



Roj: **STS 6984/2010 - ECLI:ES:TS:2010:6984**

Id Cendoj: **28079130052010100510**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **10/12/2010**

Nº de Recurso: **5655/2006**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 6080/2006,**
STS 6984/2010

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Diciembre de dos mil diez.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **5655/2006** interpuesto por la compañía mercantil **ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A.**, representada por el Procurador D. Vicente Ruigómez Muriedas y asistida de Letrado; siendo parte recurrida la **COMUNIDAD DE MADRID**, representada por la Letrada de sus servicios jurídicos; promovido contra la sentencia dictada el 20 de julio de 2006 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Recurso Contencioso-Administrativo nº 948/2003, sobre sanción en materia de evaluación de impacto ambiental.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha seguido el recurso número 948/2003, promovido por la compañía mercantil ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A. y en el que ha sido parte demandada la COMUNIDAD DE MADRID, sobre sanción en materia de evaluación de impacto ambiental.

SEGUNDO .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 20 de julio de 2006 del tenor literal siguiente: "FALLAMOS: Procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Vicente Ruigómez Meriendas, en representación "Aladueña y Peñalver, S.A.", contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 13 de marzo de 2003, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de 3 de octubre de 2002, por ser dicha resolución ajustada a Derecho; sin costas".

TERCERO .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la compañía mercantil ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A., se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 11 de octubre de 2006, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la compañía mercantil ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A. compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 11 de diciembre de 2006 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos que consideró oportunos, solicitó a la Sala se dictara sentencia "declarando haber lugar al mismo, casando la sentencia recurrida y dictando otra en la que se estime nuestro recurso contencioso-administrativo anulándose la sanción impugnada o subsidiariamente se reduzca al mínimo legal la sanción impuesta".

QUINTO .- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 11 de junio de 2007, ordenándose también, por providencia de 19 de julio de 2007, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo



que hizo la COMUNIDAD DE MADRID, en escrito presentado en fecha 8 de octubre de 2007, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala se dictara sentencia que "desestime el recurso de casación y que declare la conformidad a derecho de la sentencia recurrida con imposición de costas a la entidad recurrente".

SEXTO .- Por providencia de fecha 5 de octubre de 2010 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 24 de noviembre de 2010, en que tuvo lugar.

SÉPTIMO .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en el presente recurso de casación número 5655/2006 la sentencia que la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó en fecha 20 de julio de 2006 , por la que fue desestimado el recurso contencioso-administrativo número 948/2003 interpuesto por la compañía mercantil **ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A.** contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, adoptado en sus sesión de 13 de Marzo de 2003, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de la misma procedencia, adoptado en sesión de 3 de Octubre de 2002 por el que se procedía a imposición de sanción a la recurrente —con obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados así como restaurar la zona afectada— como consecuencia de infracción en materia de evaluación de impacto ambiental.

Los hechos por lo que se sancionaba fueron la extracción de áridos afectando a una superficie de 477.450 metros cuadrados en la finca La Heredad del término municipal de Daganzo de Arriba dentro de la Zona de Especial Protección "Estepas Cerealistas de los ríos Jarama y Henares" y en el curso y riberas del río Torote catalogado como Lugar de Importancia Comunitaria de la Comunidad Autónoma de Madrid.

En concreto, le fue impuesta a la entidad recurrente la sanción de multa en la cuantía de 600.000 euros, como autora de la infracción prevista y tipificada como muy grave en el artículo en el artículo 8 bis.2.a) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio , de Evaluación de Impacto Ambiental (conforme a la redacción dada al mismo por la Ley 6/2001, de 8 de mayo , modificadora del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio , de Evaluación de Impacto Ambiental) — "el inicio de la ejecución de un proyecto que debe someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el Anexo I, incumpliendo dicho requisito"— (Anexo I, Grupo 2, a, 1ª) ; así como las obligaciones de indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados (en un importe de 140.636,81 euros) y de restaurar la zona afectada previa la presentación de Proyecto de Restauración en el plazo de dos meses.

SEGUNDO .- La Sala de instancia para proceder a la desestimación del recurso se fundamentó, en síntesis, en las siguientes argumentaciones:

a) En relación con la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid para la imposición de la sanción (como consecuencia de la ausencia de norma que atribuyera la misma al Consejo de Gobierno de la citada Comunidad, por carecer la Ley 6/2001, de 8 de mayo , al carecer esta de desarrollo), la sentencia de instancia señala que *"la competencia sancionadora del mencionado órgano resulta de lo dispuesto en el propio Real Decreto Legislativo 1302/1986. El art. 5 establecía que "a los efectos del presente Real Decreto Legislativo se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto", y, tras la reforma operada por la Ley que cita la recurrente, se redactó en los términos siguientes: "1. A efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizado o aprobados por la Administración General del Estado. 2. Cuando se trata de proyectos distintos a los señalados en el apartado 1, será órgano ambiental el que determine cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito territorial". El art. 7 establece que "corresponde a los órganos competentes por razón de la materia o a los órganos que, en su caso, designen las Comunidades Autónomas respecto a los proyectos que no sean de competencia estatal el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto"*.

Las competencias en materia de evaluación de impacto ambiental se encuentran asumidas por la Comunidad de Madrid desde la Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (art. 7.3), competencia reproducida y desarrollada en la Ley 10/1991, de 4 de abril , para la Protección del Medio Ambiente, ambas derogadas por la ! Error! Referencia de hipervínculo no válida. La disposición adicional sexta de la Ley 3/1988 atribuye la facultad sancionadora al Consejo de Gobierno cuando la calificación de las infracciones revista carácter de muy grave".



b) En relación con la vulneración del principio de tipicidad —por inaplicación del principio *lex specialis*, al tratarse de una presunta infracción minera, sancionable con la legislación sectorial de minas— la sentencia señala que *"este argumento debe decaer ante la circunstancia de que precisamente es la ley especial, esto es, la reguladora del requisito omitido, la que ha sido aplicada y conforme a la cual se ha calificado la infracción. La normativa referente a la evaluación de impacto ambiental, por su condición, afecta a las diversas actividades susceptibles de producir repercusiones en el medio ambiente, por lo que constituye propiamente la norma especial en relación con la normativa sectorial cuando de tal evaluación se trata. En otro caso, y de preverse en la legislación sobre minería la infracción de omisión de la declaración de impacto ambiental favorable, lo que no es así, la cuestión que suscita la demandante se reduciría a un concurso de leyes que habría de resolverse conforme a los principios generales contenidos en el art. 8 del Código Penal, aplicando la norma que sancione más gravemente el mismo hecho, en defecto de otro criterio preferente"*.

c) Y, por último, tras poner de manifiesto toda la actuación probatoria de cargo llevada a cabo por la Administración autonómica actuante, sobre la cuestión concreta de la aplicación del principio de proporcionalidad, la sentencia señala que *"el importe de la multa está establecido en el art. 8 ter del mismo Real Decreto Legislativo, desde los 240.404,85 hasta los 2.404.048,42 euros, que se fijará atendiendo "a las circunstancias del responsable, grado de culpa, reiteración, participación y beneficio obtenido y grado del daño causado al medio ambiente o del peligro en que se haya expuesto la salud de las personas"*.

La sanción aquí impuesta de 600.000 euros se encuentra, así pues, en la mitad inferior de la multa. Además la resolución sancionadora valora las circunstancias consideradas para su graduación: el claro conocimiento por la empresa de la prohibición y el incumplimiento de la medida de suspensión de la actividad, el valor ecológico de la zona por su clasificación como ZEPA y Lugar de Interés Comunitario y los graves daños que precisan de labores de restauración y recuperación de la zona. Estos factores, adverbados igualmente en el expediente administrativo, desdican los argumentos de la actora y justifican, a tenor de la previsión normativa, la imposición de la sanción en una cantidad superior a la mínima".

TERCERO .- Contra esta Sentencia ha interpuesto la compañía mercantil **ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A.** el recurso de casación en el que esgrime tres motivos de impugnación, articulándolos, todos ellos, al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

Así, en el *primer motivo* se denuncia la violación de los artículos 5 y 6 de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, modificadora del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (RDLEIA), por interpretación errónea y aplicación indebida de los mismos.

La actora denuncia que por la fecha de realización de los hechos constitutivos de la infracción sancionadora, el régimen sancionador aplicable no pudo ser el de la Ley estatal 6/2001, de 8 de mayo, como ha aplicado la Comunidad Autónoma, ya que tal Ley no establecía un régimen sancionador de directa aplicación por las Comunidades Autónomas, sino un régimen básico de infracciones, para cuya ejecución y determinación de los órganos competentes para aplicarlo, debía ser objeto de desarrollo por la Comunidades. Por tanto se denuncia una aplicación retroactiva del régimen sancionador, de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid —donde se estableció un régimen sancionador completo—, aplicando la sanción para infracciones muy graves prevista en ésta, en vez de la normativa medioambiental anterior. La Comunidad Autónoma debió aplicar la normativa vigente en el momento de los hechos cometidos, a la sazón la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Protección del Medio Ambiente, que preveía una sanción muy inferior a la impuesta. Todo ello lleva a la nulidad de la sanción impuesta, por infracción del artículo 25.1 de la Constitución Española, así como 128.1 y 62.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

Al objeto de resolver este primer conflicto, de tipo transitorio y competencial, debemos dejar constancia de los siguientes datos, fácticos, de una parte, y de vigencia jurídica, de otra:

A) Los diversos informes en los que se deja constancia de la extracción de áridos por parte de la entidad recurrente son de 14 de febrero de 2001 (Informe de Agentes Ambientales), 16 de mayo de 2001 (Informe de la Dirección General de Medio Natural, tras visita llevada a cabo el 8 de mayo anterior), 5 de junio de 2001 (nuevo Informe de Agentes Ambientales), de 23 y 27 de mayo de 2002 (Inspecciones de la Guardia Civil) y 23 de abril y 19 de junio de 2002 (Actas levantada por Agentes Ambientales números 151 y 197 de 2002, acompañadas de reportajes fotográficos).

B) El Acuerdo de iniciación del expediente sancionador es de fecha 5 de abril de 2002, acompañado de medida cautelar de suspensión de las extracciones.



C) La Ley 6/2001, de 8 de mayo, modificadora del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, entró en vigor el día 10 de mayo de 2001.

De esta Ley debemos destacar:

1. Que la citada Ley introduce una nueva Disposición Final Tercera, según la cual *"Este Real Decreto Legislativo tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución"*.

2. Que tipifica (artículo 8 bis, 2.ª a) *"Sin perjuicio de las infracciones que, en su caso, puedan establecer las Comunidades Autónomas"* como infracción muy grave *"El inicio de la ejecución de un proyecto que debe someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el anexo I, incumpliendo dicho requisito"*.

3. Que en el artículo 8 ter sanciona las citadas infracciones muy graves en los siguientes términos: *"En el caso de infracción muy grave: multa desde 40.000.001 hasta 400.000.000 de pesetas"*.

D) Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que entró en vigor el 2 de julio de 2002, no es citada en la resolución sancionadora, ya que la que se aplica es la estatal de precedente cita.

Pues bien, la cuestión que se suscita no es la de la aplicación retroactiva de esta norma autonómica —que, insistimos, no se cita en la Resolución sancionadora— sino la de si resulta posible la aplicación, por parte de la Administración autonómica de Madrid, conforme a sus normas competenciales internas, la aplicación de la legislación estatal —calificada de básica (esto es la Ley 6/2001, de 8 de mayo, modificadora del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, entró en vigor el día 10 de mayo de 2001)— hasta el momento de la entrada en vigor de la normativa autonómica de referencia.

La respuesta ha de ser necesariamente positiva y, en consecuencia, el motivo ha de ser rechazado:

a) Los hechos —y la incoación del expediente— son posteriores a la Ley 6/2001, de 8 de mayo, modificadora del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que entró en vigor el día 10 de mayo de 2001, que es la norma material que se aplica por la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid.

b) Por tanto los hechos por los que se sanciona se encontraban tipificados como infracción muy grave con anterioridad al acaecimiento de los mismos en una norma con rango de ley, estatal y básica, aun no desarrollada por la normativa autonómica.

c) El órgano que impone la sanción (el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid) era el competente para la imposición de las sanciones muy graves con arreglo a la normativa madrileña anterior a la estatal básica, y lo ha seguido siendo en la normativa posterior autonómica; así,

1. La Ley 3/1988, de 13 de octubre, de Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Madrid Disposición Adicional Sexta, 2ª *"Se atribuye la facultad sancionadora reconocida en la legislación vigente dentro del ámbito competencial de la Agencia de Medio Ambiente a: el Consejo de Gobierno, cuando la calificación de las infracciones revista carácter de muy grave, y al Director de la Agencia, cuando sea grave o leve de acuerdo con la normativa vigente, hasta que la Comunidad de Madrid dicte sus propias normas"*.

2. Por su parte, el artículo 38, 1, b de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de Protección del Medio Ambiente dispone que *"La competencia para la resolución de los expedientes sancionadores instruidos por la Agencia de Medio Ambiente corresponderá a los siguientes órganos de la Comunidad de Madrid: ... b) Al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, si se trata de infracciones muy graves"*.

En consecuencia, que resulta ajustado a derecho la aplicación por parte de la Administración autonómica —hasta tanto por el Parlamento Autonómico se proceda al desarrollo de la legislación básica estatal— de la citada legislación básica estatal, de las infracciones en la misma previstas y de las sanciones para ellas contempladas.

CUARTO .- En el *segundo motivo* la infracción se proclama del artículo 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), por inaplicación e infracción del principio de tipicidad en dicho precepto previsto.

En concreto, lo que, ahora, se pretende por la entidad recurrente es la aplicación de la normativa autonómica material anterior (esto es, la Ley 10/1991, de 4 de abril, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de Protección del Medio Ambiente), en vez de la legislación estatal básica (Ley 6/2001, de 8 de mayo, modificadora del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiente) durante el período



en el que por parte del legislador autonómico no se ha procedido al desarrollo normativo de dicha legislación básica estatal.

La cuestión ya está respondida en el motivo anterior, y a ella hemos de remitirnos.

QUINTO .- Por último, en el *tercer motivo* y subsidiariamente, se cita como fundamento del mismo la violación del mismo artículo 139.1 de la LRJPA, por inaplicación e infracción del principio de proporcionalidad.

Entre la cuantía mínima de 240.404,85 euros y la máxima de 2.404.048,42, la resolución sancionadora se situó en los 600.000 euros, siendo confirmada por la sentencia de instancia, que valora positivamente la concurrencia que se toman en consideración en la Resolución sancionadora. Tales circunstancias fueron:

a) La concurrencia de dolo, por cuanto había existido ---y era conocida por la recurrente--- previa Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, de fecha 11 de abril de 2000 aprobando Declaración de Impacto Ambiental Desfavorable.

b) La recurrente no respetó la suspensión provisional decidida en el Acuerdo de incoación del expediente.

c) La ubicación de la finca donde se realizaron las extracciones en la ZEPA "Estepas Cerealistas de los ríos Jarama y Henares" y en el curso y ribera del río Torote, catalogadas como LIC.

En consecuencia, la elección de una cantidad cercana al mínimo y la concurrencia de las expresadas circunstancias nos obligan a rechazar el motivo al haber sido respetado el principio de proporcionalidad y el precepto que se dice infringido.

SEXTO .- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio). Esta condena sólo alcanza, respecto de la minuta de Letrado, a la cantidad máxima de 1.500,00 euros, (artículo 139.3 de la citada Ley), a la vista de las actuaciones procesales.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación número 5655/2006, interpuesto por la entidad **ALADUEÑA Y PEÑALVER, S. A.** contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 9ª) de fecha 20 de julio de 2006, en su Recurso Contencioso-administrativo 948 de 2003, la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación en los términos expresados.

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 PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.