental...», cit., pp. 611-612).

La multa está prevista, en distintas cuantías, para las tres tipos de infracciones (leves, graves y muy graves). Para las infracciones graves y muy graves se prevén, además, otras clases de sanciones como la clausura temporal de las instalaciones; la inhabilitación para el ejercicio de la actividad; la revocación de la autorización o suspensión de la misma; y —sólo en el caso de las muy graves— la clausura definitiva de las instalaciones y la publicación de las sanciones impuestas.

Esta clasificación de las sanciones en función de la gravedad de las infracciones es plenamente conforme con el principio de proporcionalidad en su vertiente de establecimiento de las sanciones (tiene otra vertiente aplicativa a la que luego me referiré) y, también, con el principio de tipicidad. Ciertamente, podría haberse reducido algo el amplísimo margen de apreciación de los órganos sancionadores, estableciendo alguna correspondencia mayor entre las infracciones y la sanciones (por ejemplo, anudando al incumplimiento de condiciones de la autorización, la suspensión de la autorización o, en los casos en el que el cumplimiento se presente como dudoso o imposible; o relacionando la mala fe y las reincidencias del sujeto infractor con la sanción de inhabilitación). Pero ese amplio apoderamiento a los órganos sancionadores es muy frecuente en nuestro Derecho administrativo sancionador (49). Otra cosa sucede, como se verá, con la previsión de incrementar las sanciones como consecuencia del beneficio obtenido.

B) Las multas en la LPCIC

La multa es la más típica sanción administrativa y está prevista para las tres categorías de infracciones:

- para las infracciones leves se establece una multa de hasta 20.000 euros;
- para las infracciones graves se prevé una multa desde 20.001 hasta 200.000 euros; y
- para las infracciones muy graves la multa puede comprender desde 200.001 hasta 2.000.000 de euros.

Estas cuantías, aunque no baten el récord de las sanciones ambienta-

(49) Como ha señalado A. Nieto, frente a la correlación individualizada de delitos y penas, es habitual en el Derecho administrativo sancionador el atribuir a cada una clase de infracciones unas correlativas clases de sanciones en que se agrupan los distintos tipos de medidas represivas concretas. Este esquematismo implica un fuerte apoderamiento de facultades a los operadores jurídicos «que no sólo es constitucionalmente correcto sino el único viable». Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 310-312.

les, son muy elevadas (50). Debiera reflexionarse si es razonable seguir incrementando la cuantía de las sanciones administrativas y aumentando con ello el desequilibrio ya existente entre éstas y las sanciones penales en materia ambiental (51). Una explicación a esta inversión de la importancia de las sanciones administrativas y penales puede ser la circunstancia de que el Derecho administrativo sancionador admite la responsabilidad de las personas jurídicas, de mayor poder económico que las físicas. Pero, en cualquier caso, esta inversión de la gravedad de las sanciones administrativas y penales en materia ambiental es una de las causas de que se desnaturalicen los roles que corresponden respectivamente al Derecho administrativo sancionador y al Derecho penal, y consiguientemente, a cuestionar en este ámbito la prevalencia de lo penal (52).

Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de no estar en una etapa inflacionista, el legislador ha querido ser en este punto absolutamente previsor y ha habilitado al Gobierno para que pueda actualizar la cuantía de la multas mediante Real Decreto, con el objetivo de evitar que pierdan carga punitiva (53).

Por otro lado, cabe señalar que las cuantías de las multas previstas en la LPCIC constituyen un límite mínimo para la legislación autonómica de desarrollo, que no pueden rebajarlas, pero sí pueden incrementarlas (54).

(50) En su cuantía máxima el record lo ostenta la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que ha previsto para las infracciones muy graves en materia de evaluación de impacto ambiental multa de 40.000.001 hasta 400 millones de pesetas (2.404.049 euros). Esa primacía la ostenta también respecto a las sanciones previstas para las infracciones graves y leves, ya que las sanciones suelen establecerse por múltiplos de una determinada medida (20 euros en la LPCIC y 4000 pesetas en la LEIA). Así, para las infracciones leves en materia de evaluación de impacto ambiental puede imponerse un multa de hasta 4 millones de pesetas (24.040,48 euros) y las infracciones graves llevan aparejada ya una multa mínima de 4.000.001 pta. y puede alcanzar hasta los 40 millones de ptas. (240.404,9 euros).

(51) Vaya por delante que la privación de libertad prevista para el delito ambiental (cuya duración es, en mi opinión, escasa en comparación con la gravedad de la conducta punible) ha de considerarse una sanción cualitativamente más importante que cualquier sanción económica. El constituyente también lo entendió así y por ello privó a la Administración de la potestad de imponer penas privativas de libertad. Pero como ha señalado PARADA VÁZQUEZ, es «inexplicable que la Administración española no pueda privar a un ciudadano de su libertad por un arresto ni de veinticuatro horas pero pueda con multas de cientos de millones de pesetas condenarle de por vida a la más absoluta miseria. Parafraseando a Lenin, cabría decir, entonces, libertad ¿para qué?» (*Derecho administrativo I. Parte General*, 13ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2002, p. 488). Pero si hacemos abstracción de lo anterior, resulta que el peso de las multas administrativas es bastante mayor que el de las multas penales. (J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental...», cit., pp. 605-606).

(52) M. CALVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, Madrid, ed. Marcial Pons, 1999, p. 96 y ss.; y C. BLANCO LOZANO, *El delito ecológico*, Madrid, Montecorvo, 1997, p. 32 y ss.

(53) Apartado 2 de la Disposición Final 7ª de la LPCIC.

(54) La STC 196/1996, de 28 de noviembre, de acuerdo con la línea jurisprudencial

C) Otras clases de sanciones

Salvo en las infracciones leves, las multas pueden acompañarse de otro tipo de sanciones, a las que me refiero a continuación (55).

a) Clausura de las instalaciones

En la LPCIC existen distintos tipos de clausura de las instalaciones. En función de su extensión temporal se distinguen la clausura *definitiva* y la clausura *temporal*. En función del objeto, la clausura definitiva y la temporal pueden ser de carácter *total*, si afectan a toda la instalación o instalaciones de la explotación; o *parcial*, si afectan a una parte de la instalación o sólo a algunas instalaciones de la explotación (56).

La clausura *definitiva* está prevista sólo para las infracciones muy graves. La clausura *temporal* en el caso de las infracciones muy graves, está prevista para un período no inferior a dos años ni superior a cinco; y, en el caso de las infracciones graves, por un período máximo de dos años.

Debe advertirse, por otro lado, que siendo la clausura temporal una de las medidas provisionales que pueden adoptarse tras el inicio del procedimiento sancionador (art. 35, c), el tiempo que hubieran estado clausuradas las instalaciones como medida provisional, deberán computarse a efectos del cumplimiento de la sanción definitiva, si ésta incluye la clausura temporal (57).

anterior, afirmó que la protección ambiental establecida por la legislación básica estatal, no puede resultar restringida o disminuida por la legislación autonómica mediante un régimen sancionador que suprima infracciones o rebaje sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente.

(55) En la legislación autonómica pueden encontrarse otras como la pérdida del derecho a obtener subvenciones (art. 56.6 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja y art. 76.6 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León) o la inhabilitación para contratar con la Comunidad Autónoma o pérdida de la condición de entidad colaboradora (art. 56 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja).

(56) La definición legal de instalación de la letra c) del artículo 3 de la LPCIC incluye, además de aquellas en las que se desarrollen las actividades industriales enumeradas en el Anejo I, aquellas en las que se desarrollen otras «actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación». Estas últimas instalaciones «conexas» pueden presentar problemas en cuanto a la exigencia para ellas de la autorización ambiental integrada (F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 111., pero no en cuanto a la aplicación de la clausura, ya que en cuanto que su actividad repercute en la contaminación de la instalación, parece claro que podrán verse afectadas por la clausura.

(57) Así lo afirma con carácter general M. CALVO CHARRO (*Sanciones medioambienta-*

b) Inhabilitación para el ejercicio de la actividad

Si la clausura es una medida que se refiere a las instalaciones, la inhabilitación se refiere al titular de la explotación o titular de la autorización ambiental integrada.

Ambas sanciones pueden compatibilizarse, pero también ser independientes. Teóricamente podría inhabilitarse al titular y éste transmitir la instalación (previa comunicación, ex art. 5, d) de modo que podría seguir funcionando sin ser clausurada.

La duración de la inhabilitación puede ser de un período máximo de un año, para las infracciones graves, y de un período no inferior a un año ni superior a dos, para las muy graves.

c) Revocación de la autorización o suspensión de la misma

La *revocación* de la autorización ambiental integrada está prevista tanto para las infracciones graves, como para las muy graves. Es común en la doctrina advertir que la revocación por el incumplimiento de las condiciones de la autorización no constituye en puridad una sanción, sino una condición resolutoria (58). Sin embargo, en la LPCIC no se anuda directamente la revocación al incumplimiento de las condiciones, sino que es una más entre las sanciones a imponer (59).

Sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre los criterios para la aplicación de las sanciones, parece claro que la revocación de la autorización debe reservarse para el incumplimiento —o en general, la ilegalidad— de condiciones esenciales o graves (60), especialmente cuando es previsible la imposibilidad de cumplir las condiciones de la autorización o los incumplimientos reiterados (61).

En un escalón punitivo inferior se encuentra la *suspensión* de la autorización. En ella el título autorizatorio no desaparece pero queda temporal-

les, cit., p. 148), con base en la previsión establecida por el REPEPOS (art. 4.2). Esta previsión consta también en la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja (art. 57.2).

(58) Vid. M^a. CALVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, cit., p. 151.

(59) Se ha denunciado que la LPCIC comete aquí un error al calificar como sanción una revocación que, en realidad, constituye un típico caso de caducidad por incumplimiento de las condiciones. A. FORTES MARTÍN, «Análisis de la autorización ambiental integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación», en *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, núm. 46, 2002, p. 48.

(60) M^a. CALVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, cit., p. 151.

mente privado de eficacia. En el caso de las infracciones graves la suspensión puede imponerse por un período máximo de un año y en el de las infracciones muy graves por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco.

d) Publicación de las sanciones firmes

Únicamente para las infracciones muy graves está prevista la publicación de las sanciones impuestas [art. 32.1, a)]. El objeto de la publicación ha de incluir, además de las sanciones, los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

Este tipo de sanción es bastante habitual en materia ambiental, dado el importante reproche social y la pérdida de prestigio que, en una sociedad cada vez más sensibilizada con los problemas ambientales, conlleva esta publicidad negativa (62).

No se especifican la forma y los medios de la publicación. La LPCIC se limita a indicar que se hará «a través de los medios que se considere oportunos», lo que da un margen discrecional a la Administración sancionadora para escogerlos, aunque pueden ser precisados por la legislación autonómica de desarrollo. La publicidad podrá darse en Diarios o Boletines oficiales (63), en Registros públicos de infractores (64), o en medios de comunicación social (prensa escrita, radio, televisión, internet) (65), dado que lo que se pretende es el reproche de la sociedad hacia las conductas infractoras.

(61) En la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León, la clausura de las instalaciones se prevé para las infracciones graves y muy graves, «si los hechos constitutivos de la infracción no pudieran subsanarse o legalizarse» (art. 77.5, c).

(62) Véase al respecto M^a. CALVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, cit., p. 149-150.

(63) La Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León dispone para las infracciones muy graves la publicación en el Boletín Oficial de las sanciones firmes, así como de los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole o naturaleza de las infracciones (art. 76.1, e).

(64) La Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja ha creado el Registro de Infractores de normas ambientales en La Rioja (art. 64).

(65) La Ley 10/1998, de residuos, combina la publicación oficial y la de los medios de comunicación social: «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».

Como excepción a la regla de que las sanciones son ejecutivas cuando ponen fin a la vía administrativa (art. 138.3 LRJPAC), la LPCIC exige para la publicación de las sanciones «que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional». Cautela justificada por la dificultad o imposibilidad que entraña corregir el desprestigio social sufrido por la publicación de una sanción, si ésta acaba siendo anulada en vía administrativa o jurisdiccional.

2. Competencia sancionadora

No hay en la LPCIC una disposición atributiva de la potestad sancionadora, a diferencia de lo que ocurre con la potestad de control e inspección (art. 30, ya examinado). Quizá porque el legislador estatal considera evidente que siendo una función ejecutiva, y siendo las Comunidades Autónomas las competentes para otorgar la autorización ambiental integrada, son ellas las «naturalmente» competentes para sancionar las conductas infractoras. En cualquier caso, la reserva legal exigida por la LRJPAC para la atribución de la potestad sancionadora podrá ser cubierta por las leyes —no reglamentos— autonómicas de desarrollo.

Por otro lado, al igual que ocurría con la potestad inspectora, la competencia sancionadora autonómica es concurrente con la competencia sancionadora estatal, en los supuestos de vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias realizados por las actividades incluidas en el anejo 1 de la LPCIC. Se plantea la duda de si estas competencias sancionadoras de la Administración estatal hidráulica, dejadas expresamente a salvo de cualquier alteración, se deben ejercer aplicando la legislación de aguas o la LPCIC. Desde luego, el régimen sancionador de la legislación de aguas relativo a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada no está derogado por la particular Disposición Derogatoria Única de la LPCIC, cuyo alcance se limita a los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de determinadas autorizaciones ambientales (entre las que se encuentra la autorización de vertidos a las aguas de cuencas intracomunitarias). Por otro lado, la Disposición Final 1^a cuando alude al régimen de protección del dominio público hidráulico, lo concibe en sentido amplio, comprensivo del régimen de inspección y sanción (66). Por tanto, cabe entender que lo pretendido por la Disposición Final 1^a LPCIC,

(66) Precisamente para evitar cualquier duda, tras declarar que «no modifica el régimen económico financiero previsto por la legislación de aguas ni el resto de competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico», precisa que, «en particular, no se alteran las competencias relativas a vigilancia e inspección ni la potestad sancionadora».

es dejar íntegras las competencias sancionadoras estatales en materia de vertidos, de tal forma que se puedan ejercer conforme a lo previsto en la legislación de aguas que las atribuye y regula, y aplicando, en su caso, el régimen sancionador en ella previsto.

3. Criterios para la aplicación de las sanciones

A) Imposición cumulativa de distintos tipos de sanciones

El artículo 32.1 establece que «las infracciones tipificadas en el artículo anterior podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones...». Como se ha visto únicamente las infracciones leves llevan aparejada un solo tipo de sanción (la multa).

Las infracciones graves y muy graves llevan aparejadas distintos tipos de sanciones que pueden ser aplicadas alternativa o conjuntamente, lo que da a la Administración un margen de apreciación muy amplio, pero limitado por el principio y los criterios de proporcionalidad que se verán a continuación.

B) El criterio del beneficio obtenido

Tras el establecimiento de distintos tipos de multas escalonadas en función de la gravedad de las infracciones, el artículo 32 de la LPCIC dispone lo siguiente:

«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.»

La finalidad de esta previsión es la de evitar las infracciones rentables, esto es, las infracciones que proporcionan un beneficio superior a la sanción que les corresponde. Sin embargo, la redacción es muy desafortunada, al menos, por dos motivos. En primer lugar, por los términos imperativos en que se ha establecido. La discrecionalidad —a la que me refería en el anterior apartado— para determinar los tipos de sanciones aplicables se elimina totalmente. Presupone, en contra del tenor literal del apartado 1 del mismo precepto que admite distintas alternativas sancionadoras, que toda infracción lleva aparejada una sanción pecuniaria (67). Y, además, impone la obligatoriedad del incremento de la cuantía de la multa en los términos

(67) Así lo han advertido F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 380.

en él establecidos. El objetivo de evitar la rentabilidad de las infracciones podría lograrse mediante la combinación de las distintas sanciones (clausura, inhabilitación y multa, por ejemplo), su imposición en el grado superior (dado que el beneficio obtenido por la infracción es uno de los criterios valorables para la determinación de la sanción) y, en su caso, la reparación de los daños causados (68). Sin embargo, el legislador expresa en términos imperativos el deber de incrementar la sanción.

En segundo lugar, la forma en que se ha de practicar el incremento de la sanción vulnera el principio de tipicidad. La exigencia de tipicidad legal de las sanciones prohíbe el carácter ilimitado de éstas (69). Y, también, que la tipificación de las sanciones deje tan amplio margen de apreciación en su fijación a la Administración que no garantice al infractor un mínimo en la previsibilidad y la seguridad jurídica (70). Por tanto, tal y como ha denunciado López-Jurado, cuando este precepto ordena que la sanción se aumente hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el autor «como mínimo», está introduciendo un elemento de indeterminación de la sanción que resulta contraria al mandato de tipicidad de las sanciones. Por ello, habrá que entender que el doble del beneficio obtenido se aplique con carácter máximo, aunque cuando el precepto en cuestión, lo entienda como mínimo (71).

C) La proporcionalidad y los criterios de graduación de las sanciones

El artículo 33 LPCIC proclama —reproduciendo el primer párrafo del art. 131.3 LRJPAC— el principio de proporcionalidad en la aplicación de

(68) Hay quien ha considerado que este tipo de reglas de apropiación del beneficio del infractor mediante el incremento de la multa, no respeta las exigencias de determinación de las sanciones, siendo preferibles otras vías para lograr el mismo objetivo (suma de la multa más la reparación, devolución del beneficio por el infractor, comiso de los productos obtenidos). A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, cit., p. 1354 y ss.

(69) Las sanciones ilimitadas son contrarias al principio de legalidad sancionadora y encierran un carácter confiscatorio contrario al derecho a la propiedad privada. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 8ª ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 197.

(70) Un supuesto de infracción del principio de predeterminación normativa de las sanciones por falta de configuración precisa de las sanciones, y de la correspondencia necesaria entre éstas y las infracciones, puede verse en la ya citada STC 25/2002, de 11 de febrero [comentada por Mª. CALVO CHARRO, «El principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador en materia medioambiental», en *Revista interdisciplinar de gestión ambiental*, núms. 47-48, 2002, pp. 87-92 y pp. 68-74].

(71) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 381. Así parece haberse interpretado en alguna legislación autonómica (art. 57.5 Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja).

las sanciones: «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». Y de manera específica establece una serie de criterios para la graduación de la sanción. Estos criterios —que ya no coinciden exactamente con los previstos en la LRJPAC— son cuatro: el primero y el tercero tienen que ver con la intencionalidad y las «recidivas» o recaídas del infractor, el segundo con los daños o peligro creado, y el cuarto con el beneficio obtenido con la infracción.

a) La intencionalidad y las «recidivas»

Una de las diferencias existentes entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal es en el tratamiento de las «recidivas» o «recaídas» del infractor en los ilícitos administrativos o penales (72). El artículo 131.3 LRJPAC se refiere como criterios distintos a la hora de considerar la graduación de la sanción a aplicar a la reiteración y a la reincidencia, a diferencia del Derecho penal en el que ha desaparecido la figura de la reiteración, manteniendo únicamente la reincidencia (73). Cuestión que no es irrelevante si se tiene en cuenta que de la valoración que se haga de las recidivas depende, en buena medida, la eficacia preventiva de las sanciones administrativas y penales, en su vertiente de prevención singular.

La diferencia entre la reiteración y la reincidencia radica en la repetición de ilícitos de distinta o semejante índole. Existe *reiteración* cuando al cometer la infracción el culpable hubiese sido ya castigado por una infracción a la que la ley señale igual o menor sanción, o por dos o más infracciones a los que aquella señale una sanción menor. La *reincidencia* consiste en una reincidencia específica en ilícitos de la misma naturaleza, lo que significa que ha de referirse a infracciones que protejan el mismo bien jurídico y que castiguen semejante forma de ataque (doloso en ambos casos o culposa en uno y otro; pero no cuando es dolosa en un caso y, culposa en otro) (74).

(72) Ha sido GONZÁLEZ NAVARRO quien ha llamado la atención sobre esta divergencia introducida en el artículo 131.3 de la LRJAP, y quien ha utilizado esa expresión médica de la «recidiva» —esto es, la «repetición de una enfermedad algún tiempo después de terminada la convalecencia»—, para referirse al diferente régimen penal y administrativo sobre esta cuestión. A ello me referí en J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación», en el vol. col. *Derecho penal de la empresa*, cit., pp. 609-610.

(73) Sobre las vicisitudes de la reincidencia en la ley penal española y su adecuación a la Constitución, véase E. B. MARTÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, *La reincidencia: tratamiento dogmático y alternativas político criminales*, Granada, Comares, 1999, especialmente p. 99 y ss.

(74) Los requisitos para que se pueda apreciar reincidencia en el Derecho Administrativo sancionador, según la traslación que GONZÁLEZ NAVARRO hace de los requisitos penales,

Todo ello es aplicable a los criterios de la LPCIC en los que se equipara la intencionalidad del infractor a la reiteración [letra a), art. 33] y en el que figura como criterio distinto la reincidencia, aunque definiendo ésta de manera distinta a como lo hace la LRJPAC: en ésta existe 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» [letra c), art. 133]. En cambio, según la LPCIC concurrirá la reincidencia «por comisión de más de una infracción tipificada en esta Ley cuando así haya sido declarado por resolución firme» [letra c), art. 33]. Se mantiene la exigencia de que la sanción firme hubiera recaído en asuntos de la misma naturaleza —pues ha de referirse a una infracción tipificada en la LPCIC— pero desaparece la alusión temporal. Esto significa que cualquier sanción firme en aplicación de la LPCIC convertirá en reincidente al sujeto que vuelva a cometer una infracción tipificada en ella, con independencia del tiempo que haya transcurrido entre una y otra. Lo cual resulta excesivo y desproporcionado, pues hasta los antecedentes penales se cancelan pasado un tiempo.

b) Los daños causados al medio ambiente o salud de las personas o el peligro creado para la seguridad de las mismas

En la LPCIC el resultado de la infracción se erige en criterio de graduación de las sanciones, cuando consista bien en la realización de un daño o deterioro en el ambiente o en la salud de las personas, bien en la creación de peligro para la seguridad de las personas (75). Este criterio podrá actuar como atenuante o como agravante de la responsabilidad dependiendo de que los daños o el peligro se hayan producido realmente o no.

Sin embargo, como se ha visto, la realización de un daño o deterioro ambiental y la puesta en peligro de la seguridad o salud de las personas es, también, uno de los criterios definidores de la gravedad de las infracciones. Por ello, considero que cuando se haya utilizado este criterio en la determinación del tipo infractor ya se ha cumplido el efecto de incremento de la responsabilidad. El principio de proporcionalidad debe impedir que pueda producirse un doble agravamiento de la responsabilidad: primero,

son los siguientes: es necesario que el infractor haya sido sancionado por resolución firme, esto es, por una resolución que ponga fin a la vía administrativa; es necesario que la resolución firme exista ya en el momento de cometerse la infracción; a nueva infracción debe ser de la misma naturaleza que la anterior y que los antecedentes no estén cancelados. Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, cit., t. II, p. 2660 y ss.

(75) La LRJPAC prevé, con carácter general, como criterio de graduación de la sanción «la naturaleza de los perjuicios causados» [art. 131.3, letra b)].

en la determinación de la infracción; después, en la graduación de la sanción (76).

c) El beneficio obtenido por la comisión de la infracción

El cuarto de los criterios establecido para graduar las sanciones es «el beneficio obtenido por la comisión de la infracción» [letra d), art. 33 LPCIC]. Este criterio, por las mismas razones que las expuestas en el apartado anterior, jugará como agravante o atenuante sólo en el caso de que no se haya utilizado para el incremento de la sanción hasta el doble del beneficio obtenido, en virtud de lo dispuesto en el art. 32.2 LPCIC.

4. La prohibición del *bis in idem* sancionador: sus manifestaciones en el ámbito de la LPCIC y las oscilaciones jurisprudenciales

La prohibición del *bis in idem* sancionador deriva, según ha entendido la jurisprudencia constitucional, de la exigencia constitucional de legalidad y supone, básicamente, la prohibición de la duplicidad de sanciones, administrativas o penales, por unos mismos hechos. En realidad, es una regla más compleja que tiene una *vertiente material*, por la que se prohíbe la imposición de dos o más sanciones por una misma conducta cuando se aprecie identidad de hechos, sujetos y fundamento; y una *vertiente formal o procesal*, según la cual, el proceso y la sanción penales son preferentes a la actuación administrativa sancionadora (77).

La duplicidad de sanciones puede producirse por distintas razones que, en el caso de la prevención y control integrados de la contaminación, son al menos tres: concurso de leyes sancionadoras administrativas; concurrencia de Administraciones sancionadoras; y concurso de infracción administrativa e infracción penal, siendo en este ámbito donde se están produciendo ciertas oscilaciones en la jurisprudencia constitucional.

(76) Así lo ha advertido A. NIETO al afirmar que cuando un elemento determinado (como la intencionalidad o los perjuicios causados) juega en dos niveles —en la calificación de la infracción como leve o grave y en la atribución de la sanción— se produce una duplicación inadmisibles de efectos (*Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 315).

(77) En realidad la vertiente formal encierra un haz de prohibiciones: prohibición de doble proceso sancionador administrativo y penal; preferencia en el conocimiento y enjuiciamiento de la jurisdicción penal; preferente imposición de la sanción penal; vinculación de los órganos administrativos a los hechos declarados probados por resolución judicial firme. J. MUÑOZ LLORENTE, *La nueva configuración del principio non bis in idem*, Ecojuris, Madrid, ed. La Ley, 2001, pp. 40-41.

A) Concurso de leyes sancionadoras administrativas

La LPCIC instaura un régimen sancionador específico que coexiste con los previstos en la legislación sectorial ambiental. Esta coexistencia posibilita que se produzcan concursos de leyes —cuando una conducta es sancionada en distintas normas— en los que para evitar el *bis in idem* sancionador debe aplicarse sólo una de las normas en concurso.

Los concursos de normas constituyen un problema de política legislativa debido, generalmente, a la incoherencia o descoordinación del legislador, en los que el *non bis in idem* no resuelve cual de las normas en concurso debe prevalecer, ya que sólo señala que hay que elegir una (78). No puede decirse que la LPCIC haya introducido por error o inadvertidamente la descoordinación legislativa en la materia. Más bien, lo que ha ocurrido es que no ha querido corregirla al declarar subsistentes y aplicables las sanciones previstas en la legislación ambiental sectorial y, establecer una concreta solución para evitar el *bis in idem*:

«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 fueran de aplicación, de las posibles sanciones se le impondrá la de mayor gravedad» (art. 34).

Los criterios habitualmente empleados en el Derecho penal y aplicables también al Derecho administrativo sancionador son, por este orden, los de especialidad (prevalece el precepto que contempla más específicamente el hecho), subsidiariedad (uno de los preceptos reconoce su aplicación subsidiaria) y consunción (un precepto integra en su tipo el desvalor del otro al que desplaza). La LPCIC establece la regla de la alternatividad dando prevalencia a la norma que impone la sanción de mayor gravedad. Sin embargo, los criterios de especialidad, subsidiariedad y consunción deben considerarse preferentes, de manera que sólo se aplicará la regla prevista en el artículo 34 cuando no puedan utilizarse los citados criterios (79).

Finalmente, debe advertirse que la aplicación de esta regla tampoco está exenta de dificultades, puesto que la previsión —tanto en la LPCIC

(78) M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, ed. MAP, 1989, p. 811, cit. por Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 405.

(79) Así lo han indicado F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, quienes afirman, con buen criterio, que el artículo 34 LPCIC sólo se aplicará en defecto de los criterios de especialidad, subsidiariedad o consunción, ya que no pueden entenderse dicho precepto como una regla absoluta que pueda desplazar dichos criterios que guardan una lógica precedencia (*La autorización ambiental integrada*, cit., p. 374).

como en la normativa ambiental sectorial— de distintos tipos de sanciones acumulables hacen difícil, por no decir imposible, determinar a priori cuál es la más grave (80). En estos casos, tendrá que ser el criterio cronológico, es decir, el procedimiento sancionador que se inicie antes, el que determine la sanción que finalmente se imponga. Por aplicación del *bis in idem* deberá paralizarse el procedimiento comenzado en segundo lugar. Este criterio cronológico es consecuencia del principio de oportunidad que rige el ejercicio de la potestad sancionadora, el cual, deja en manos de la Administración la decisión de iniciar el correspondiente expediente sancionador (81).

B) Concurrencia de Administraciones sancionadoras

Como se ha visto, tanto la Administración autonómica como la Administración hidrológica estatal (82) tienen competencias sancionadoras respecto a las infracciones relacionadas con vertidos a cuencas intercomunitarias. La prohibición del *bis in idem* impide que estas Administraciones ejerciten, simultánea o sucesivamente, sus potestades sancionadoras.

Pero la LPCIC no ha establecido aquí ningún criterio sobre cuál de las dos Administraciones debe prevalecer. Salvo que entendamos que la Disposición Final 1ª —al decir que no se alteran las competencias relativas a la potestad sancionadora por la autorización ambiental integrada de actividades que realizan vertidos a cuencas intercomunitarias—, está queriendo establecer la preferencia de los órganos estatales con competencias hidrológicas, ya que otra solución sí supondría una alteración de sus competencias.

No obstante, creo que la preferencia de la Administración hidráulica debería estar contemplada expresamente por la LPCIC para que tuviera eficacia suficiente para paralizar o suspender la actividad sancionadora autonómica en aplicación de la propia LPCIC. Por tanto, y salvo la deseable cooperación interadministrativa (83), jugará aquí también el criterio

(80) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 375.

(81) Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 444.

(82) Los órganos competentes en esta materia, según la gravedad de las infracciones, son los Organismos de cuenca, el Ministro de Medio Ambiente y el Consejo de Ministros (art. 117 TRLAg).

(83) Se afirmó que no existe en la LPCIC una pauta de actuación que regule la prioridad entre Administraciones en la persecución de los ilícitos ambientales, por lo que será necesario buscar cauces de cooperación que eviten los problemas derivados del apoderamiento de dos Administraciones públicas para perseguir los mismos hechos. F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 377.

cronológico, que da prioridad a quien primero inicie el procedimiento sancionador.

C) Concurso de infracción administrativa e infracción penal

La configuración del delito ambiental como una norma penal en blanco, que exige como uno de los elementos del tipo la vulneración de la legislación ambiental administrativa, es propicia para que los mismos hechos puedan ser constitutivos de infracción penal y de infracción administrativa. Esta posibilidad se incrementa cuando, como ocurre en la LPCIC, figuran en el tipo de las infracciones administrativas el deterioro ambiental y el daño o puesta en peligro de la salud y seguridad de las personas. Con ello se aproximan las infracciones administrativas al delito ecológico, al difuminarse como elemento diferenciador el resultado de puesta en peligro grave del equilibrio de los sistemas naturales que demanda a las conductas ilícitas contaminantes el tipo penal.

Esta proximidad de los tipos administrativos de la LPCIC al delito ecológico hace posible que los mismos hechos puedan ser sancionados administrativa y penalmente, lo que no está permitido por la regla del *bis in idem*. Una regla que ha sido modelada, corregida, matizada por la jurisprudencia constitucional desde su creación y que todavía sigue siéndolo.

Un hito importante, por lo que al *bis in idem* sancionador en materia ambiental, fue el implantado por la STC 177/1999, de 11 de octubre, ha sido. Su doctrina ha sido ya, sin embargo, primero matizada y luego corregida rotundamente por recientes resoluciones del mismo Tribunal. Esta sentencia afirmó, resumidamente, «la improcedencia de una condena penal, pronunciada en relación con una conducta cuya sanción administrativa firme se había ya producido» (f. j. 5º), siempre que concurra la triple identidad de hechos, sujeto y fundamento.

Esta interpretación del *non bis in idem* abría, en mi opinión, un enorme boquete en la ya debilitada eficacia de la protección penal del ambiente. El aspecto más positivo de la sentencia era el de cuestionar y, en el caso concreto, inaplicar la poco justificada regla de la prevalencia de la actuación penal frente a la administrativa (84). Pero no parece que fuera esa la

(84) Paulatinamente se está incrementando el grupo doctrinal que cuestiona la prevalencia de la justicia penal: M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, cit., p. 814 y ss.; A. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo sancionador*, cit., p. 398 y ss.; y F. GONZÁLEZ NAVARRO, (con J. GONZÁLEZ PÉREZ), en *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, cit., t. II, p. 2710.

intención de la sentencia (85). Lo que hacía esta doctrina era trasladar la decisión sobre la represión penal de los ilícitos ambientales a la libre apreciación de la Administración. Se ha destacado, a este respecto, que atendiendo a la vertiente material del principio, se traslada al ámbito sancionador la conocida regla *prior in tempore, potior in iure*, de manera que la primera sanción impuesta, sea cual sea su carácter, cierra el paso a una posterior si concurre la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento porque esa segunda sanción vulnera el derecho fundamental a no ser sancionado dos veces (86).

El criterio cronológico no parece que sea aquí adecuado. Primero, porque no hay que descartar que la Administración pueda estar implicada de alguna forma en la producción del daño ambiental (87). Pero, sobre todo, porque deja en manos del avisado infractor la posibilidad de cerrar la vía penal cuando ha sido sancionado por la Administración, cumpliendo la sanción y no recurriéndola (que es lo que sucederá cuando la sanción administrativa no sea más elevada que la eventual sanción penal, que será lo normal cuando la sanción administrativa se impone previa «negociación» informal entre el responsable y la Administración) (88). Por ello, podía afirmarse que con este entendimiento del principio del *non bis in idem* se corría el riesgo de que acabara degenerando en el principio de «quien no corre, vuela» (89).

Afortunadamente, pronto se matizó esta doctrina en la STC 152/2001, de 2 de julio, que exigió al recurrente la *buena fe en el comportamiento procesal* cuando alega la vulneración del *non bis in idem* por la duplicidad de procedimientos sancionadores. Lo cual se traduce en el deber de invocar lo antes posible la eventual violación del derecho constitucional vulne-

(85) B. MARINA JALVO, «*Non bis in idem* y prevalencia del pronunciamiento de la jurisdicción penal. Delitos e infracciones administrativas contra el medio ambiente», en REDA, núm. 108, 2000, p. 610 y ss.

(86) J. MUÑOZ LLORENTE, *La nueva configuración del principio non bis in idem*, Madrid, ed. La Ley, 2001, p. 45.

(87) B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 354.

(88) En el voto particular que formularon dos magistrados, además de discrepar en la apreciación de la identidad de fundamento de la sentencia, se oponían al criterio cronológico que lucía en la sentencia: «la solución de dar preferencia a la primera sanción que deviene firme, aun cuando sea administrativa, en vez de dar preferencia a la sanción penal pronunciada por un Tribunal después de un proceso con todas las garantías, es una solución ajena a la norma constitucional».

(89) J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación», en el vol. col. *Derecho penal de la empresa*, cit., pp. 601-604.

rado (90). Consciente del riesgo de degeneración que corría el «*non bis in idem*», convirtiéndose en un fácil recurso para obstaculizar o impedir la sanción penal (91), el Tribunal Constitucional con base en el artículo 44.1, c) LOTC [que impone, para estimar el amparo ante actos u omisiones de órganos judiciales, el requisito de invocar «formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello»] y afirmando la exigencia de la buena fe procesal, inadmitió la demanda de amparo (92).

Cerrado el paso a la manipulación del principio *non bis in idem* por el sujeto sancionado, la STC 2/2003, de 16 de enero de 2003 ha ido más

(90) En este caso, la incoación simultánea de un procedimiento sancionador y un proceso penal por una infracción de tráfico, conocida por el recurrente no fue alegada por éste ante la Administración sancionadora, dando lugar con su inacción a que llegase a dictarse la correspondiente resolución sancionadora, a raíz de la cual, el recurrente trató de que se dejase sin efecto el proceso penal en trámite, basándose para ello en la reciente sanción administrativa. El TC advierte que debe considerarse que en la duplicidad sancionadora «ha influido de modo decisivo la actitud del recurrente, que perfectamente pudo haberlo impedido, y no lo intentó, simplemente con la alegación en el procedimiento administrativo de la simultánea pendencia del proceso penal, lo que hubiera podido determinar la suspensión del primero (...)».

(91) Con estas palabras lo advierte la STC al final de su fundamento de derecho núm. 3: «El planteamiento del recurrente supone, de prosperar, que el efecto de la aplicación del principio «*non bis in idem*» en el sentido reclamado sería el de limitar el gravamen punitivo de la conducta del recurrente a un nivel muy inferior al que hubiera sido posible, de haberse ejercitado la potestad punitiva penal como única, cual era obligado según el régimen legal vigente en el caso de confluencia entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad punitiva penal. En otros términos, que la sanción administrativa más exigua, incorrectamente impuesta y tolerada con su pasiva actuación, le serviría de escudo frente a la correcta imposición de la sanción penal más grave.»

(92) Como resumen de su argumentación puede valer el penúltimo párrafo de su fundamento 6º: «Y es el caso que la vulneración del principio «*non bis in idem*» derivada de esa duplicidad de procedimientos sancionadores, administrativo y penal (considerada como tal vulneración en la STC 77/1983, de 3 de octubre (FF. 2 y 4), estaba teniendo lugar desde el inicio de ambos procedimientos, y de modo indiscutible (si es que alguna duda pudiera haberle cabido al recurrente sobre la continuidad del procedimiento administrativo en ese inicial momento, habida cuenta de lo dispuesto en los arts. 5.1 y 7.2 del Real Decreto 429/1993, citados antes —F. 2— desde que en el administrativo se formuló el pliego de cargos. Era en ese momento, en el que inequívocamente la vulneración ya se había producido en la vertiente procedimental, cuando el demandante pudo, y por tanto debió, invocar el derecho vulnerado para procurar el remedio de la violación. El silencio del actor en el proceso penal durante el tiempo en el que la vulneración estaba teniendo lugar, y podía ser remediada, y el aplazamiento de la reacción defensiva al momento en que la sanción administrativa se había impuesto, puede encontrar explicación, que no justificación, en una táctica defensiva, consistente en tolerar la vulneración actual del principio «*non bis in idem*» para utilizar la sanción administrativa como defensa ulterior frente a la condena penal; pero una explicación tal lo que evidencia es una manipulación de la funcionalidad del principio «*non bis in idem*» en vez de una atendible reclamación de su respeto.»

allá y ha rectificado la doctrina constitucional precedente, reafirmando la prevalencia de la jurisdicción penal en los casos en que se hubiera adelantado la sanción administrativa. Según esta sentencia no existe una duplicación de sanciones que vulnere la dimensión material del *non bis in idem*, cuando la condena penal toma en consideración la sanción administrativa —por ejemplo, absorbiéndola en la sanción penal, de modo que se descuente la multa administrativa de la pena impuesta— e impide cualquier otro efecto de la misma. El Tribunal Constitucional considera que no hay, en estos supuestos, exceso punitivo, puesto que materialmente sólo se le ha impuesto una sanción. En definitiva, afirma la sentencia, que «en este caso no hay ni superposición ni adición efectiva de una nueva sanción y que el derecho reconocido en el artículo 25.1 CE en su vertiente sancionadora no prohíbe el «doble reproche afflictivo», sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto» (f. j. 6º).

Esta solución de la compensación en el ámbito penal de la sanción administrativa previa, puede servir para evitar la doble sanción en la mayoría de los casos, pero no es del todo satisfactoria como regla general. Es decir, sirve como paliativo o correctivo de la doble sanción, pero no parece aconsejable su generalización (93).

V. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y MEDIDAS PROVISIONALES

1. Ausencia de normas sobre el procedimiento sancionador en la LPCIC

De acuerdo con la tendencia general de la legislación estatal que, desde la LRJPAC, ha renunciado a regular un procedimiento sancionador común, pese a tener competencias para ello (94), la LPCIC no ha incorporado norma alguna relativa al procedimiento sancionador, salvo la previsión de medidas de carácter provisional a la que me referiré a continuación.

(93) Radicalmente en contra de este criterio se ha mostrado Muñoz Llorente, al que plantea dos objeciones fundamentales: que no es aplicable cuando las sanciones previstas sean heterogéneas y que aunque garantiza la proporcionalidad de la sanción, hace peligrar la seguridad jurídica que el otro fundamento del *bis in idem* (J. MUÑOZ LLORENTE, *La nueva configuración del principio non bis in idem*, cit., pp. 84-86). Propone este autor como solución de lege ferenda reforzar la prevalencia y primacía de la jurisdicción penal, mediante la atribución a la misma de facultades para declarar la nulidad de la sanción administrativa (cit., p. 92 y ss.).

(94) Valga por toda la bibliografía existente al respecto, J. OLIVÁN DEL CACHO, *Procedimiento sancionador y Estado Autonómico*, Barcelona, ed. Cedecs, 1996, p. 17 y ss.

Por tanto, sin perjuicio de la aplicación de los principios que recoge la LRJPAC como informadores este procedimiento (y sin perjuicio del procedimiento sancionador previsto en la legislación de aguas que aplicarán los organismos de cuenca cuando sean competentes para sancionar (95)) será la legislación autonómica la que regulará los trámites del procedimiento sancionador.

2. Las medidas provisionales

Las medidas provisionales cobran cada vez mayor importancia como forma de evitar el inevitable *periculum in mora*, que se deriva de la necesidad de tener que seguir un procedimiento administrativo para ejercitar las potestades administrativas dirigidas a corregir las vulneraciones de la legalidad, mediante la represión de las conductas infractoras o la imposición de la reparación de los daños causados.

En materia ambiental se acentúa la trascendencia de las medidas provisionales dado el carácter irreversible o difícilmente reparable que pueden tener los daños ambientales. La LPCIC ha reconocido esa trascendencia al tipificar como infracción muy grave «incumplir las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 35 de esta Ley» [letra c) del art. 31.2 LPCIC]. Las medidas provisionales que dispone el citado artículo 35 son de dos tipos: las que se adoptan durante la tramitación de un procedimiento sancionador; y las que pueden adoptarse con anterioridad al mismo.

A) Las medidas provisionales en el procedimiento sancionador

La adopción de las medidas provisionales durante procedimiento sancionador corresponde al órgano competente para imponer la sanción. Estas medidas se adoptarán de acuerdo con los principios y reglas generales establecidos en la LRJPAC (motivación, proporcionalidad) y tienen por objetivo asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer (art. 136 LRJPAC), aunque desde el punto de vista material deben servir, sobre todo, para evitar la producción o el agravamiento de los daños o de la puesta en peligro del ambiente y la salud y seguridad de las personas (96).

Las medidas que se pueden adoptar —que no tienen naturaleza san-

(95) Artículos 328 y siguientes del RDPH.

(96) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 383.

cionadora, pero que pueden ser computadas a efectos del cumplimiento de la sanción (97)— son los siguientes (art. 35.1 LPCIC):

- «a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño.
- b) Precintado de aparatos o equipos.
- c) Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones.
- d) Parada de las instalaciones.
- e) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad.»

Esta relación tiene carácter taxativo y, en consecuencia, salvo lo que dispongan las leyes autonómicas de desarrollo, no podrá imponerse ninguna otra medida provisional a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada (98), salvo cuando sean los organismos de cuenca los que tramiten el procedimiento sancionador previsto en la legislación de aguas, en cuyo caso podrán imponer las medidas provisionales previstas en ella (99).

B) Las medidas provisionales fuera del procedimiento sancionador

El apartado segundo del artículo 35 prevé la adopción de medidas provisionales —únicamente las enumeradas en el apartado primero— fuera o al margen del procedimiento sancionador, «en las condiciones establecidas en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Como el artículo 72 de la LRJPAC regula la adopción de medidas provisionales en el seno de un procedimiento y, excepcionalmente en casos de urgencia, antes de la iniciación, cabe preguntarse en qué procedimientos, distintos del sancionador, pueden adoptarse estas medidas.

Uno de estos procedimientos puede ser el procedimiento de modificación de la autorización ambiental integrada (100). Otro puede ser el de la

(97) Así lo reconoce respecto a la clausura temporal y la suspensión de la actividad la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja (art. 57.2).

(98) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 386.

(99) El TRLAg permite adoptar «las medidas cautelares que resulten necesarias para evitar la continuación de la actividad infractora, como el sellado de instalaciones, aparatos, equipos y pozos, y el cese de actividades» (art. 119.2).

(100) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 384.

autorización ambiental integrada que tienen que obtener las instalaciones existentes. En el largo procedimiento autorizatorio —puede durar hasta diez meses— pueden producirse situaciones que aconsejen la adopción de estas medidas provisionales. Y, en fin, dado que el traslado y la modificación sustancial de las instalaciones requieren también una autorización ambiental integrada, en el correspondiente procedimiento autorizatorio también podrán adoptarse las medidas provisionales que se estimen necesarias.

VI. DEBER DE REPOSICIÓN E INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS

1. En general

La LPCIC no es ajena a la tendencia general de configurar un sistema administrativo de responsabilidad patrimonial, en relación con los daños que se deriven de la comisión de infracciones administrativas. Básicamente, este sistema consiste en el establecimiento de un régimen de autotutela para la exigencia de responsabilidad por los daños causados a la Administración —referidos tanto a sus bienes demaniales o patrimoniales, como a bienes jurídico-públicos de titularidad social cuya protección tiene encomendada tales como la seguridad, el urbanismo, la sanidad, el consumo, etc.—, que se presenta, frecuentemente, como un apéndice o consecuencia del régimen sancionador (101).

En materia ambiental tanto las sanciones administrativas, como las penales (102), han incorporando a sus funciones tradicionales —preventi-

(101) S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La reparación de daños causados a la Administración*, Barcelona, Cedecs, 1998, p. 61 y ss. En esta materia siguen siendo fundamentales los trabajos de E. RIVERO YSERN, «La responsabilidad civil frente a la Administración Pública», en *RAP*, núm. 73, 1974, pp. 9-34 y de T. FONT LLOVET, «La protección del dominio público en la formación del Derecho administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», en *RAP*, núm. 123, 1990, pp. 7-81. Más recientemente pueden destacarse los de M. I. GONZÁLEZ CANO, «La exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa: exclusividad jurisdiccional y autotutela de la Administración», en *REDA*, núm. 85, 1995, pp. 49-65 y CALVO DEL POZO, «Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios al dominio público», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, pp. 298-299.

(102) El Código Penal prevé que, con independencia de las penas señaladas, los jueces y tribunales puedan 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 tutelados en este Título» (art. 339 CP). Esta función reparadora del delito ecológico se acentúa con el incentivo casi irresistible de la atenuación de la responsabilidad en caso de reparación voluntaria del daño causado (art. 340 CP), que puede llevar, incluso, a evitar el ingreso en prisión del responsable (J. M^a. SILVA SÁNCHEZ, *Delitos contra el medio ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 177).

vas y represivas— una función reparadora de los daños causados. La restauración de la situación alterada y, subsidiariamente, la indemnización de los daños causados en materia ambiental es, si cabe, más importante que en otros ámbitos. No es casual que el art. 45.3 CE se refiera a la obligación de reparar el daño causado, tras señalar la posibilidad de imponer sanciones administrativas y penales para la protección del ambiente. Con ello se da, además, cumplimiento a los principios ambientales de restaurabilidad, corrección en la fuente y de quien contamina paga. No debe extrañar, en suma, que se haya incorporado esta función reparadora a las sanciones ambientales (103).

La desgraciada ausencia de una normativa general de la responsabilidad por daños ambientales en nuestro ordenamiento, que responda a las particularidades de los mismos, no queda compensada con la dispersa regulación de estos daños en la legislación ambiental sectorial (104). Es posible, no obstante, apreciar en ésta unos rasgos comunes que, con las matizaciones que introduce cada regulación sectorial y conforme a la síntesis efectuada por Jordano Fraga, puede resumirse de la siguiente manera: la obligación de reparar los daños es independiente de las sanciones que se puedan —o no— imponer; esta responsabilidad comporta la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, y cuando ésta sea imposible y subsistan daños irreparables se debe abonar las indemnizaciones, que puede determinar la Administración con carácter ejecutorio, lo que significa que podrán ser exigidas por la vía de apremio (105).

Veamos en qué medida la LPCIC, en su artículo 36 titulado «Obligación de reponer y multas coercitivas» responde a los problemas que plantea esta espinosa cuestión, sin perder de vista que, en virtud de su Disposición Final 1ª, en el caso de las actividades que realicen vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, la Administración General del Estado mantiene sus competencias en materia de protección del dominio público hidráulico, entre las que se encuentran las

(103) Sobre la justificación de la compatibilidad de la sanción administrativa y el resarcimiento de daños en materia ambiental véase J. JORDANO FRAGA, «Administración y responsabilidad por daños al medio ambiente: la construcción del régimen jurídico de los daños ambientales», en el vol. col., *La protección jurisdiccional del medio ambiente*, Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, XII, 2001, pp. 309-311.

(104) A la necesidad de esa regulación general y a los ejes que debiera tener se ha referido J. JORDANO FRAGA, «Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho público: última jurisprudencia y algunas reflexiones de *lege data* y contra *lege ferenda*», en REDA, núm. 107, 2000, p. 362 y ss.

(105) J. JORDANO FRAGA, «Administración y responsabilidad por daños al medio ambiente: la construcción del régimen jurídico de los daños ambientales», cit., p. 305 y ss.

relativas a la reparación e indemnizaciones por daños causados a dicho dominio (106) (107).

2. El deber de reposición o restauración y el deber de indemnizar los daños y perjuicios causados

A) Un doble deber: reponer o restaurar e indemnizar

El apartado primero del artículo 36 expresa con toda claridad que independientemente de la sanción penal o administrativa que se imponga, se establece un doble deber: el de reponer o restaurar y, en su caso, el de indemnizar los daños. Dice así este apartado:

«Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida, así como, en su caso, a abonar la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados. [...]».

Tenemos, por un lado, el deber de «reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida», es decir, el deber de reparar las alteraciones causadas en el ambiente. De acuerdo con las pautas generales de la responsabilidad, el resarcimiento debe procurarse prioritariamente mediante la reparación *in natura*. La prioridad de la reparación frente a la indemnización compensatoria se acentúa en materia ambiental por ser la única razonable desde el punto de vista ecológico. Y cuando no sea posible una reparación exacta (o ésta resulte desproporcionada), se deberá procurar aquella restauración que tenga un efecto ecológico equivalente.

Por otro lado, se encuentra el deber de indemnizar los daños y perjuicios causados. Esta indemnización puede ser de dos tipos: por un lado, comprende la compensación sustitutoria de la reparación de los daños cuando ésta es imposible; por otro lado, incluye los daños derivados de la privación del uso y disfrute de los bienes ambientales de los que la Administración es titular (108). Hubiera sido preferible una mayor claridad en el texto legal,

(106) Reguladas en los artículos 118 y 119 del TRLAg y artículos 323 a 326 del RDPH.

(107) La regulación de esta materia en reciente legislación autonómica es muy similar y se basa en los mismos ejes de la LPCIC: establecimiento del deber de reponer e indemnizar y previsión de su ejecución forzosa mediante multas coercitivas, ejecución subsidiaria y vía de apremio. Véanse los artículos 59 a 61 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja, y los artículos 79, 85 y 86 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León.

(108) Sobre las diferencias entre estos dos tipos de indemnizaciones anejas a la sanción ambiental véase A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, cit., p. 1377 y ss.

pero creo que los dos tipos de indemnizaciones —la indemnización-reparatoria por sustitución y la indemnización-compensatoria— están incluidos en el deber de indemnizar. Por tanto, dependiendo del tipo de daños a que se refiera la obligación de indemnizar, ésta se impondrá como subsidiaria o complementaria de la reparación.

En definitiva, la LPCIC contempla la dicotomía reparación-indemnización, respetando la prevalencia de la reparación íntegra de los bienes ambientales dañados y admitiendo que de manera subsidiaria —si la reparación es imposible—, o complementaria —si se han causado daños distintos de los ambientales—, se imponga la obligación de indemnizar.

B) La vinculación con la realización de una conducta infractora

Una cuestión no bien resuelta en la LPCIC es la posibilidad de imponer los deberes de reparación e indemnización, de manera independiente y autónoma de la sanción. Es decir, si es posible que la Administración, sin imponer sanción alguna, determine, con carácter ejecutorio, el deber de reparar los daños causados.

Se ha afirmado que la LPCIC da soporte a la exigencia de reparación, exclusivamente, como auxiliar y subordinada a la existencia de una infracción y de la correspondiente sanción. Se entiende entonces, que la obligación de reparar el daño deriva del ilícito administrativo y que no puede hacerse al margen del principio de culpabilidad. No sería posible, por tanto, un procedimiento de restablecimiento de la legalidad autónomo respecto del procedimiento sancionador (109).

Ciertamente, hubiera sido preferible que la LPCIC, de forma clara, se pronunciara sobre la posibilidad de que los deberes de reparación e indemnización se impusieran en un procedimiento sancionador o en un procedimiento distinto. Pero estos deberes de reposición e indemnización aparecen vinculados a la infracción, no a la sanción. Entiendo, por tanto, que no se impide que el establecimiento de dichos deberes se realice en el procedimiento sancionador o en otro distinto, aun cuando no exista sanción.

En realidad, el artículo 36 de la LPCIC se refiere al sujeto infractor (apartado primero) y a multa prevista para el tipo de infracción cometida (apartado segundo), pero no al sujeto sancionado, ni a la multa o sanción efectivamente impuesta. Y el inciso inicial del precepto («sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga») se establece para dejar

(109) F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada*, cit., p. 388.

claro que la reparación es compatible e independiente de la sanción, no para exigirla como presupuesto de la reparación.

Siendo posible la comisión de infracciones no sancionables (ya sea por la inexistencia de culpabilidad (110), ya sea por la prescripción de las infracciones (111)), debe admitirse la posibilidad de imponer los deberes de reponer e indemnizar en el procedimiento sancionador y, también, en otro procedimiento distinto y específico.

3. La ejecución forzosa de las obligaciones de reponer e indemnizar

A) El significado de las previsiones específicas de la LPCIC

Una vez convertido el genérico deber legal de reparar e indemnizar los daños en obligaciones concretas por la decisión ejecutoria de la Administración, ésta puede ser ejecutada de manera forzosa por la propia Administración.

La LPCIC señala para cada una de estas obligaciones dos formas de ejecución forzosa:

1º) El último inciso del apartado primero del artículo 36 dispone que «la indemnización por los daños y perjuicios causados a las Administraciones públicas se determinará y recaudará en vía administrativa».

2º). El párrafo segundo del artículo 36 prevé que «cuando el infractor no cumpliera la obligación de reposición o restauración establecida en el

(110) Como ha advertido GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ existe un sólido criterio jurisprudencial en virtud del cual la invalidez de la sanción no obsta para que pueda imponerse ejecutoriamente la reparación. A diferencia de lo que ocurre en el proceso penal, en el ámbito administrativo la ausencia de responsabilidad del sujeto no impide ordenar la reparación del daño o la indemnización correspondiente, pero ello siempre y cuando se pudieran aplicar criterios de responsabilidad patrimonial objetiva, consecuencia derivada de la necesidad de lograr la reparación integral que precisan ciertos bienes jurídico-administrativos, como los ambientales. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La reparación de daños causados a la Administración*, cit., p. 83 y ss.

(111) El artículo 327.1 del RDPH (aplicable si quien actúa es la Administración hidráulica) se remite a la LRJPAC respecto a los plazos de prescripción de las infracciones, y establece un plazo de prescripción de quince años de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo.

La jurisprudencia ha admitido que los plazos de prescripción de las infracciones y de la reparación, sean distintos, lo que significa que la reparación es independiente de la sanción en cuanto a la prescripción y cabría la posibilidad de imponer la reparación o indemnización en vía administrativa aun cuando la sanción hubiera prescrito. Así lo ha afirmado S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La reparación de daños causados a la Administración*, cit., p. 98 y ss. Del mismo parecer es J. JORDANO FRAGA («Administración y responsabilidad por daños al medio ambiente...», cit., p. 315). Contrario al mismo se ha mostrado CALVO DEL POZO, «Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios al dominio público», cit., pp. 298-299.

apartado anterior, el órgano competente podrá acordar la imposición de multas coercitivas cuya cuantía no superará un tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida».

Estas previsiones específicas ¿significan que están vedados los restantes medios de ejecución forzosa previstos con carácter general en la LRJPAC? La respuesta ha de ser negativa (112), lo que ocurre es que la previsiones de la LPCIC eran necesarias para extender en su ámbito la autotutela ejecutiva de la obligación de indemnizar, y la aplicación de multas coercitivas para la ejecución de la obligación de reparar.

B) La ejecución forzosa de la obligación de indemnizar

La LRJPAC prevé, con carácter general, la determinación de los daños causados por una conducta infractora en vía administrativa, pero no su ejecución forzosa que deberá impetrarse en vía judicial (113). Se ha dicho, por ello, que a la Administración se le ha reconocido en este caso la autotutela declarativa, pero no la ejecutiva.

En cambio, como se ha visto, la LPCIC apodera claramente a la Administración para determinar y recaudar en vía administrativa la obligación de indemnizar. La vía del apremio sobre el patrimonio es la forma de ejecución forzosa prevista para las obligaciones dinerarias.

Se podrá utilizar, por tanto, cuando se haya determinado la cuantía de la obligación de indemnizar. Y también, cuando se haya recurrido a la ejecución subsidiaria de la obligación de reponer (114), como a continuación se verá.

C) La ejecución forzosa de la obligación de reponer

La reparación de los daños es una obligación de hacer, que no es dineraria y, lo normal, es que tampoco sea una obligación personalísima. Des-

(112) Así lo han afirmado con carácter general en el campo ambiental J. JORDANO FRAGA («Administración y responsabilidad por daños al medio ambiente: la construcción del régimen jurídico de los daños ambientales», cit., p. 311 y ss.) y con carácter específico relativo a la LPCIC, F. B. LÓPEZ-JURADO y A. RUIZ DE APODACA (*La autorización ambiental integrada*, cit., p. 387).

(113) Artículo 130.2 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 el mismo a su estado originario, así como 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 correspondiente».

(114) Así está previsto, por ejemplo, en el artículo 323 RDPH.

cartada la compulsión sobre las personas por improcedente, queda dos formas de ejecución forzosa: las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria.

Las multas coercitivas consisten en la imposición al obligado de multas —que, como es sabido, no tienen carácter de sanción y, por ello, son compatibles— reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en la forma y cuantía que establezcan las leyes que las autorizan (art. 99.1 LRJPAC). Para su utilización en el ámbito de la prevención y el control integrados de la contaminación era, por tanto, necesario que la LPCIC lo autorizara de manera expresa y estableciera la forma y cuantía de las multas. Así, se establece una cuantía máxima de las multas («no superará un tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida»), pero no la forma de imponerlas.

En cambio, en la legislación de protección del dominio público hidráulico (aplicable en virtud de la Disposición Final 1ª) se prevé una cuantía distinta para las multas coercitivas (que no podrá superar el 10 por 100 de la sanción máxima fijada para la infracción cometida) y siguiendo a la LRJPAC, se establece que se impondrán previo apercibimiento al infractor en el que se le fijará un plazo suficiente para la ejecución voluntaria de lo ordenado (115).

Tampoco se alude, como se hace en otra normativa (116), a la posibilidad de utilizar la *ejecución subsidiaria*, realizando la propia Administración la reparación a costa del obligado, convirtiendo de esta manera una obligación de hacer, en una obligación dineraria ejecutable a través del apremio. No obstante, como ya he indicado, considero que en virtud de la previsión general de la LRJPAC (art. 98), podría ser utilizada cuando las multas coercitivas no resulten eficaces o, cuando exista una situación de urgencia o, en fin, cuando se considere que es menos restrictivo para la libertad individual.

(115) Art. 119.1 TRLAg y art. 324 RDPH.

(116) Como en el art. 323.4 RDPH o el art. 36 de la Ley 10/1998, de residuos. La legislación autonómica sobre prevención y control integrados de la contaminación también la han previsto (art. 61 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja y art. 79 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León).