



Roj: **STS 8401/2004 - ECLI:ES:TS:2004:8401**

Id Cendoj: **28079130032004100574**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **22/12/2004**

Nº de Recurso: **882/2002**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **EDUARDO ESPIN TEMPLADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Diciembre de dos mil cuatro.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 882/2.002, interpuesto por el GOBIERNO DE **CANARIAS**, representado por la Sra. Directora General de su servicio jurídico, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Canarias**, con sede en Las Palmas de Gran **Canaria**, en fecha 25 de febrero de 2.000 en el recurso contencioso-administrativo número 1.785/1.995 , sobre régimen general de uso de las pistas en los espacios naturales de **Canarias**.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Canarias**, con sede en Las Palmas de Gran **Canaria**, dictó sentencia de fecha 25 de febrero de 2.000 , por la que se estimaba parcialmente el recurso promovido por la Asociación de Empresarios de Vehículos de Alquiler de la Comunidad Autónoma de **Canarias** contra los Decretos del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma números **124/1995**, de 11 de mayo, por el que se establece el régimen general de uso de pistas en los Espacios Naturales de **Canarias**, y **125/1995**, también de 11 de mayo, regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor, de vehículos "todo terreno", que circulen formando caravanas. En la parte dispositiva de la sentencia citada se anulaban los artículos 15 y 16 del referido Decreto **124/1995** , por no tener cobertura legal y ser, en consecuencia, contrarios al ordenamiento jurídico, desestimándose el recurso interpuesto en todo lo demás.

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, la administración demandada presentó escrito preparando recurso de casación, dictando la Sala de instancia auto de fecha 5 de septiembre de 2.000 denegando la preparación del recurso, por considerar comprendida la sentencia en la excepción del artículo 86.2.a) de la Ley jurisdiccional .

Recurrida en queja dicha resolución por el Gobierno de **Canarias**, se tramitó dicho recurso bajo el número 6.366/2.000, dictando la Sección Primera de esta Sala auto de fecha 26 de noviembre de 2.001 estimándolo.

Por providencia de fecha 1 de febrero de 2.002 la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal del Gobierno de **Canarias** compareció en forma en fecha 12 de marzo de 2.002, mediante escrito interponiendo recurso de casación al amparo del apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , formulando un único motivo por infracción de los artículos 25.1 de la Constitución y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .



CUARTO.- No habiéndose personado ninguna parte recurrida, se declararon conclusas las actuaciones, y, por providencia de fecha 5 de octubre de 2.004, se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 7 de diciembre de 2.004, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Gobierno de la Comunidad Autónoma de **Canarias** interpone recurso de casación contra la Sentencia de 25 de febrero de 2.000, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Canarias**, con sede en Las Palmas de Gran **Canaria**, que anuló los artículos 15 y 16 del Decreto 124/1994, de 11 de mayo, del Gobierno de **Canarias**, sobre circulación de vehículos a motor en espacios naturales protegidos, por entender que tipificaban nuevas infracciones carentes de cobertura legal.

Con la anulación de los citados preceptos la Sentencia impugnada estimaba parcialmente el recurso que había entablado la Asociación de Empresarios de Vehículos sin Conductor (ASEVA) contra el referido Decreto, con apoyo en los siguientes argumentos:

"CUARTO.- Restan por analizar los artículos 15 y 16 del Decreto 124/1994 en los que se establecen las "Actuaciones lesivas para los espacios naturales protegidos (De acuerdo con lo previsto en la Ley 12/1994 de 19 de diciembre de Espacios Naturales de **Canarias**, y 38 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres): a) Circular con vehículos a motor por las categorías y zonas de los Espacios naturales protegidos prohibidos en el artículo b) La realización de los usos especiales que se prevén en el artículo 4 sin contar con la preceptiva autorización administrativa c) El incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones que se otorguen. El régimen sancionador es el previsto en el artículo 39 de la Ley 4/1998 y le corresponde la potestad sancionadora a los órganos previstos en la Ley 47 de 12/1994 .

Del análisis comparativo de estas tres normas se colige que el artículo 15 no se limita a reproducir las infracciones previstas en el artículo 46 de la Ley 12/1994, ni 38 de la Ley 4/1989 sino que tipifica nuevas infracciones que carecen de cobertura legal. Por lo que ambos artículos deben ser anulados, al no respetar el principio de reserva legal. ( TS 3ª sec. 4ª, S 23-09-1992)." (fundamento de derecho cuarto)

SEGUNDO.- El recurso de casación se articula mediante un único motivo, al amparo del apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción, en el que se alega la infracción del artículo 25.1 de la Constitución y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .

En síntesis, el Letrado de la Comunidad Autónoma argumenta que, de acuerdo con la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo sobre el principio de legalidad en materia sancionadora, la Ley debe establecer la previa tipificación de las infracciones y las correspondientes sanciones, pero que ello no excluye la colaboración del reglamento en la delimitación de las infracciones siempre que la Ley haya previsto el núcleo básico del ilícito, doctrina que ha sido recogida en el artículo 129.3 de la Ley 30/1992 ".

De acuerdo con lo anterior entiende la parte actora que los artículos 45 de la Ley **canaria** 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de **Canarias**, y 38.2 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dan cobertura suficiente a las infracciones contenidas en los preceptos reglamentarios que han sido anulados por el Tribunal de instancia. En su opinión, el artículo 15 del Decreto se limita a "concretar más la conducta típica especificando y describiendo una serie de acciones que suponen alteración de las condiciones de un espacio natural protegido y que, en consecuencia, quedan subsumidas en el tipo descrito por el artículo 38.2 de la Ley 4/1989, lo cual supone una mera colaboración del reglamento en la descripción de la conducta típica, dentro de los límites permitidos por el artículo 129.3 de la Ley 30/1992". En suma, la Comunidad Autónoma de **Canarias** entiende que la Sentencia impugnada, al rechazar que el tipo legal descrito en sus elementos esenciales por el artículo 38.2 de la Ley estatal 4/1989 pueda ser completado por un reglamento, ha vulnerado los preceptos alegados y la interpretación que de los mismos ha hecho el Tribunal Constitucional, el cual ha señalado que "es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2º, y 133/1999, fundamento jurídico 2º, entre otras) que el art. 25.1 CE reserva a la Ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al Reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley" ( STC de 2 de marzo de 2.000, Fº Jº 3).

TERCERO.- Sin duda tiene razón la Comunidad Autónoma recurrente al sostener que la interpretación que el Tribunal Constitucional ha efectuado del principio de legalidad sancionadora, tanto penal como administrativa, contenido en el artículo 25.1 de la Constitución exige que la ley predetermine con suficiente certeza la



conducta ilícita y la sanción correspondiente. Esta exigencia requiere, en el plano formal, que los elementos esenciales de la conducta ilícita estén ya previstos por la propia ley, reduciéndose el papel del reglamento a la concreción o especificación de tal conducta. También es correcta la afirmación de que el derecho administrativo sancionador admite un mayor papel del reglamento que el derecho penal, si bien en ningún caso se puede llegar a prescindir de que la ley establezca los suficientes elementos de la conducta sancionada como para excluir que el titular de la potestad reglamentaria pueda innovar tipos sancionadores no comprendidos en la ley. Así, puede afirmarse con carácter general que dicho requisito de constitucionalidad se cumple cuando la intervención reglamentaria puede calificarse de mera concreción o especificación de los tipos de ilícito establecidos por la ley, y lo contrario cuando la conducta descrita por el reglamento pueda considerarse como un novum respecto a la ley de cobertura. Es claro, en definitiva, que la valoración sobre un determinado reglamento que desarrolle una ley de naturaleza sancionadora requiere, en todo caso, una ponderación concreta sobre diversos elementos: si el tipo legal cumple con el standard constitucional de determinar los elementos esenciales del mismo y si el reglamento supone una desviación respecto a dichos elementos esenciales establecidos por la ley o una alteración de su naturaleza, configurando en definitiva un nuevo tipo sancionador.

Pues bien, en el caso de autos la cuestión planteada es cabalmente la descrita. Debemos decidir entre la aseveración, harto sucinta, de la Sentencia recurrida de que basta comparar las tres normas ( artículo 38.2 de la Ley estatal 4/1989 , artículo 45 de la Ley **canaria** 12/1994 y artículo 15 del Real Decreto impugnado) para concluir que "el artículo 15 no se limita a reproducir las infracciones previstas en el artículo 46 de la Ley 12/94 , ni 38 de la Ley 4/1989 sino que tipifica nuevas infracciones que carecen de cobertura legal", y la afirmación de la Comunidad recurrente de que el precepto reglamentario se limita a especificar, dentro de los márgenes constitucionales, la conducta ya tipificada por el legislador estatal y autonómico.

Así las cosas, veamos en primer lugar el tenor de los preceptos en juego. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres en su artículo 38.2 -precepto declarado básico por la disposición adicional quinta de la Ley - estipula:

" Artículo 38 . Sin perjuicio de lo que lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolle estas normas de protección y las leyes reguladoras de determinados recursos naturales, se considerarán infracciones administrativas:

Segunda. La alteración de las condiciones de un espacio natural protegido o de los productos propios de él mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones.

(...)"

Por su parte, los artículos 45 y 46 de la Ley regional 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de **Canarias** , se remiten a la citada Ley estatal en lo referente al derecho sancionador. En concreto, el artículo 46.1 estipula que "son infracciones a la presente Ley, además de las acciones y omisiones relacionadas en el artículo 38 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo , las siguientes: (...)", por lo que la Ley autonómica asume de forma expresa las infracciones que el Estado ha declarado de carácter básico, además de añadir alguna otra.

Finalmente, de los dos artículos anulados del Decreto **124/1995**, de 11 de mayo , es el 15 el que determina las infracciones cuya legalidad fue impugnada y el que interesa a estos efectos. El tenor de ambos preceptos es el que sigue:

" Artículo 15 . Actuaciones lesivas para los espacios naturales protegidos.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 45 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de **Canarias** , y 38 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres , se consideran acciones que alteran las condiciones de los Espacios Naturales Protegidos, las siguientes:

- a) Circular con vehículos a motor por las categorías y zonas de los Espacios Naturales Protegidos prohibidas en el artículo 2.
- b) La realización de los usos especiales que se prevén en el artículo 4 sin contar con la preceptiva autorización administrativa.
- c) El incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones que se otorguen."

"Artículo 16. Régimen sancionador.

Las acciones previstas en el artículo 15 serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y siguientes de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna



Silvestres , correspondiendo la potestad sancionadora a los órganos a los que hace referencia el artículo 47 de la Ley de Espacios Naturales de **Canarias** ."

CUARTO.- La cuestión a dilucidar es, pues, si las acciones descritas en el artículo 15 del Decreto se pueden considerar o no especificaciones o concreciones de la conducta "alteración de las condiciones de un espacio natural protegido o de los productos propios de él mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones" estipulada en el artículo 38.2 de la Ley del Estado 4/1989, de 27 de marzo .

Para ello es útil tener presente lo que dispone el apartado 3 del artículo 129 de la Ley 30/1992 , que, como recuerda la parte actora, recoge de forma expresa la doctrina constitucional que se ha resumido antes sobre la posibilidad de colaboración del reglamento en la tipificación de las conductas ilícitas:

"3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes."

Pues bien, examinando las diversas conductas tipificadas en el referido artículo 15, no cabe duda de que la primera de ellas, descrita en la letra a) [circular con vehículos a motor por determinados espacios protegidos], debe ser considerada como una actuación que altera las condiciones del medio natural en el que se produce, tanto si se entiende que se trata de una "ocupación" de dicho medio, como si se trata de "otra acción". En efecto, la conducción de vehículos a motor por las pistas de un espacio protegido es una actividad que indiscutiblemente produce consecuencias tales como ruidos, humos y alteraciones físicas directas en el suelo o en las especies vegetales, las cuales afectan al medio natural, que es precisamente lo que el precepto legal pretende evitar. Dicha conclusión se refuerza si se observan las demás conductas prohibidas por la Ley 4/1989, de 27 de marzo , en algunos de los restantes apartados del artículo 38 : acampadas (apartado tercero), emisión de ruidos (apartado cuarto), destrucción del hábitat de especies protegidas o sensibles a la alteración de su hábitat (apartados séptimo y noveno). De todo ello se deduce que la conducción de vehículos a motor por los espacios naturales especificados en la norma constituye una actividad que no modifica la naturaleza de la infracción legal en la que se ampara, sino que, al contrario, contribuye a la más correcta identificación de la conducta contemplada por la ley, por emplear los términos del artículo 129.3 de la Ley 30/1992 .

La letra b) del artículo 15 del Decreto **124/1995** autonómico califica como alteraciones de las condiciones del medio natural la realización sin la preceptiva autorización administrativa de los usos especiales previstos en el artículo 5 del Decreto impugnado . El examen de dichos usos especiales nos revela que todos ellos consisten igualmente en diversas modalidades de circulación con vehículos a motor y que deben tener la misma consideración que la acción descrita en el supuesto anterior: circulación de caravanas de más de tres vehículos para actividades con o sin ánimo de lucro ( artículo 5, letras a y b ) y la celebración de pruebas deportivas o de entrenamiento ( artículo 5, letra c ). Por consiguiente, en la medida en que tales actividades no estén autorizadas, son actuaciones que quedan perfectamente comprendidas en la tipificación legal a la que se acoge el Decreto impugnado.

Finalmente, la letra c) del referido artículo 15 del Decreto impugnado, considera incluida dentro del tipo legal el incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones que se otorguen. Tampoco puede considerarse que nos encontremos ante una conducta nueva, puesto se trata siempre de actuaciones consistentes en la conducción de vehículos a motor (descritas en el artículo 5 y consistentes en circulación en caravanas o de realización de pruebas deportivas) que sólo caben previa la obtención de la autorización correspondiente en la que, en caso de estimarlo necesario para evitar o paliar los posibles efectos negativos sobre el medio, se exige el cumplimiento de ciertas condiciones. Por consiguiente, la realización de tales actividades incumpliendo las medidas preventivas impuestas viene a ser equivalente a hacerlas sin autorización, con el consiguiente riesgo de efectos negativos sobre el medio, y son comportamientos incluíbles también sin dificultad en la conducta legalmente tipificada. Por lo demás, puede observarse que la Ley del Estado 4/1989, de 27 de marzo , también incluye en el listado de conductas prohibidas en el artículo 38 "el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere esta Ley" (apartado undécimo), lo que evidencia que el legislador estatal equipara en este ámbito concreto la comisión de ciertas conductas con la falta de cumplimiento de las limitaciones que se hayan incluido en las autorizaciones que en su caso se otorguen para tales actividades.

Del análisis realizado se deduce con toda claridad que el reglamento impugnado no ha tipificado conductas nuevas, sino que ha descrito actuaciones que pueden considerarse comprendidas en los preceptos legales de cobertura, en concreto, el artículo 38.2 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo y el artículo 46.1 de la Ley **canaria** 12/1994, de 19 de diciembre . El Decreto impugnado no ha infringido, por consiguiente, el principio de tipicidad sancionadora sancionado en el artículo 25.1 de la Constitución en su faceta formal, esto es, por falta





de cobertura legal de la conducta calificada y sancionada como lesiva para los espacios naturales protegidos en sus artículos 15 y 16 .

QUINTO.- La estimación del recurso de casación nos lleva a resolver la impugnación del recurso contencioso administrativo en los términos en que está planteado el debate, en el que se impugnan los Decretos del Gobierno canario **124/1995**, de 11 de mayo, sobre régimen general de uso de las pistas en espacios naturales protegidos, y 125/1995, de 11 de mayo, regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor, de vehículos "todo terreno", que circulen formando caravanas. Sin embargo, los términos en los que nos llega el debate procesal conducen inexorablemente a ratificar el fallo desestimatorio de la impugnación en todo el contenido de la demanda contencioso administrativa que no ha sido replanteado en casación.

En efecto, en la demanda se impugnaban ambos Decretos tanto por razones de orden procedimental (la omisión de informes y de la memoria económica) como de orden sustantivo. Ahora bien, en el presente supuesto, razones de congruencia procesal nos impedirían en cualquier caso alterar la decisión desestimatoria de la Sala de instancia respecto a los demás motivos de impugnación que no han sido planteados en casación. En el caso del Decreto 125/1995, porque la íntegra desestimación de su impugnación no podría ser alterada en perjuicio de la Administración recurrente en casación sin incurrir reformatio in peius, lo que queda excluido por el derecho a una tutela judicial efectiva sin indefensión, ya que la Administración recurrió tan sólo respecto a la estimación del recurso contencioso en relación con un aspecto del otro Decreto, el **124/1995** .

Y tampoco podríamos, por idéntica razón, alterar el resultado desestimatorio de las restantes causas de impugnación del Decreto **124/1995**, habiéndose constreñido el recurso de casación a la impugnación de la Sentencia de instancia exclusivamente respecto a una alegación de infracción del ordenamiento que afecta tan sólo a la estimación parcial del recurso contencioso administrativo a quo. Ello nos impediría igualmente alterar el fallo desestimatorio en relación con cuestiones ajenas a la planteada en casación, como lo son las infracciones procesales planteadas en la demanda por la entidad ASEVA o las restantes cuestiones sustantivas relativas a otros preceptos del referido Decreto, pues incurriríamos asimismo en reformatio in peius.

Así pues, sin necesidad de examinar los motivos de impugnación que no han sido cuestionados en casación, debemos ratificar por razones de congruencia procesal la decisión desestimatoria a la que llegó la Sala de instancia en la Sentencia que ha resultado casada, que rechazó la concurrencia de defectos de carácter procesal y sustantivo en ambos Decretos en los fundamentos de derecho primero a tercero de la misma y que recogemos a continuación.

"PRIMERO.- Se pretende la nulidad del Decreto **124/1995** y 125/1995 por los siguientes motivos:

A.- Desde un punto de vista formal por:

\*1.º) Carecer de los antecedentes, estudios e informes previos que han de servir de base para su elaboración - artículo 129. 1 y 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 -

La elaboración de disposiciones generales ha de seguir un procedimiento previsto en los artículos citados, que exige la realización de estudios e informes previos que garanticen la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos. Así la Ley obliga a formar un expediente en el que junto a la propuesta se conserven los dictámenes y consultas evacuadas, así como las observaciones y enmiendas que se formulen y los datos y documentos que ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma. No obstante, la jurisprudencia ha señalado que la omisión de informes y estudios previos no produce la nulidad automática. Así en la sentencia del TS 3ª, S 18-06-1993/1993 "La jurisprudencia ha admitido en algunas ocasiones que la falta de esos estudios puede ser motivo de nulidad de la disposición; pero es necesario examinar en cada caso la trascendencia concreta de los estudios y de su omisión desde una perspectiva teleológica, pues si por el propio significado de la norma, y por otros datos de su procedimiento de elaboración se entiende satisfecha la finalidad a que obedece la exigencia legal referida, la anulación de la disposición por esa falta supone un exceso de formalismo inaceptable."

En el presente procedimiento, del examen de los expedientes administrativos se desprende que los Decretos fueron precedidos de los dictámenes y consultas de carácter preceptivo y acompañados de los estudios e informes:

\*El Decreto **124/1995** va acompañado de los informes del Consejo Consultivo (folios 33 a 46), Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial (71 y 72), remisión del proyecto a posibles interesados-FECAM, ATRAVA, ASCAN, ATAM etc. (folios 101 a 139), audiencia de la recurrente A.S.E.V.A.(folios 75 y 76), Dirección General del Servicio Jurídico (folios 90 al 95) y el informe de acierto y oportunidad (folios 140 y 141).



\*Al Decreto 125/1995 : Consejo Consultivo de **Canarias** (folios 47 al 54) Secretaría General Técnica de la Consejería de Pesca y Transportes (folio 68), Dirección General de Servicio Jurídico (folios 70 a 74) informe de acierto y oportunidad de la Dirección General de Transportes Terrestres (folios 89 y 90) y De la Dirección General de Urbanismo (folio 119 a 124) (folios 119 a 124), así como remisión del proyecto a particulares, entidades y asociaciones interesadas folios (92 al 116).

2.º)) Ausencia de Memoria económica y de informe técnico económico de su incidencia en la oferta turística.

Ciertamente no existe la Memoria económica exigida por el artículo 30.3 de la Ley 74/1980 desarrollado por la Orden de 4 de Febrero de 1980 y que la Disposición Adicional primera de la Ley 44/1981 de 26 de Diciembre declaro de aplicación indefinida. Literalmente exige el precepto que "Todo anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, en el ejercicio del año corriente o cualquier otro posterior, deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos una memoria económica en la que se pongan de manifiesto debidamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución."

Sin embargo, la materia que regulan ambos Decretos "régimen general de uso de pistas en los Espacios Naturales de **Canarias**" y "autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos todo terreno que circulen formando caravanas" no implica directamente incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, por lo que la repercusión presupuestaria es mínima o inexistente. Al no estar incluida entre las materias que precisan la Memoria económica entendemos que no se ha vulnerado el precepto.

En cuanto al informe técnico económico de su incidencia en la oferta turística, se trata de informe facultativo que no viene impuesto por la normativa autonómica. Así la Ley 1/1983 de Gobierno y Administración Pública y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública de **Canarias** en sus artículos 43 y 30.2 no contienen tal exigencia.

SEGUNDO.- En el aspecto sustantivo es necesario proceder al estudio individualizado de los Decretos impugnados.

El Decreto 125/1995 regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos "todo terreno", que circulen formando caravanas. Los motivos del recurso obedecen a:

\*1.º- Se regula una materia que conlleva límites y sanciones con un Decreto en vez de una Ley en conexión con el artículo 18.3 en el que se tipifica una sanción directa con el trámite de audiencia y al margen del expediente sancionador.

El principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución impide que las personas puedan ser condenadas por delitos o faltas no incluidos en la legislación vigente. El precepto comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas y a que, atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción, siendo la segunda de carácter formal, relativa a la existencia de rango adecuado en las normas tipificadoras de las infracciones y reguladores de las sanciones. ( S.T.C. 145/93 de 26 de Abril ).

Las infracciones y sanciones deben tipificarse, por tanto, en un precepto con rango de ley y no en un Decreto. La STC 83/1984 de 24 de julio , admite que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias en materia de tipicidad de la infracción, pero si bien esta posibilidad debe admitirse cuando existe una norma con rango de ley que la prevé expresamente, no se está en la misma situación cuando la referencia a tipificaciones posteriores se hace por una disposición con rango de decreto.

De conformidad con todo ello, la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 129 dispone que "1. Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. 2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. 3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes".

En el presente supuesto el recurrente pretende aplicar la doctrina expuesta al hecho de que la Administración haya regulado una actividad que supone límites a una actividad de transporte turístico. Consideramos que



la regulación legal de una actividad no conlleva necesariamente una legislación que tipifique infracciones o sanciones. Así el único supuesto de posible infracción que se encuentra en el Decreto es el recogido en el artículo 18.3. "En caso de producirse alguna relación contractual que implique la utilización de autorizaciones expedidas a nombre de otra persona sin realizar previamente la transmisión de las mismas o la explotación de la actividad se realice por persona no autorizada, además de la incoación del correspondiente expediente sancionador se procederá a la revocación de todas las autorizaciones de las que sean titulares los contratantes, previa audiencia de los interesados."

De la lectura del precepto se desprende que no estamos ante una infracción propiamente dicha, por el contrario, lo que pretende la Administración con el artículo es controlar el sometimiento de la autorización a las condiciones impuestas para el otorgamiento. Para ello se acuerda la revocación de la licencia como medida urgente. Es una situación similar a la que se produce en algunos casos de novación subjetiva de licencias ( TS 3ª sec. 4ª, S 04-03-1998 ) "Cuestión distinta es la posibilidad de revocar cualesquiera licencias municipales por los motivos recogidos en el artículo 16 del mismo cuerpo legal, ateniéndose a los criterios y consecuencias que en dicho precepto se indican y previa la instrucción del oportuno expediente con audiencia del interesado". La revocación de la autorización no se produce como consecuencia de una infracción sino de la transmisión o utilización de la autorización por persona distinta del autorizado. Con ello la Administración trata de preservar la seguridad y la incidencia que sobre el medio ambiente pueda tener la actividad.

A mayor abundamiento hemos de considerar que la competencia en materia de transportes que discurren exclusivamente por la Comunidad Autónoma, es de esta. Se trata de una competencia propia asumida por el Estatuto de **Canarias** en su artículo 29.13 . En materia de su competencia la Comunidad Autónoma podía haber desarrollado un catálogo de infracciones y establecer las sanciones correspondientes (lo que debía de haber realizado necesariamente por ley). Sin embargo, lo que hace es remitirse al listado de infracciones y sanciones que regula la normativa de transportes terrestres estatal (artículo 23), por lo que, bastaba una norma con rango de Decreto para el desarrollo. Así el Tribunal Supremo en Sentencia de 23-09-1992 "resulta clara la competencia de la Generalidad de Cataluña para regular la materia, pero si se deseaba dictar esta regulación tipificando infracciones y previendo las sanciones oportunas hubiera debido hacerse por norma autonómica con rango de ley y no simplemente por decreto".

\*2.º- La exigencia de que todos los vehículos de la caravana tenga conductor, es contraria a criterios económicos y además a los de otras administraciones como los Cabildos de Las Palmas y Tenerife que consideraron suficiente un conductor al inicio y otro al final de cada caravana.

La materia que se regula es competencia de la Comunidad Autónoma que en uso de su potestad legislativa es la que decide los criterios que han de seguirse en la regulación de la materia. El criterio que utiliza puede ser discutible pero entra en el ámbito de la discrecionalidad del legislador.

\*3.º.- El artículo 17.d que exige aportar certificación de la Delegación o Administración de Hacienda que acredite estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y tributarias vulnera los derechos de los ciudadanos reconocidos por el artículo 35.f) de la L.R.J y P.C .

Considera el recurrente que la vulneración se produce, porque existe un derecho de los ciudadanos a no presentar documentos no relacionados con el procedimiento de que se trate o se encuentren en poder de la Administración.

De la mera lectura del artículo 35.f ) se desprende la necesidad de desestimar las alegaciones al respecto. Así este artículo consagra el derecho del ciudadano " A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate...". La norma que analizamos es la que regula el procedimiento para la obtención de las autorizaciones, en consecuencia, al establecer las normas del procedimiento de obtención de autorizaciones la exigencia de presentar los documentos fiscales referidos, es conforme al artículo 35.f) de la Ley 30/1992. Además el artículo cuya vulneración se imputa establece el derecho a no presentar documentos que se encuentren en poder de la Administración actuante. En el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones interviene el Cabildo ( artículo 16.1 ), en materia tributaria son diversas las Administraciones actuantes desde el punto de vista objetivo y territorial hecho que el propio precepto apunta al exigir "Certificación... de la Delegación o Administración de Hacienda correspondiente".

Entendemos que el precepto es ajustado al Ordenamiento jurídico.

\*4.º En la Disposición Adicional Cuarta se efectúan una Delegación a los Cabildos Insulares para fijar cupos o contingentes de autorizaciones sin especificar el procedimiento y las reglas administrativas para su Resolución.

En materia de transportes por carretera el Tribunal constitucional ha declarado que el criterio territorial es el elemento esencial que determina, la distribución normativa de competencias. La Disposición adicional cuarta



no es más que una competencia que la Comunidad Autónoma ejercita en ejecución de una legislación estatal. Las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica. ( STC 86/88, f. j. 3º). TC Pleno, S 27-06-1996 . El Decreto autonómico parte de la Ley 16/1987 que faculta a la Administración para condicionar el acceso al mercado de las actividades auxiliares y complementarias del transporte en los casos en que exista un desajuste entre oferta y demanda a través de la fijación de cupos o contingentes máximos de los títulos habilitantes. ( artículos 49 y 50). TERCERO.- El Segundo Decreto impugnado es el **124/1995** de 11 de mayo sobre régimen general de uso de pistas en los espacios naturales de **Canarias** .

Del mismo se impugnan los siguientes artículos:

\*1º.- El artículo 7.2 que establece que el número de autorizaciones estará limitado, y dado que todos los autorizados deberán reunir las mismas condiciones, aquellas se otorgarán anualmente mediante sorteo entre las empresas que, contando con la correspondiente autorización referida a la actividad de arrendamiento de vehículos de transporte presente su solicitud dentro de los plazos que establezcan al efecto.

El procedimiento de otorgamiento de las solicitudes, vulnera según los recurrentes el principio de seguridad jurídica y libertad de empresa. Puesto que es imposible establecer una empresa a expensas de obtener la autorización en una especie de lotería anual. La Comunidad Autónoma opone la importancia de preservar el medio ambiente y los espacios naturales, con preferencia a los intereses económicos de los recurrentes. Además añade que el procedimiento es el previsto en el artículo 77.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales , y el Decreto 133/1988 de 22 de Septiembre del Reglamento de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma en su artículo 195.b ), que establece el sorteo en el caso de que los interesados reúnan las mismas condiciones.

Entendemos que el sistema del sorteo anual difiere del previsto en las normas citadas, en cuanto a la periodicidad anual. No obstante, carece de fundamento la pretendida vulneración de los principios constitucionales de seguridad y libertad de empresa. consagrados por el artículo 9.3 y 38 de la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Supremo establece la necesidad de respetar el principio de seguridad jurídica, amparado por la buena fe del administrado y la confianza legítima, o fundada esperanza, creada en el ciudadano por la Administración con actos externos y concretos de los que pueda desprenderse una manifestación de voluntad de la misma, con la consecuencia de inducirle a realizar determinada conducta. Esta doctrina jurisprudencial (TS 3ª Sec. 7ª, S 23-06-1999, TS 3ª sec. 4ª, S 17-02-1999, TS 3ª sec. 4ª, S 17-02-1999, TS 3ª sec. 6ª, S 03-07-1999) no es aplicable, puesto que, la empresa sabe positivamente que la autorización se le otorga por un año Lo que no es contrario a la seguridad jurídica, ni impide el desenvolvimiento de la actividad de la empresa. El sorteo anual tiene como ventajas posibilitar en principio y a resultas del azar, a un mayor número de empresas, el desempeño de la actividad.

Por último, respecto a la libertad de empresa el propio Tribunal Constitucional en su sentencia del Pleno 227/1993, de 9 de julio , dispone que el propio artículo 38 de la Constitución condiciona su ejercicio a las exigencias de la economía general y de la planificación, de manera que la libertad de empresa junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por reglas que ordenan la economía de mercado, entre ellas las que tutelan los derechos de los consumidores u ordenan un sector.

\*2º.- En cuanto a la exigencia de una fianza en el artículo 10.1 se impugna el que no se precise su importe, no obstante esta materia ha sido regulada por la Orden de 27 de octubre de 1995, aportada al procedimiento, en la que se regula la prestación de fianzas en relación con la organización de caravanas con fines de lucro, estableciéndose el procedimiento para su cálculo." (fundamentos de derecho primero a tercero)

SIXTO.- Las razones vistas en los anteriores fundamentos de derecho conducen a la estimación del recurso de casación interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de **Canarias**, casando y anulando la Sentencia impugnada, y a desestimar el recurso contencioso administrativo previo entablado por la Asociación de Empresarios de Vehículos de Alquiler de la Comunidad Autónoma de **Canarias** contra los Decretos del Gobierno de **Canarias 124/1995**, de 11 de mayo, por el que se establece el régimen general de uso de pistas en los Espacios Naturales de **Canarias**, y 125/1995, de 11 de mayo , regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor, de vehículos "todo terreno". En cuanto a las costas, de acuerdo con lo prevenido en los artículos 95.3 y 139.1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción , no se imponen ni en la instancia ni en la casación, al no concurrir las circunstancias legales para ello.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,



**FALLAMOS**

1. Que HA LUGAR y por lo tanto ESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de **Canarias** contra la sentencia de 25 de febrero de 2.000 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Canarias**, con sede en Las Palmas de Gran **Canaria**, en el recurso contencioso-administrativo 1.785/1.995 , que casamos y anulamos.

2. DESESTIMAMOS dicho recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la Asociación de Empresarios de Vehículos de Alquiler de la Comunidad Autónoma de **Canarias** contra los Decretos del Gobierno de **Canarias** **124/1995**, de 11 de mayo , por el que se establece el régimen general de uso de pistas en los Espacios Naturales de **Canarias**, y 125/1995, de 11 de mayo, regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor, de vehículos "todo terreno".

3. No se imponen las costas del recurso contencioso-administrativo ni del de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. EDUARDO ESPIN TEMPLADO, estando constituída la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.