



Roj: STSJ CV 7009/2012  
Id Cendoj: 46250330012012101155  
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso  
Sede: Valencia  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 329/2010  
Nº de Resolución: 1265/2012  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: MARIA INMACULADA REVUELTA PEREZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

T.S.J.C.V.

Sala Contencioso Administrativo

Sección Primera

Asunto nº "329/2010"

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD**

**VALENCIANA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

En la ciudad de Valencia, a veinte de noviembre de dos mil doce.

VISTO por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta:

*Presidente :*

Ilmo. Sr. D. Mariano Ferrando Marzal

*Magistrados Ilmos. Srs:*

D. Carlos Altarriba Cano

Dña. Desamparados Iruela Jiménez

Dña. Estrella Blanes Rodríguez

Dña. Inmaculada Revuelta Pérez

**SENTENCIA NUM: 1265**

En el recurso contencioso administrativo nº 329/2010, interpuesto por "ILICITANA DE DEMOLICIONES Y EXCAVACIONES, S.A.", representada por la Procuradora DÑA. ROSA CORRECHER PARDO y asistida por el Letrado D. IGNACIO QUESADA LLEDÓ, contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición planteado el 29 de abril de 2010 y la desestimación expresa posterior del mismo, de 7 de marzo de 2011, frente a la Resolución de la Secretaría Autonómica de **Medio Ambiente**, Agua, Urbanismo y Vivienda, de 29 de marzo de 2010, por la que se le impone sanción de multa de 240.404,85# y la obligación de restauración ambiental en plazo de tres meses. Ha sido parte en autos, como Administración demandada, la CONSELLERÍA DE **MEDIO AMBIENTE**, AGUA, URBANISMO Y VIVIENDA, representada y asistida por el Sr. Letrado de la Generalitat Valenciana y Magistrada ponente la Ilma. Sra. Dña. Inmaculada Revuelta Pérez.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que llevó a cabo mediante escrito en que suplica se acuerde la anulación de los las resoluciones impugnadas; subsidiariamente, se exija la reconducción de la sanción de

la conducta tipificada en la normativa valenciana al marco sancionador de la normativa también valenciana; y, la imposición de las costas a la Administración.

Se solicitó la determinación de la cuantía del recurso en 240.404,85#, el recibimiento del pleito a prueba y la presentación de conclusiones escritas.

**SEGUNDO** .- La representación procesal de la Generalitat Valenciana contestó la demanda, mediante escrito en el que solicitó la desestimación del recurso y la declaración de conformidad a Derecho de la resolución impugnada, sin imposición de las costas a esa parte. Se solicito, como otrosí, el recibimiento del pleito a prueba.

**TERCERO** .- Se fijó la cuantía del procedimiento en 240.404,85# y se recibió el mismo a prueba, con el resultado que consta en autos.

**CUARTO** .-Presentaron las partes sus respectivos escritos de conclusiones y quedaron los autos pendientes para votación y fallo para el 13 de noviembre de 2012, en que tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- En el presente proceso, la parte demandante interpone recurso contencioso-administrativo contra desestimación del recurso de reposición contra la Resolución de la Secretaría Autonómica de **Medio Ambiente**, Agua, Urbanismo y Vivienda, de 29 de marzo de 2010 por la que se le impone sanción de multa de 240.404,85# y la obligación de restauración ambiental en plazo de tres meses.

**SEGUNDO** .- La parte actora fundamenta el recurso en los motivos que se exponen sintéticamente a continuación:

1º) El acto impugnado ha sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio y por incompetencia del órgano que lo ha emitido. Se alega que corresponde al Estado la potestad sancionadora por las infracciones contempladas en el art. 20 del TRLEIA y que ni se está ante una declaración de impacto ambiental de proyectos sino ante una sanción de envergadura y que el día 13 de octubre de 2009, cuando la Secretaría Autonómica inició el expediente sancionador, aun no había sido dictada la Orden de 14 de octubre de 2009, sobre delegación del ejercicio de determinadas competencias, a la que se remite la propuesta de resolución, habiéndose iniciado sin la suficiente cobertura competencial.

2º) Infracción de las garantías de legalidad y tipicidad, con vulneración del art. 25 CE , por la incongruencia entre la tipificación de las infracciones impuestas y la sanción aplicable, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Se alega que se imputa una conducta infractora de la Ley 2/1989, pero no se indica el artículo infringido, remitiéndose al art. 20.2.a ) de la norma estatal, que tipifica 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, sin haber obtenido previamente la correspondiente declaración de impacto ambiental. Afirma que la conexión se basa en que la disposición final primera de la normativa estatal establece que esa norma tiene carácter de legislación básica en materia ambiental y en el Anexo I del Decreto 162/1990, del Consell , que contempla una serie de obras o instalaciones sujetas a EIA, lo que supone una vulneración (con dichas remisiones), del art. 127 de la Ley 30/1992 . Se sostiene que si se ha vulnerado la Ley 2/1989, debería ser esta norma la que contemplara la tipificación y calificación de la conducta así como la sanción asociada y no aplicar una sanción prevista para expedientes de la Administración estatal. Señala que el art. 7 de la Ley 2/1989 , prevé el previo requerimiento para subsanar deficiencias cuando se inicia un proyecto sujeto a estudio de impacto ambiental sin cumplir este requisito así como se dé cuenta al Consejo, que podrá decretar su suspensión. Se sostiene, en definitiva, que el expediente sancionador carece de cobertura legal y que la legislación estatal atribuye al órgano sustantivo de la Administración estatal el ejercicio de la potestad sancionadora de las infracciones tipificadas en el art. 20 TRLEIA. Se vulnera el principio de tipicidad, establecido en el art. 25 CE , conforme lo ha interpretado la jurisprudencia, que exige que se precise claramente el precepto legal que describa la conducta imputada.

3º) Infracción del principio de seguridad jurídica, por falta de predeterminación normativa de la conducta ilícita y la sanción correspondiente, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

4º) Aplicación extensiva o analógica del régimen sancionador, al extender al régimen sancionador valenciano tipificaciones y sanciones no previstas en el mismo, con vulneración de los arts. 25.1 CE y 129.4 de la Ley 30/1992 . Se alega que el TC solo admite la remisión normativa en este ámbito si es expreso, está justificado en razón del bien jurídico protegido y la ley contenga el núcleo esencial de la protección.

Ni la conducta que se sanciona está tipificada en la Ley 2/89 ni en su reglamento de desarrollo, por lo que difícilmente puede determinarse una conducta infrinja la Ley valenciana.

5º) Incongruencia y falta de tipicidad de la conducta objeto de la sanción en la legislación estatal. Se alega que la Ley estatal somete a EIA, dentro del grupo Industria Extractiva, las explotaciones que tengan un movimiento total de tierras superior a 200.000 metros cúbicos/años o las que estén en circunstancias especiales. Sin embargo, el legislador autonómico sujeta los materiales de construcción y alude a la elaboración de áridos, no a su extracción. Se sostiene que la conducta no encaja ni con lo previsto en la Ley estatal y ni en la autonómica. Se alega también que según la Ley 2/2006 una actividad extractiva ubicada en dominio público hidráulico o en una zona especialmente sensible y que no haya producido daños graves para el **medio ambiente** la falta de autorización ambiental integrada (en la que se incluye la EIA) sería sancionada con una multa cuyo máximo es inferior a la impuesta por la resolución impugnada. Se concluye que la e regulación de la materia en la Comunidad Valenciana es muy deficiente y que en el sistema estatal la sanción no habría sido impuesta y que en el sistema valenciano la sanción no habría alcanzado el importe fijado.

6º) Falta de proporcionalidad de la sanción. Se alega esencialmente que conductas objetivamente mucho más graves están sancionadas por la legislación autonómica de forma mas leve.

7º) Falta de prueba de los hechos imputados. Se alega que se ha atribuido a las Actas de inspección un valor indubitable pese a no haberse determinado los **medios** empleados para calcular los materiales extraídos, la precisión de los mismos y haberse denegado la práctica de prueba solicitada.

8º) Corresponde imponer las costas a la Administración por su temeridad y mala fe, ante la negativa de suspender la ejecutividad de la sanción, lo que ha perjudicado gravemente los intereses de la demandante, por no haber podido participar, en plena crisis económica, en licitaciones de obra convocadas.

**TERCERO.-** Son hechos relevantes, acreditados en autos, para la resolución del presente conflicto, los siguientes:

1º) El 3 de julio de 2009 agentes del Seprona constatan la realización de actividades extractivas por "ILICITANA DE DEMOLICIONES Y EXCAVACIONES, S.A." en la parcela 811 del polígono 163, partida Saladas, en Elche (Alicante), afectando a una superficie de terreno forestal de 1,2 Ha y 0,8 Ha se superficie no forestal, siendo el volumen aproximado de áridos de 25.000 metros cúbicos, sin contar con Declaración de Impacto Ambiental.

2º) El 6 de octubre de 2009, por Agente Medioambiental se constató que la extracción y machaqueo de áridos continuaba realizándose, adjuntándose fotografías.

3º) Iniciado el correspondiente expediente sancionador el 13 de octubre de 2009, por el Instructor del expediente se dictó propuesta de resolución de fecha 22 de febrero de 2010, tras la cual se dictó resolución el 23 de marzo de 2010 imponiendo una multa de 240.404,85 Euros. Con independencia de la sanción impuesta, se estableció la obligación de realizar la restauración ambiental, debiéndose presentar en el plazo de tres meses desde la notificación de la resolución, un proyecto previo a su ejecución al objeto de que sea supervisado y aprobado por Técnicos de la Generalitat Valenciana.

**CUARTO.-** El núcleo esencial de la demanda consiste en la deficiente cobertura legal de la sanción impuesta, defendiéndose principalmente que la Resolución impugnada vulnera las garantías de tipicidad y legalidad en materia sancionadora por falta de tipificación de la conducta infractora en la normativa valenciana que determina la sujeción de la actividad sancionada a evaluación de impacto ambiental . Lo primero que hay que analizar, por tanto, es la cuestión de la sujeción de la misma (extracción de áridos) a la normativa de evaluación de impacto ambiental, para después analizar el tema de la tipificación y su cobertura .

La sanción se impone, como señala la resolución recurrida y el Sr. Letrado de la Generalitat Valenciana, en aplicación del Anexo I del Decreto 162/1990, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de impacto ambiental, que contempla en su anexo I ( proyectos que deberán someterse a declaración de impacto ambiental), dentro del apartado c) Extracción de minerales no metálicos ni energéticos, el subapartado c.1., "materiales de construcción (sustancias arcillosas, rocas y pizarras, áridos naturales y por machaqueo, yesos, rocas ornamentales)".

A la luz de lo expuesto, ninguna duda plantea a esta Sala que actividades extractivas como la de autos están sujetas a EIA en la Comunidad Valenciana. Sin embargo, el TRLEIA, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, no sujeta este tipo de actividades a EIA. En su Anexo II, Grupo 3, Industria extractiva, apartado e, figuran las explotaciones (no incluidas en el anexo I) que se hallen ubicadas en terreno de dominio

público hidráulico para extracciones superiores a 20.000 metros cúbicos/año o en zona de policía de cauces y su superficie sea mayor de 5 hectáreas.

En cuanto a la tipificación, la Administración sostiene que los hechos están tipificados en el art. 20.2 a) del Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el TRLEIA, en relación con la disposición final primera de la Ley valenciana 2/1989, de evaluación de impacto ambiental. En suma, considera que la disposición final primera, que establece la aplicación supletoria de la normativa estatal básica en cuanto a lo no previsto en ella, permite entender aplicable el art. 20.2.b) del TRLEIA, que tipifica como sanción muy grave el inicio de la ejecución de un proyecto contemplado en su anexo II sin la previa obtención de la DIA o, en su caso, de la decisión de no sometimiento a la misma.

Esta cuestión de la vulneración del principio de tipicidad por la remisión a la normativa básica estatal que se hace en las sanciones en materia de evaluación de impacto ambiental relativas a actuaciones sujetas a este instrumento por la normativa de la Comunidad Valenciana ha sido expresamente resuelta por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de septiembre de 2012 (Recurso de Casación núm. 3308/2009), concluyendo, frente a lo establecido en alguna sentencia de esta Sala, su falta de cobertura. En ella se establece:

*"(...) La vigencia del principio de tipicidad y la doctrina jurisprudencial establecida al respecto tanto por el Tribunal Constitucional como por esta Sala determinan que la interpretación efectuada por la Sala de instancia no pueda compartirse, por lo que el motivo ha de ser estimado.*

*El artículo 8.bis.2.b) de la 6/2001, de 8 de mayo, establece que: "1.Sin perjuicio de las infracciones que, en su caso, puedan establecer las Comunidades Autónomas, las infracciones en materia de evaluación de impacto ambiental en el caso de proyectos privados se clasifican en muy graves, graves y leves. 2. Son infracciones muy graves: (...) b) El inicio de la ejecución de un proyecto contemplado en el anexo II, que deba someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el artículo. 1."*

*Y el Anexo II Industria extractiva (Grupo 3) señala en el apartado d) a <<las Explotaciones (no incluidas en el anexo I) que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico para extracciones superiores a 20.000 metros cúbicos/año o en zona de policía de cauces y su superficie sea mayor de 5 hectáreas>>*

*Ni la fundamentación jurídica de la sentencia que se impugna de instancia ni las alegaciones formuladas por la parte recurrida en su contrarrecurso han sostenido el sometimiento a evaluación ambiental de la actividad sancionada con arreglo a los parámetros establecidos en los Anexos de la antes citada Ley 6/2001 de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986. Dicho de otro modo, la conducta que se sanciona es una extracción que no reúne los requisitos previstos en el Anexo II (Grupo 3) antes transcrito y al que se remite el tipo sancionador.*

*La motivación jurídica de la sentencia, recordemos, concluye sin embargo que <<si bien es cierto que el Art. 8.bis.2.b) de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, se remite, en lo relativo a las infracciones graves, al anexo II de esa ley, es claro, de conformidad con lo anteriormente expuesto, que el tipo infractor previsto en ese precepto legal ha de integrarse, en el ámbito sancionador de la Comunidad Valenciana, acudiendo al anexo de la Ley 2/1989, cuyo punto 3.c.1 -al igual que el punto 3.c.1 del anexo I del Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana - exige el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de todas las extracciones de materiales de construcción (sustancias arcillosas, rocas y pizarras, elaboración de áridos para machaqueo, yesos, rocas ornamentales), sin delimitar ningún criterio relativo a la superficie de terreno afectado por la explotación>>.*

*La sentencia postula, por tanto, la aplicabilidad de la sanción prevista por el artículo 8 ter de la Ley 6/2001 --expresamente invocada por la resolución administrativa impugnada en la instancia-- a la infracción del deber de sometimiento a evaluación ambiental de cualquier actividad extractiva de materiales de construcción (sustancias arcillosas, rocas y pizarras, elaboración de áridos para machaqueo, yesos, rocas ornamentales) prevista por la legislación valenciana. Téngase en cuenta que el Anexo I del Decreto 162/1990, de 15 de octubre, que aprueba el Reglamento de Impacto Ambiental de la Comunidad Valenciana establece en su punto 3.c.1 el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de la actividad de extracción de minerales no metálicos ni energéticos y, en concreto, de <<Materiales de construcción (sustancias arcillosas, rocas y pizarras, áridos naturales y por machaqueo, yesos, rocas ornamentales).>>*

## SEXTO

*- De modo que en el caso enjuiciado la interpretación propugnada por la Sala de instancia pretende suplir la inexistencia de un régimen sancionador específico que se anude al incumplimiento de la obligación de sometimiento a evaluación ambiental de cualquier actividad extractiva de materiales de construcción,*



contenida en la legislación autonómica valenciana. Sin tener en cuenta, por tanto, que el tipo para el que se prevé la sanción aplicada exige una determinada extensión de la actividad o del volumen de extracción ( artículo 8 bis.2.b] y anexo II apartado d] de la tan citada Ley 6/2001 ). A tal efecto la Sala de Valencia confirma la extensión del régimen sancionador establecido por la legislación básica estatal a otras conductas no descritas por la Ley 6/2001. Se vulnera de esta forma la garantía material del principio de tipicidad tal y como el mismo ha sido constitucionalmente configurado.

#### SÉPTIMO

- No está de más recordar al respecto que el principio de tipicidad ha sido configurado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como una concreción del principio de legalidad. Como dijimos en nuestra Sentencia de 15 marzo 2012 (recurso de casación nº 171/2011 ) al resumir lo declarado por la STC 144/2011, de 26 de septiembre «el derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 de nuestra Norma Fundamental incorpora la regla " nullum crimen nulla poena sine lege", que también es aplicable al ordenamiento administrativo sancionador y comprende una doble garantía, formal y material.

a) La garantía material se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (mandato de taxatividad o lex certa ) las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, lo que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (por todas, STC 104/2009 de 4 de mayo ) , FJ 2 y jurisprudencia allí citada).

b) La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas que tipifican las conductas y sanciones, toda vez que el término " legislación vigente" que se contiene en el artículo 25.1 de la CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo , FJ único, y jurisprudencia allí citada).

El principio de tipicidad sirve, en definitiva, a la finalidad de dar a conocer anticipadamente al posible responsable de una infracción la concreta obligación cuyo incumplimiento configura el ilícito penal o administrativo.

En definitiva, en el supuesto examinado la sanción impuesta está prevista para una conducta que no se ha producido, pues exige que la extracción tenga un determinado volumen (superior a 20.000 m3 por año) o que se rebase una extensión determinada (5 hectáreas), lo que determina la quiebra de la imprescindible tipicidad. Sin que pueda integrarse la norma sancionadora, como permite la sentencia, por una norma autonómica no sancionadora que no ha sido llamada en la descripción del ilícito administrativo".

En nuestro caso, la doctrina del Tribunal Supremo resulta plenamente aplicable, ya que la regulación estatal analizada en la Sentencia transcrita se mantiene en idénticos términos en el TRLEIA, por lo que procede, conforme a la misma, estimar el recurso, al no ser posible, como ha establecido el Alto Tribunal, integrar la norma sancionadora, por una norma autonómica no sancionadora que no ha sido llamada en la descripción del ilícito administrativo.

**QUINTO** .- No se aprecia temeridad o mala fe a efectos de la imposición de las costas.

Vistos los artículos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

#### FALLAMOS

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "ILICITANA DE DEMOLICIONES Y EXCAVACIONES, S.A.", contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición planteado el 29 de abril de 2010 y la desestimación expresa posterior del mismo, de 7 de marzo de 2011, frente a la Resolución de la Secretaría Autonómica de **Medio Ambiente**, Agua, Urbanismo y Vivienda, de 29 de marzo de 2010, por la que se le impone sanción de multa de 240.404,85# y la obligación de restauración ambiental en plazo de tres meses. En consecuencia, se anula la citada Resolución en cuanto a la imposición de la sanción de multa de 240.404,85# .Sin costas.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada ponente del presente recurso, estando celebrando Audiencia Pública esta Sala, de la que, como Secretaria de la misma, certifico,

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ