



Roj: **STSJ M 9745/2014 - ECLI: ES:TSJM:2014:9745**

Id Cendoj: **28079330102014100385**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **10**

Fecha: **29/07/2014**

Nº de Recurso: **519/2012**

Nº de Resolución: **585/2014**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **MARIA DEL CAMINO VAZQUEZ CASTELLANOS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Décima**

C/ Génova, 10 - 28004

33009710

**NIG:** 28.079.00.3-2012/0005134

**Procedimiento Ordinario 519/2012**

**Demandante:** PALACIO DEL NEGRALEJO S.A.

PROCURADORA Dña. ISABEL COVADONGA JULIA CORUJO

**Demandado:** COMUNIDAD DE MADRID

LETRADO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

**SENTENCIA N° 585/2014**

**Presidente:**

**D<sup>a</sup>. Ana María Aparicio Mateo**

**Magistrados:**

**D. Rafael Sánchez Jiménez**

**D<sup>a</sup>. María del Camino Vázquez Castellanos**

**D<sup>a</sup>. Francisca María Rosas Carrión**

**D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> del Mar Fernández Romo**

---

En la Villa de Madrid, a 29 de julio de 2014.

**VISTO** el recurso contencioso administrativo número **519/12** seguido ante la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, interpuesto, por PALACIO DEL NEGRALEJO, S.A., representada por la Procuradora doña Isabel Covadonga Julia Corujo contra la Orden nº 304/2012, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de 21 de febrero de 2012, dictada en el procedimiento sancionador SDA 1573/09, por la que se le impuso una sanción de multa de 60.001 euros, por la comisión de una infracción grave prevista en el artículo 59.b) de la Ley /2002, de 19 junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, al no haber solicitado del órgano ambiental pronunciamiento acerca del sometimiento o no a un procedimiento ambiental de los proyectos o actividades recogidos en el Anexo IV de esta Ley.



Ha sido parte demandada la COMUNIDAD DE MADRID, representada y defendida por el Letrado de la Comunidad de Madrid.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- Interpuesto el recurso contencioso administrativo por PALACIO DEL NEGRALEJO, S.A., representada por la Procuradora doña Isabel Covadonga Julia Corujo se reclamó el Expediente a la Administración y siguiendo los trámites legales se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito, obrante en autos, en el que hizo alegación de los hechos y fundamentos de Derecho que consideró de aplicación y terminó suplicando que se dictara Sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

**SEGUNDO** .- El Letrado de la Comunidad de Madrid, en representación de la Administración demandada, contestó y se opuso a la demanda de conformidad con los hechos y fundamentos que invocó, terminando por suplicar que se dictara Sentencia que desestime el recurso y confirme en todos sus extremos la resolución recurrida.

**TERCERO**. - Terminada la tramitación se señaló para votación y fallo del recurso la audiencia del día 16 de julio de 2014, fecha en la que han tenido lugar.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. **María del Camino Vázquez Castellanos**, quien expresa el parecer de la Sección.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- El presente recurso contencioso-administrativo se dirige contra la Orden nº 304/2012, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de 21 de febrero de 2012, dictada en el procedimiento sancionador SDA 1573/09, por la que se le impuso a PALACIO DEL NEGRALEJO, S.A., una sanción de multa de 60.001 euros, por la comisión de una infracción grave prevista en el artículo 59.b) de la Ley /2002, de 19 junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, al no haber solicitado del órgano ambiental pronunciamiento acerca del sometimiento o no a un procedimiento ambiental de los proyectos o actividades recogidos en el anexo IV de esta Ley.

Frente a la citada resolución se alza en esta instancia jurisdiccional PALACIO DEL NEGRALEJO, S.A., solicitando su anulación por estimar que el acto administrativo recurrido no es conforme con el ordenamiento jurídico. En apoyo de dicha pretensión, y en esencia, alega que la acción que se le imputa no es ni típicamente jurídica y en modo alguno podría serle imputada a título de dolo o de culpa dado que si no solicitó del órgano ambiental su pronunciamiento previo lo hizo por propia indicación de la Comunidad de Madrid que daba por hecha la necesidad de someter las actuaciones realizadas a un procedimiento ambiental, ahorrando tiempo en la fase de pronunciamientos previos; que la técnico responsable del área de evaluación ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, en una reunión mantenida, le indicó que no realizara la solicitud de pronunciamiento previo, relevando a la actora que dicho trámite; continúa alegando que la infracción esta prescrita dado que todas las actuaciones referidas en el acuerdo de inicio del expediente sancionador se encontraban realizadas y terminadas en el año 2006 y porque no estamos en presencia ni de una infracción continuada ni de una infracción permanente; por último, sostiene que, en su caso, los hechos podrían ser calificados de infracción leve de las previstas en el artículo 60.c) de la Ley 2/2002 y que en el presente caso se trata de una infracción de escasa cuantía y entidad.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, se opone a la estimación del recurso analizado y sostiene la plena conformidad a derecho de la resolución administrativa recurrida, en atención a las alegaciones contenidas en su escrito de contestación a la demanda.

**SEGUNDO**.- Debemos comenzar recordando la existencia de una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional (SS. de 21 de enero de 1987, 21 de enero de 1988, y 6 de febrero de 1989, y del Tribunal Supremo (Ss. de 21 de septiembre de 1981, 26 de mayo de 1987, 20 de diciembre de 1989, y 3 de julio de 1990) que proclama que los principios inspiradores de orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, y, ello, tanto en un sentido material como procedimental o formal. Por tanto, al extrapolar a éste los principios de la esfera punitiva, ha de exigirse que la conducta infractora reúna los requisitos que en el ámbito penal se establecen para los delitos y faltas. En consecuencia, la responsabilidad administrativa, no puede asentarse en una ausencia de certeza plena sobre los hechos imputados, pues toda sanción ha de apoyarse en una actividad probatoria de cargo o de demostración de la realidad de la infracción que se reprime, sin la cual la represión misma no es posible (STC de 11 de marzo de 1985, 11 de febrero de 1986, y 21 de mayo



de 1987) y, ello, porque al beneficiar la presunción de inocencia, acorde con el artículo 24.2 de la Constitución al administrado en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, ha declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de marzo de 1985, que dicha presunción no puede entenderse reducida al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe presidir también la adopción de cualquier resolución o conducta de las personas de cuya apreciación derive un resultado sancionador o limitativo de sus derechos, comportando el derecho a la presunción de inocencia que la sanción esté reprochada, que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio, toda vez que el ejercicio del "ius puniendi", según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1990, está condicionado, en sus diversas manifestaciones, por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un pronunciamiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones.

En lo que atañe a la presunción de inocencia, la STC 45/1997, de 11 de marzo, siguiendo una corriente jurisprudencial plenamente consolidada declara que "...la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías (art. 6.1 y 2 del Convenio Europeo de 1950), al cual se aporte una suficiente prueba de cargo, de suerte que la presunción de inocencia es un principio esencial en materia de procedimiento que opera también en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora (STC 73/1985 y 1/1-987), añadiéndose en la citada STC 120/1994 que entre las múltiples facetas de ese concepto poliédrico en que consiste la presunción de inocencia hay una, procesal, que consiste en desplazar el "onus probandi" con otros efectos añadidos.

En tal sentido la presunción de inocencia comporta determinadas exigencias. Una primordial consiste en la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción, que corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado "una probatio diabólica de los hechos negativos".

En suma, para que la presunción constitucional quede desvirtuada ser necesaria la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado.

Y en este mismo orden de cosas hemos de señalar que la eficacia probatoria de las actas y denuncias formuladas por los agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones y su vinculación con la presunción constitucional examinada no comporta, en principio, violación del derecho fundamental. Esta eficacia aparece consagrada a nivel legal en el artículo 137.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, 17 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real-Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Por ello resulta obligado destacar que en virtud del derecho Fundamental de presunción de inocencia consagrado en el artículo 24 de la Constitución, incumbe a la autoridad que ejerce la potestad sancionadora, la carga probatoria y está absolutamente exonerado de ella, el que la sufre, que no viene obligado a probar su inocencia (STC 105/88 y 76/90). Desde esta perspectiva, la denuncia de un agente puede ser medio de prueba idóneo y a partir de ese significado producir el efecto de trasladar sobre el administrado la carga de actuar sobre el medio de prueba aportado por la parte contraria.

**TERCERO.-** En el caso ahora analizado en virtud de la resolución de 29 de febrero de 2012 se impuso a la sociedad actora una multa de 60.001 euros por no haber solicitado del órgano ambiental su pronunciamiento acerca del sometimiento o no a un procedimiento ambiental de las actuaciones realizadas en la ampliación del campo de golf, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.4 de la ley 2/2002, de 19 junio. Dicha resolución expresa que se han visto afectadas zonas no incluidas en la declaración de impacto ambiental de 25 de septiembre de 2000, en las instalaciones de la escuela de golf El Negrалеjo, sita en la carretera de San Fernando de Henares a Mejorada, kilómetro 2,5, en el término municipal de Rivas Vaciamadrid; también expresa la citada resolución que el área de evaluación ambiental, con fecha 5 de noviembre de 2010, informa que el 8 de abril de 2010 el ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid remitió a solicitud del promotor un documento para dar inicio al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto de ampliación de la escuela de golf en la finca El Negrалеjo, el cual fue devuelto el día 18 de mayo de 2010 debido a la ausencia de certificado de viabilidad urbanística así como debido a las carencias en la documentación presentada, y al no haber recibido memoria-resumen y certificado necesario para dar inicio al citado procedimiento; por tanto, se entiende que no se ha solicitado el pronunciamiento del órgano ambiental al no cumplirse los requisitos mínimos establecidos en la Ley 2/2002, para considerar completada la solicitud de pronunciamiento del órgano ambiental, caso por caso; en el expediente tramitado por la administración demandada se formularon alegaciones por la actora y, así, la citada resolución sancionadora resolvió acerca de la prescripción de la infracción, la calificación de grave o leve de la misma, y sobre la concurrencia de circunstancias atenuantes.

La sociedad actora cuestiona la conformidad de derecho de la citada resolución, en primer lugar, al afirmar que no existe una acción antijurídica y que, aun considerando que la misma pudiera existir, no puede serle imputada ni a título de dolo o de culpa dado que no solicitó del órgano ambiental su pronunciamiento previo por propia indicación de la Comunidad de Madrid que daba por hecha la necesidad de someter las actuaciones realizadas a un procedimiento ambiental, ahorrando tiempo en la fase de pronunciamientos previos.

La administración demandada contesta dicha alegación afirmando que no es cierto ese eximiera en ningún momento a la sociedad actora de dicho trámite y que la actora carece de prueba que acredite la realidad de la citada reunión y exención de trámite y que, en todo caso, aun existiendo esa indicación a la que se refiere la parte actora, carecería de relevancia dado que es obligado la observación y cumplimiento de las leyes y que en el presente supuesto hubiera debido someterse a un estudio, caso por caso, estudio que no se realizó.

Efectivamente, tal y como pone de manifiesto la administración demandada no consta en las actuaciones, ni tampoco en las que componen el expediente administrativo, prueba alguna, que hubiera debido de suministrar la actora, acreditativa de que fue la propia administración de la comunidad autónoma afectada, la que le eximió de realizar los trámites previstos Ley 2/2002, de 19 de junio, mediante la reunión mantenida con doña Sagrario , como responsable técnico del Área de Evaluación Ambiental de la Consejería implicada. Aun cuando la existencia de una indicación o de una recomendación pudiera, indudablemente, influir en la determinación del tanto de responsabilidad en la que hubiera podido incurrir la actora, es lo cierto que no existe prueba alguna que haya sido practicada, o que obre mediante documentación en el expediente administrativo, que permita estimar acreditara la realidad de aquella exención del trámite previsto en la ley, trámite que, por otra parte, la actora tampoco niega que haya omitido, ni tampoco niega las características de la zona afectada o que no estén afectadas por el Anexo Sexto de la ley de aplicación.

El citado artículo 5.4 de la ley 2/2002, de 19 junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid , establece que " *Igualmente se someterá a estudio caso por caso cualquier cambio o ampliación de los proyectos y actividades que figuran en los Anexos Segundo, Tercero y Cuarto, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener repercusiones sobre el medio ambiente, es decir cuando impliquen uno o más de los efectos siguientes: a) Incremento de las emisiones a la atmósfera. b) Incremento de los vertidos de aguas residuales. c) Incremento de la generación de residuos. d) Incremento de la utilización de recursos naturales. e) Afección a áreas incluidas en el Anexo Sexto* "; en el presente caso, como se pone de relieve también en repetidos momentos durante el expediente administrativo, y constituye un hecho no controvertido, el proyecto se ubica en el parque regional del sureste, así como en espacios de red natura ZEPA Y LIC.

En el expediente administrativo figura que los agentes ambientales constataron con fecha 15 de septiembre de 2010 las diferencias entre el proyecto que se sometió a evaluación de impacto ambiental en el año 2000 y el plano de las instalaciones actualizado a junio de 2009, presentado con el objeto de obtener la licencia de funcionamiento, diferencias que se refieren: a la ampliación del campo de golf añadiendo un recorrido de aprendizaje de nueve hoyos en el extremo suroeste de la parcela; el segundo lago ubicado en el extremo suroeste del campo que no se menciona en el estudio de impacto ambiental; un aljibe subterráneo que no existe en el estudio de impacto ambiental; el caz de riego que entra en el campo por el extremo suroeste y sale también por el suroeste ha sido soterrado su entrada en el campo, donde está la actual zona de aparcamiento; en el plano incluido en el estudio de impacto ambiental aparece una lámina de agua denominada "Río" que no aparece en el plano actualizado; en el estudio de impacto ambiental no se contempla la realización de aparcamiento en los terrenos afectados por el proyecto si bien durante la inspección se comprueba la realización de una zona de aparcamiento de unos 3500 m<sup>2</sup> de superficie.

**CUARTO.-** En segundo lugar, y pasando a analizar la alegada prescripción de la infracción debemos decir que dicha alegación debe correr la misma suerte desestimatoria. La actora apoya dicha alegación en que todas las actuaciones referidas en el acuerdo de inicio del expediente sancionador se encontraban realizadas y terminadas en el año 2006 y porque no estamos en presencia ni de una infracción continuada ni de una infracción permanente.

La administración demandada sostiene que mientras no se haya solicitado el pronunciamiento del órgano ambiental para la determinación del procedimiento ambiental de aplicación, la infracción no cesa y, por tanto, el plazo de prescripción no comienza a correr como dispone el artículo 61.2 el de la Ley 2/2002 ; por tanto, si el recurrente solicitó del órgano ambiental su pronunciamiento el día 18 de febrero de 2010, dicha fecha es la que debe considerarse como día inicial para el cómputo del plazo de prescripción.

Esta sección ha tenido oportunidad de pronunciarse con anterioridad el presente caso el supuesto similares al presente, entre otros, en la sentencia dictada en el recurso de apelación 317/2014 , de 14 de julio, acerca del carácter de permanente de la infracción en estudio, que determina que la fecha inicial del cómputo no pueda



realizarse en la fecha indicada por la actora y que daría lugar a la declaración de la prescripción de la infracción sancionada; en dicha sentencia decíamos lo siguiente:

"Pero es en este punto de la consideración del carácter no permanente de la infracción, en el que discrepa ahora la Sala, ya que no puede estimarse, como se afirma en la Sentencia apelada, que a partir de la finalización de las obras cesó la conducta omisiva "pues a partir de esa fecha era imposible que el demandante solicitase previamente el parecer de la Comunidad sobre la necesidad de seguir procedimiento ambiental", ya que en el presente caso, la infracción que se imputa a la entidad actora es continuada, dado que la conducta constitutiva del ilícito se mantiene durante un espacio prolongado de tiempo, de modo que el dies a quo del plazo prescriptivo, será el de la finalización definitiva del comportamiento infractor, habida cuenta de que una infracción permanente y continuada no puede producir la prescripción de la falta cometida, puesto que no ha dejado de producirse.

Al tratarse de una infracción permanente, aunque su consumación se produce de forma instantánea, la conducta constitutiva del ilícito se mantiene en el tiempo, de forma que, en este caso, la infracción se consuma con la realización de la actividad sin solicitar el pronunciamiento antedicho, pero la conducta constitutiva del ilícito se mantiene en el tiempo mientras que dicho trámite ambiental no haya sido cumplido, pues nada tampoco impedía, a pesar de no haberlo solicitado con anterioridad, instar aquel procedimiento ambiental, durante, o tras la finalización de las referidas obras, lo que constata el mantenimiento de la conducta omisiva.

En atención a lo expuesto, dado el carácter permanente de la infracción no cabe hablar de prescripción alguna, por lo que procede estimar el motivo impugnatorio mencionado, sin que siquiera parece preciso referirse a la existencia de un previo expediente sancionador por los mismos, que resultó sobreesido por resolución ..., como elemento fáctico que pudiera haber interrumpido o no el curso de la prescripción de la infracción, pues lo cierto es que si bien la solicitud de procedimiento ambiental debió solicitar previo a la construcción de los boxes, también pudo ser instada en momentos posteriores. En definitiva, la infracción imputada es la contenida en el artículo 60.c) ya citado, por remisión al contenido del artículo 59."

En el mismo sentido esta Sala se ha pronunciado sobre el carácter permanente de esta misma infracción entre otras, en la sentencia número 719/09, de 8 de junio de 2009, dictada en el recurso contencioso administrativo número 19/07, así como otras más recientes de esta Sección Décima, de 18 de marzo de 2014 y 4 de febrero de 2014, recaídas en recursos números 597/2012 y 1297/2011 y, por tanto, al tratarse de una infracción permanente, aunque su consumación se produce de forma instantánea, la conducta constitutiva del ilícito administrativo se mantiene en el tiempo, de forma que, en este caso, la infracción se consuma cuando se "inician o ejecutan" obras, proyectos o actividades sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental, incumpliendo las condiciones establecidas en la DIA, pero la conducta constitutiva del ilícito se mantiene en el tiempo mientras que dicho trámite ambiental no haya sido cumplido, permaneciendo en el tiempo el efecto antijurídico de aquella acción.

Por tanto, dado el carácter permanente de la infracción y teniendo en cuenta que el incumplimiento de la DIA se mantiene, no cabe hablar de prescripción alguna, pues es indiferente que dicho incumplimiento se constatará en la visita de los agentes ambientales, ya con posterioridad, puesto que en todo caso permanecen incumplidas las condiciones de la DIA, y con ello, la conducta constitutiva del ilícito, cuando se da inicio al procedimiento sancionador.

**QUINTO.-** Por último y en relación a la corrección o no de la sanción finalmente impuesta conforme el principio de proporcionalidad debemos traer a colación que el principio de proporcionalidad, en una acepción amplia, constituye un principio general del Derecho público que sostiene la exigencia de que cualquier actuación de los poderes públicos licitadora o restrictiva de derechos responda a los criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido; en una acepción más estricta, representa la existencia de una "debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada" ( artículo 131.3 de la ley 30/1992 ), que puede contemplarse en su vertiente normativa o en su vertiente aplicativa por la Administración o los Tribunales; siendo, un mecanismo de control tanto de la actuación del legislador -vertiente normativa- aun cuando el propio Tribunal Constitucional, Sentencia 65/86, reconoce la dificultad salvo que la norma contenga márgenes de discrecionalidad tan amplios que dieran lugar a la aplicación de sanciones muy diversas, incompatibles con la seguridad jurídica; en cambio, en su vertiente aplicativa, el principio de proporcionalidad ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1992 establece que "Con reiteración viene manteniendo la procedencia de concretar las sanciones administrativas en contemplación de la infracción cometida, graduándolas con el adecuado criterio de proporcionalidad ínsito en los principios ordenadores del Derecho sancionador, sopesando a tal fin las circunstancias concurrentes en el hecho constitutivo de la infracción sancionada,



correspondiendo a la actividad jurisdiccional, como se dice en la Sentencia de 26 de septiembre de 1990 no sólo la facultad de subsumir la conducta del infractor en un determinado tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso, se trata de la aplicación de criterios jurídicos plasmados en la norma escrita e inferible de principios informadores del ordenamiento jurídico sancionador, como son los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción".

El citado artículo 131 de la Ley 30/92 , regula tal principio como uno de los informadores de la potestad sancionadora de la Administración, tanto en su vertiente normativa como aplicativa, estableciendo en ésta última que se tendrá en cuenta la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia.

Respecto de la discrecionalidad de la Administración en la graduación de la sanción, el Tribunal Supremo ( STS Sala 3ª, Sección 7ª, de 9 de mayo de 2000 ) ha venido estableciendo determinados criterios jurisprudenciales, y así se estima que si bien la Administración puede usar de una cierta discrecionalidad en la graduación de la sanción para acomodarla al conjunto de circunstancias concurrentes en la infracción, no es menos cierto que el principio de proporcionalidad de la sanción se halla sometido al control jurisdiccional; que la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

En el presente caso se analiza en la resolución impugnada las circunstancias tenidas en cuenta para valorar la sanción, y entre ellas, la circunstancia de que el artículo 60.c) de la Ley 2/2002, de 19 de junio , prevé la posibilidad de reclasificación la infracción a leve cuando lo justifique su escasa entidad y cuantía, que es lo sucedido, pero se razona que en el presente caso no se puede hablar de la escasa cuantía o entidad y que existen criterios para mantener la calificación de infracción como grave, y se aprecia la intencionalidad de la conducta habida cuenta de que la empresa ha realizado las gestiones aun conociendo la obligación de someter las ha análisis caso por caso y, por otra parte, porque las mismas están ubicadas en el parque regional del sureste y en espacios de la RED NATURA, ZEPA y LIC; por otra parte, también se argumenta en la resolución sancionadora que la calificación de la infracción como grave lleva aparejada una pena que oscila entre 60.001 y 240.405 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 2/2002 , y que en el presente caso se ha impuesto la sanción mínima.

No exenta por ello, de motivación alguna, la resolución recurrida en cuanto a la cuantía sancionadora (intencionalidad y zona de protección), se ha de considerar que la concreta sanción impuesta está motivada por referencia concreta a circunstancias expresas tenidas en cuenta por la Administración, no resultando desproporcionada en atención a los parámetros establecidos en la norma en relación a la imposición de la concreta sanción. Debemos recordar que el artículo 63 de la citada ley señala que:

"1. Las sanciones deberán guardar la debida proporcionalidad con la gravedad de la acción u omisión constitutiva de la infracción.

2. Las sanciones se graduarán atendiendo, especialmente, a los siguientes criterios:

a) El riesgo o daño ocasionado, su repercusión y trascendencia social, el coste de restitución o la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido, la intencionalidad de la conducta y la reiteración o reincidencia en la comisión de infracciones al medio ambiente.

b) La comisión de la infracción en las áreas especiales identificadas del Anexo Sexto de esta Ley.

c) La adopción, con antelación a la finalización del procedimiento sancionador, y previo consentimiento del órgano ambiental competente, de medidas correctoras que minimicen o resuelvan los efectos perjudiciales que sobre el medio ambiente deriven de la infracción".

Todo ello determina que no pueda ser aceptada la alegación de la actora que sostiene que los hechos podrían ser calificados de infracción leve de las previstas en el artículo 60.c) de la Ley 2/2002 , ya que no se corresponde dicho tipo como la gravedad de los hechos determinados por la zona afectada, aconteciendo que esa "degradación" únicamente podría tener su encaje en el caso de que se tratara de una infracción de escasa cuantía y entidad, que, como se sostiene por la administración demandada, no es el caso, resultando, por otro



lado, tal y como hemos examinado, que la sanción impuesta es la mínima de las previstas en la ley para ese tipo de infracciones.

Todo lo expuesto no conduce sino a la desestimación del presente recurso contencioso administrativo.

**SEXTO.-** A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción que le ha dado la ley 37/2011, obliga a la imposición de las costas a la parte actora, de conformidad con el criterio del vencimiento objetivo.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

Por la potestad que nos confiere la Constitución Española;

## FALLAMOS

Que debemos desestimar el presente recurso contencioso administrativo número **519/2012** , interpuesto por la mercantil PALACIO DEL NEGRALEJO, S.A., representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. ISABEL COVADONGA JULIA CORUJO, contra la Orden nº 304/2012 de la Excm. Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de 21 de febrero de 2012, dictada en el procedimiento sancionador SDA 1573/09, por la cual se le impuso una sanción de multa de 60.001 euros (sesenta mil un euros), que se confirma, con expresa imposición de las costas procesales a la parte actora.

Notifíquese esta Sentencia a las partes en legal forma, haciendo la indicación de que contra la misma no cabe interponer recurso de casación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Y para que esta Sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente, la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. **María del Camino Vázquez Castellanos**, estando celebrando audiencia pública, en el día 31 de julio de 2014. Doy fe.