



Roj: **STSJ CV 3472/2018 - ECLI:ES:Tsjcv:2018:3472**

Id Cendoj: **46250330012018100480**

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

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **13/07/2018**

Nº de Recurso: **432/2016**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **MARIA DESAMPARADOS IRUELA JIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD

VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

En Valencia, a trece de julio de dos mil dieciocho.

VISTOS los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D. CARLOS ALTARRIBA CANO, Presidente, D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ, D^a ESTRELLA BLANES RODRÍGUEZ y D^a LAURA ALABAU MARTÍ, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA N^o: 527

En el recurso contencioso-administrativo número 432/2016, deducido por D. Pablo frente a la resolución del Secretario Autonómico de Medio Ambiente y Cambio Climático de 14 de enero de 2016, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por aquél contra la resolución del Director General de Medio Natural y Evaluación Ambiental de 2 de noviembre de 2015, que le impuso la obligación de restaurar el equilibrio medioambiental alterado y de reparar el daño causado (expediente NUM000 RESEN).

Han sido parte demandada la GENERALITAT VALENCIANA y el AYUNTAMIENTO DE SOLLANA; siendo Magistrada Ponente D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguidos los trámites legales, se emplazó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictara sentencia que:

- 1.- anulase el acto administrativo impugnado.
- 2.- declarase no haber lugar a iniciar procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, por estar caducada la acción.
- 3.- declarase nulas las actuaciones realizadas en el procedimiento administrativo.
- 4.- de manera subsidiaria, reconociese el derecho del actor a ser indemnizado por los daños y perjuicios sufridos con causa en la actuación de la Administración contraria a derecho, y con base en la responsabilidad patrimonial de dicha Administración.

Y todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.



SEGUNDO.- La Generalitat Valenciana contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó el dictado de sentencia que desestimase íntegramente el recurso contencioso-administrativo, con todos los pronunciamientos favorables a esa Administración.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Sollana contestó a la demanda por medio de escrito solicitando se dictara sentencia desestimatoria del recurso, por ser el acto administrativo recurrido conforme a derecho, con expresa condena en costas al recurrente.

CUARTO.- Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que fueron estimadas pertinentes. Finalizado el trámite conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

QUINTO.- En la tramitación del proceso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El actor, D. Pablo, deduce el presente recurso contencioso-administrativo, según ha sido apuntado, frente a la resolución del Secretario Autonómico de Medio Ambiente y Cambio Climático de 14 de enero de 2016, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por aquél contra la resolución del Director General de Medio Natural y Evaluación Ambiental de 2 de noviembre de 2015, que le impuso la obligación de restaurar el equilibrio medioambiental alterado y de reparar el daño causado, obligación consistente en el caso concernido en la eliminación en el plazo de dos meses de la caseta de madera, del aporte de zahorras y de la piscina y valla con vegetación alóctona (expediente NUM000 RESEN).

La indicada resolución de 2 de noviembre de 2015, confirmada por esa resolución posterior de 14 de enero de 2016, declaró prescrita, de conformidad con lo regulado en el art. 57 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, la infracción menos grave prevista en el 52.19 de esa ley imputada a D. Pablo por la perpetración de los siguientes hechos en la parcela 100 del polígono 24 del término municipal de Sollana, en el ámbito del Parque Natural de La Albufera, en suelo no urbanizable protegido: cambio de uso de parcela, arrancando los naranjos plantados, aportando zahorras para la construcción de un camino interno, construcción de una caseta de madera de unos 65 m² y una piscina, y vallado de parcela revegetándolo con especies alóctonas, todo ello sin contar aquél con informe favorable.

No obstante lo anterior, señalaban las mencionadas resoluciones, subsistía, a tenor del art. 55 de la citada Ley 11/1994, la obligación del Sr. Pablo de reparación del daño causado y reposición de las cosas a su estado original.

SEGUNDO.- Impugna el demandante las resoluciones recurridas alegando los siguientes motivos: 1.- prescripción de la infracción y caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística; 2.- vulneración por dichas resoluciones del principio "non bis in ídem"; y 3.- contravención por la Administración del principio general de buena fe (art. 7 del Código Civil) y de la doctrina de los actos propios.

Se oponen la Administración demandada y el Ayuntamiento codemandado a las alegaciones y pretensiones del actor y aducen, en síntesis, la adecuación a derecho de las resoluciones impugnadas de contrario.

TERCERO.- Para dar respuesta al primer motivo impugnatorio planteado por el actor ha de comenzarse poniendo de relieve que la obligación de reparación del daño causado y de reposición de las cosas a su estado anterior es exigible al responsable aun cuando haya prescrito la infracción de la que derivan tales obligaciones, que no quedan afectadas por esa prescripción. Así se puso ya de relieve por el Tribunal Supremo en la STS, 3^a, Sección Tercera, de 21 de febrero de 2000, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina número 1471/1995, sentencia en la que el TS razona que la obligación de reponer las cosas a su primitivo estado no tiene carácter sancionador en sentido estricto, pues no se trata de un efecto o consecuencia jurídica que el ordenamiento conciba sólo como retributiva de la infracción, a modo de pena ligada a ésta, sino que es una obligación que deriva, en sí misma, del acto de alteración o modificación del estado de cosas querido por el ordenamiento, que cabe así imponer a quien lo ha realizado, con independencia de que su conducta reúna o no la totalidad de las circunstancias objetivas y subjetivas que son necesarias para su calificación como infracción administrativa y para su sanción como tal, y de ahí, por tanto, que la apreciación de la prescripción de la infracción no constituya obstáculo para la adopción y pervivencia de la obligación de demoler lo indebidamente construido impuesta en un solo procedimiento.

La pervivencia de la obligación de restauración medioambiental una vez prescrita la infracción de la que deriva dicha obligación queda recogida en la legislación medioambiental, tanto en la estatal como en la autonómica valenciana. La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, dispone en su art. 55.1 que las infracciones previstas en esa ley llevan aparejada "en



todo caso", siempre que sea posible, la reparación del daño causado y reposición de las cosas a su estado original. Y por su parte, la Ley estatal 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental -que tiene carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, según se indica en su disposición final primera-, señala en su art. 36.4 que la tramitación de un procedimiento sancionador por las infracciones reguladas en dicha ley no posterga la exigencia de las obligaciones de adopción de medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación asimismo previstas en aquella ley, que son "independientes de la sanción que, en su caso, se imponga", y añade en su art. 38.2 que si se ocasionan por el operador daños medioambientales en el cumplimiento de las obligaciones recogidas en tal ley, cuya inobservancia sea constitutiva de infracción, el mismo queda obligado "en todo caso" a adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación, "con independencia de la sanción que corresponda".

El Tribunal Constitucional ha subrayado en el ATC, Sección 1ª, nº 145/2012, de 16 de julio (conociendo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 36.4 de la Ley 26/2007 por vulneración del art. 25.1 de la CE, en un supuesto en que la Generalitat Valenciana había declarado caducado un procedimiento sancionador medioambiental pero había decretado medidas correctoras al amparo del art. 55 de la Ley 11/1994, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana), la diferencia existente entre el régimen jurídico que rige en materia de reparación de los daños materiales causados en materia medioambiental y el aplicable a las sanciones, razonando el TC que "constituyen técnicas jurídicas diferentes de tutela ambiental y, como tales, se encuentran sometidas a un régimen jurídico distinto. Distinción que deriva ya de lo dispuesto en el art. 45 CE, el cual, tras reconocer el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan. Esa distinta consideración de la obligación de restaurar el daño medioambiental, expresión del interés público en la conservación del medio ambiente que consagra el art. 45 CE, se basa en que la misma pretende la adopción de las medidas necesarias para el restablecimiento de la situación indebidamente alterada a consecuencia de una actuación que no se ajusta al orden jurídico y que se ve así infringido, y eso con independencia de las consecuencias punitivas que pudieran derivarse. Es decir... para que la medida correctora se imponga no es necesaria la previa existencia de la sanción, sino el incumplimiento o infracción".

En relación con el precitado art. 55.1 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, se ha pronunciado asimismo esta Sala de lo Contencioso-Administrativo en el recurso de casación número 6/2011 interpuesto por la Generalitat Valenciana en interés de la ley, en el que recayó sentencia nº 4/2013, de 8 de enero de 2013, fijando como doctrina legal que "es ajustado a derecho el que la reparación del daño medioambiental causado y la reposición de las cosas a su estado original, prevista en el art. 55 de la Ley 11/1994, pueda exigirse aun cuando haya prescrito la infracción de la que derivan estas obligaciones".

La referida sentencia nº 4/2013, de 8 de enero, que se basa a su vez en otras sentencias precedentes de esta Sala, así como en la STS de 16 de noviembre de 2005 -dictada en el recurso de casación en interés de la ley número 78/2004 (relativo a la ley estatal nº 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales)-, afirma que es erróneo considerar que la previa imposición de una sanción es presupuesto necesario para la exigencia de la reparación del daño causado y de la restauración del medio natural, por cuanto hay que diferenciar la obligación de reparar los daños causados al entorno, que con carácter general prevén las leyes ambientales, de las sanciones administrativas derivadas de la comisión de infracciones en este ámbito, tratándose de dos técnicas jurídicas diferentes de tutela ambiental, sometidas a un régimen distinto, a pesar de que esa obligación de reparación del daño causado y restauración del medio natural se haya venido configurando tradicionalmente como una medida complementaria asociada a los incumplimientos de la normativa aplicable y generalmente asociada al procedimiento sancionador, y así, mientras la citada obligación no constituye una sanción en sentido estricto, sino que es una medida meramente reparadora del daño causado, la sanción sí es una consecuencia jurídica de naturaleza represiva, retributiva o de castigo. La expresada separación conceptual y de naturaleza jurídica entre las sanciones en sentido estricto y los deberes de reparar el daño al medio ambiente, añade la repetida sentencia nº 4/13, está ya explícita en el art. 45.3 de la Constitución Española.

Dicha sentencia nº 4/2013 se pronuncia, además, sobre el plazo de prescripción que resulta aplicable a la obligación de reparación de los daños medioambientales, plazo que el legislador autonómico valenciano no ha regulado expresamente en la Ley 11/1994: ante el silencio de la ley, concluye aquella sentencia, es de aplicación el plazo general de quince años establecido en el art. 1964 del Código Civil para las acciones personales que no tienen señalado plazo especial de prescripción (en la actual redacción de este precepto el plazo es de cinco años).



CUARTO.- En el caso de autos las resoluciones administrativas impugnadas reconocen expresamente la prescripción de la infracción menos grave prevista en el 52.19 de esa ley imputada a D. Pablo , pero no así la prescripción de la obligación de éste de restaurar el equilibrio medioambiental alterado y de reparar el daño causado. Y en efecto, a la fecha de la incoación por la Administración autonómica del expediente NUM000 RESEN no había transcurrido el expresado plazo de quince años que entonces recogía el art. 1964 del Código Civil (la nueva redacción del precepto no es de aplicación, por razones temporales, al supuesto enjuiciado, de conformidad con las disposiciones transitorias del C.C.).

Por consiguiente, siendo que no había transcurrido el indicado plazo de prescripción de quince años aplicable a la acción para exigir la medida reparación del daño causado y reposición de las cosas a su estado original prevista en el art. 55.1 de la Ley 11/1994, la orden de eliminación de la caseta de madera, del aporte de zahorras y de la piscina y valla con vegetación alóctona dada al ahora recurrente por las resoluciones impugnadas es ajustada a derecho. Ha de tenerse presente, en este punto, que, tal como consta acreditado en el expediente administrativo mediante el informe emitido en fecha 7 de abril de 2006 por el director-conservador del Parque Natural de La Albufera, cuyo contenido no ha sido puesto en cuestión por el recurrente, la parcela de éste se ubica en suelo no urbanizable protegido e incluido en el área de uso agrícola-huerta de dicho parque natural, según la zonificación del PRUG de dicho Parque Natural aprobado por Decreto 259/2004, del Consell de la Generalitat, no estando permitidas en esa área, a tenor de los arts. 36 y 37 del PRUG, las edificaciones de nueva planta, ni incluso la instalación de elementos portátiles destinados a vivienda, aun siendo desmontables. Específicamente ha de subrayarse por la Sala la conformidad a derecho de la obligación de eliminación de la valla con vegetación alóctona de la parcela impuesta al demandante por la Administración, por cuanto, aunque el Sr. Pablo obtuvo en su día licencia municipal para la instalación del vallado, esa licencia se otorgó por el Ayuntamiento de Sollana condicionada de forma expresa a que la valla se recubriera mediante el empleo de cerramientos vegetales tales como adelfas y cipreses, así como los elaborados con cañas, no permitiéndose, pues, la utilización al efecto de especies vegetales alóctonas.

A resultas de todo lo expuesto, la alegación impugnatoria examinada no puede prosperar.

QUINTO.- Aduce el actor, de otro lado, la vulneración por la Administración del principio non bis in ídem, alegato que funda aquél en el dictado por el Juzgado de lo Penal nº 12 de Valencia, en el procedimiento abreviado número 301/2008 seguido ante el mismo, de la sentencia de 3 de marzo de 2009 -devenida firme al ser confirmada por la Audiencia Provincial de Valencia- que le condenó a una pena de seis meses de prisión y multa de trece meses como autor responsable de un delito contra la ordenación del territorio. Sostiene el demandante que, ante la existencia de dicha condena penal, las resoluciones administrativas impugnadas en la presente litis contravienen el art. 25 de la CE y el art. 137.2 de la entonces vigente Ley 30/1992 -"Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien"-.

Esta alegación tampoco puede prosperar. Como ha sido razonado más arriba, las resoluciones recurridas no imponen al demandante una sanción sino la obligación de restaurar el equilibrio medioambiental alterado y de reparar el daño causado, debiendo reiterarse nuevamente aquí el diferente régimen jurídico existente entre ambas técnicas jurídicas puesto de manifiesto por la jurisprudencia antes transcrita tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo y de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo. El ATC, Sección 1ª, nº 145/2012, de 16 de julio, precitado, manifiesta que la obligación de restaurar el daño medioambiental carece "del contenido aflictivo que es propio de las sanciones administrativas por cuanto de las mismas no es posible predicar finalidad punitiva alguna, lo que pone de manifiesto su distinta naturaleza que justifica un distinto tratamiento legal. Por consiguiente, como recuerda la STC 187/2006, de 19 de junio, FJ 3, "En la medida en que las garantías previstas en el art. 25.1 CE sólo resultan aplicables a las consecuencias jurídicas de carácter sancionador, no puede pretenderse que se extiendan los efectos de la vulneración de dicho precepto a otras consecuencias, como son las de obligación de reposición del medio alterado, que no tiene una finalidad sancionadora sino de restauración de la legalidad medioambiental". También la STC 252/2006, de 25 de julio, FJ 5, recalca la distinta naturaleza de la obligación de reparar el medio ambiente dañado respecto de la predicable de las sanciones administrativas con la consiguiente falta de afectación a las garantías protegidas por el art. 25.1 CE , cuando afirma que "la lesión del derecho a legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) sólo se produce por la sanción administrativa, pero no se ve comprometido tal derecho fundamental por la imposición de una medida de restablecimiento del medio ambiente lesionado en virtud de la actuación de la demandante de amparo".

Por añadidura, ha de repararse en que la invocada sentencia firme de 3 de marzo de 2009 del Juzgado de lo Penal nº 12 de Valencia, a pesar de que en su fallo declara no haber lugar a la demolición de la obra construida, en su fundamentación jurídica específica que deja a salvo la facultad de las autoridades administrativas de



actuar "con libertad en ese supuesto (adopción de medidas tendentes al restablecimiento medioambiental) valorando los datos que crean convenientes en su actuación pública".

SEXTO.- Alega por otra parte el actor la vulneración por la Administración del principio general de buena fe previsto en el art. 7 del Código Civil, así como de la doctrina de los actos propios, ya que mientras de un lado le impone la obligación de restaurar el equilibrio medioambiental alterado y de reparar el daño causado, por otro lado declara su parcela como bien inmueble de naturaleza urbana y recauda, en consecuencia, el impuesto de bienes inmuebles de naturaleza urbana desde el año 2007 hasta la actualidad.

La alegación ha de ser rechazada. De la documentación adjuntada por el recurrente con su demanda se aprecia que la Gerencia Regional del Catastro de Valencia alteró mediante resolución de 7 de abril de 2010 la descripción catastral de la parcela de aquél, con efectos en el Catastro inmobiliario desde el día 20 de diciembre de 2005, a causa de las alteraciones efectuadas en esa parcela por su titular no declaradas total o parcialmente en el Catastro, alteraciones consistentes en la realización por D. Pablo de la nueva construcción ejecutada de forma ilegal que precisamente es objeto del expediente NUM000 RESEN tramitado por la Conselleria de Infraestructuras y Medio Ambiente. La circunstancia de que la Gerencia del Catastro haya incluido dicha construcción como bien inmueble de naturaleza urbana, y el Ayuntamiento de Sollana le liquide el correspondiente IBI, no comporta, como pretende el demandante, un reconocimiento que otorgue legalidad desde el punto de vista urbanístico y medioambiental a dicha construcción, pues el Catastro se pronuncia sobre la existencia de elementos inmuebles y en modo alguno sobre su legalidad.

Cabe recordar asimismo en este punto la reiterada doctrina jurisprudencial que señala que el pago de tributos no implica en absoluto un acto tácito de otorgamiento de las licencias o autorizaciones que resulten exigibles en cada caso.

SÉPTIMO.- En último lugar, solicita el actor, como pretensión subsidiaria de la ejercitada de modo principal en el suplico de la demanda (anulación de las resoluciones impugnadas), la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica y la consiguiente obligación de ésta de indemnizarle por los daños y perjuicios que le ha ocasionado la actuación administrativa.

Esa pretensión indemnizatoria no puede ser estimada, por no haber sido planteada previamente por el interesado en vía administrativa, ante lo cual sólo podría ser acogida en sede jurisdiccional en caso de anulación del acto administrativo impugnado, a tenor de lo dispuesto en el art. 31.2 de la Ley 29/1998, lo que responde a la concepción que tiene esa ley de la pretensión de indemnización de daños y perjuicios como una petición adicional de la pretensión de anulación del acto o de cese de la actuación constitutiva de vía de hecho tendente al pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada cuyo reconocimiento se pretende (STS 3ª, Sección 5ª, de 18 de mayo de 2011 -recurso de casación número 1288/2008-).

En igual sentido cabe citar también la STS 5ª, Sección 5ª, de 16 de marzo de 2012 -recurso de casación nº 1412/2008-, que señala que el precitado art. 31.2 de la Ley 29/1998 no habilita la articulación procesal de pretensiones indemnizatorias no ligadas a la anulación del acto impugnado, y planteadas, por ende, de forma independiente de la anulatoria formulada con carácter principal en la misma demanda, sino que la pretensión indemnizatoria que aquel precepto legal contempla es de carácter accesorio, anudada a la principal y para el caso de que ésta sea estimada, como así se refleja en el art. 71.1 de la misma ley. Por tanto, añade dicha STS, si se pretende reclamar una indemnización por responsabilidad patrimonial con independencia del juicio sobre la legalidad del acto impugnado, no puede efectuarse si no ha sido anteriormente planteada ante la Administración.

Procede, a tenor de todo lo razonado en este fundamento jurídico y en los precedentes, la íntegra desestimación del recurso contencioso-administrativo.

OCTAVO.- En virtud de lo dispuesto en el art. 139.1 de la Ley 29/1998, ha lugar a expresa imposición de costas procesales al actor, al haber visto rechazadas todas sus pretensiones.

No obstante lo anterior la Sala, haciendo uso de la facultad que le otorga el art. 139.4 de la citada ley, limita el importe de las costas fijándolo en la cifra máxima total de 600 € a favor de cada una de las partes demandadas, atendiendo a la actividad procesal desplegada por éstas al oponerse a la demanda, así como a la índole del asunto y a su grado de dificultad.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 432/2016, deducido por D. Pablo frente a la resolución del Secretario Autonómico de Medio Ambiente y Cambio Climático de 14 de enero de 2016,



desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por aquél contra la resolución del Director General de Medio Natural y Evaluación Ambiental de 2 de noviembre de 2015, que le impuso la obligación de restaurar el equilibrio medioambiental alterado y de reparar el daño causado (expediente NUM000 RESEN).

2.- Condenar al actor al pago de costas procesales, cuyo importe se limita por la Sala fijándolo en la cifra máxima total de 600 € a favor de cada una de las partes demandadas.

La presente sentencia no es firme y contra ella cabe, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162, de 6 de julio de 2016).

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Secretaria de la misma, certifico.