



Roj: STSJ CLM 2308/2012
Id Cendoj: 02003330022012100752
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Albacete
Sección: 2
Nº de Recurso: 440/2008
Nº de Resolución: 644/2012
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: MIGUEL ANGEL NARVAEZ BERMEJO
Tipo de Resolución: Sentencia

T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

ALBACETE

SENTENCIA: 00644/2012

Recurso núm. 440 de 2008

Guadalajara

S E N T E N C I A Nº 644

SALA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 2ª.

Ilmos. Sres.:

Presidenta:

Dª Raquel Iranzo Prades

Magistrados:

D. Jaime Lozano Ibáñez

D. Miguel Ángel Pérez Yuste

D. Miguel Ángel Narváez Bermejo

D. Ricardo Estévez Goytre

En Albacete, a siete de septiembre de dos mil doce.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número **440/08** el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de la mercantil **SEPIOL, S.A.**, representada por la Procuradora Sra. Alfaro Ponce y dirigida por el Letrado D. Jon Arcaraz Basaguren, contra la **CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA**, que ha estado representada y dirigida por el Sr. Letrado de la Junta, sobre **SANCIÓN DE MEDIO AMBIENTE**; siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Miguel Ángel Narváez Bermejo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la actora se interpuso en fecha 05-03-08, recurso contencioso- administrativo contra la Resolución dictada por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Comunidad de Castilla La Mancha de 13-11-2007, dictada en el expediente sancionador nº 19/CT/07/0001.

Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando se dicte sentencia estimando el recurso de conformidad con lo interesado en el suplico de la misma.

SEGUNDO.- Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

TERCERO.- Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las declaradas pertinentes, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones, se señaló día y hora para votación y fallo el 11 de junio de 2012 a las 11,30 horas, en que tuvo lugar.

CUARTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto por la representación de SEPIOL S.A. contra la resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Comunidad de Castilla La Mancha de 13-11-2007, dictada en el expediente sancionador nº 19/CT/07/0001, por la que se impone a la parte recurrente la multa de 60.002 euros y las medidas complementarias correctoras adicionales en los focos de emisión asociados al molino y zona de acopios de materias primas y modificar el proceso de descarga de materias primas, evitando realizarlo en altura.

En el recurso presentado, y con relación a la primera de las infracciones imputadas, esto es, la emisión de contaminantes por encima de los niveles fijados en la autorización de funcionamiento de una instalación industrial, de acuerdo con lo previsto en el art. 83.2.c) del Decreto 833/1975, se alega que las mediciones llevadas a cabo los días 7 al 10 de agosto de 2006 según el informe de mediciones llevado a cabo por la empresa GEOCISA se realizó en unas condiciones climáticas extremas que merman la fiabilidad de los datos obtenidos consistente en el viento extremo e inhabitual en el momento de la medición lo que hace que se pueda cuestionar el valor de las mismas como representativas de la incidencia medioambiental en forma de inmisiones de polvo a la atmósfera de la actividad de SEPIOLSA. Por estas razones se solicitó la realización de una nueva medición que la Administración negó.

Por lo que respecta a la segunda de las infracciones imputadas, es decir, la resistencia o demora en la instalación de los elementos correctores que hubieran sido impuestos, tipificada en el art. 83.2.d) del Decreto 833/1975 se sostiene que no ha habido ni resistencia ni demora ya que la demandante incluso se halla a la espera de recibir contestación al su último escrito de 21-11-2006. La actora ha dado puntual y completa respuesta a cuantos requerimientos le ha formulado la Administración. En cuanto a la ausencia de mediciones de emisión en un molino Poittemill y en un horno experimental de calcinado de sepiolita se llevaron a cabo por parte de GEOCISA desde el 6-2-2007.

En su contestación la representación letrada de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha defiende la legalidad y acierto de la resolución recurrida.

SEGUNDO.- En contestación a las objeciones que la parte sancionada opone a la primera de las multas impuestas por la emisión de contaminantes por encima de los niveles fijados en la autorización de funcionamiento de una instalación industrial en el grupo A en las zonas declaradas de atmósfera contaminada del art. 83.2.c) del Decreto 833/75 de 6 de febrero de desarrollo de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, la recurrente en realidad no discute la veracidad de los resultados obtenidos con la medición realizada sino que sea representativa a la vista de las condiciones atmosféricas adversas existentes en el momento de la medición debido a la alta velocidad del viento reinante que distorsionaba la realidad de la contaminación apreciada.

En principio la Sala a la vista de los informes obtenidos por la recurrente de Internet de la velocidad del viento reinante, que figuran a los folios 196 a 199 del expediente administrativo, debemos negar que se trate de un factor ambiental extremo ya que la velocidad media del viento en el día 7 de agosto era de 15,2 Km/hora; en el día 8, 27,2; en el día 9, 16,5 y en el día 10, 11,9. En dichos informes se dan valores superiores en momentos extremos pero, lógicamente debemos recoger valores medios por entender que es mayor su representatividad. En el mismo sentido se pronuncia el Servicio de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural en su informe de 16 de agosto de 2007-folio 182 del expediente administrativo- que no apreció en el momento de la medición unas condiciones climáticas que hicieran pensar en la posibilidad de anular las mediciones efectuadas. Añade que "Es difícil pensar que las condiciones de viento existentes den lugar a un resultado 9 veces superior a lo permitido por la normativa en un único captador". Por otra parte tratándose de una empresa altamente contaminante, clasificada en el grupo A la circunstancia del viento adverso es un factor que debería ser tenido en cuenta a efectos de adoptar las pertinentes medidas de control con el fin de evitar emisiones nocivas.

A la vista de la valoración de las pruebas aportadas por las partes en litigio no se puede admitir la necesidad de más mediciones como sostiene la recurrente cuando las que se llevaron a cabo son

representativas de la situación ambiental de la fábrica sin que se pueda desvirtuar los resultados obtenidos por unas supuestas circunstancias ambientales adversas, que en realidad no lo son, y que difícilmente podrían desvirtuar las muestras obtenidas cuando los índices de contaminación en este caso son tan altos.

Evidentemente a la hora de rechazar la impugnación de esta primera sanción debemos recalcar frente a las insinuaciones de la recurrente sobre la influencia que en el procedimiento sancionador haya podido tener la denuncia que formula la empresa Walon Iberia S.L. que se trata de una actuación de parte que sirve para la iniciación del procedimiento sancionador ofreciendo indicios que merecen una investigación por parte de la Administración sancionadora pero que las pruebas decisivas que concluyen con la multa son las mediciones rigurosas y objetivas de la empresa GEOCISA y los informes de los servicios técnicos de Calidad Ambiental que ya hemos analizado y valorado de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

El recurso debe ser, pues, desestimado en cuanto a la primera sanción impuesta.

TERCERO.- Suerte distinta debe correr la impugnación de la segunda sanción también de 30.001 euros por resistencia o demora en la instalación de los elementos correctores que hubieran sido impuestos, infracción prevista en el art. 83.2.d) del Decreto 833/75, de 6 de febrero .

La recurrente opone que siempre colaboró e intentó cumplir los requerimientos de adopción de medidas correctoras que le impuso la Administración. Aunque estos antecedentes no tienen mucha relevancia a la hora de decidir este aspecto del recurso interpuesto cabe señalar que no siempre fue así si examinamos los antecedentes de las inspecciones realizadas a la empresa por parte de la Consejería de Medio ambiente. Así en dicha hoja- folio 116 y 117 del expediente administrativo- se observa que en el año 2000 se emitió un informe de medidas de inmisión por Geocisa en el que se supera el límite legislado en uno de los captadores; en mayo de 2006 se comprueban una serie de deficiencias en cuanto a la gestión de residuos peligrosos; no se realizan mediciones en todos los focos de emisión; carecen de proyecto de medidas correctoras de la contaminación atmosférica; la descarga de la materia prima se realiza en altura por lo que la formación de nubes de polvo es muy probable; existe un foco (horno de calcinación de sepiolita terminada) que nunca han notificado.

A la hora de determinar si se han cumplido o no las medidas correctoras indicadas por los servicios de calidad ambiental de la Junta de Comunidades debemos hacer la siguiente relación de hechos que resultan de los documentos 31 a 35 del expediente administrativo y de los documentos que acompaña SEPIOLSA a su demanda en los que se apoya la Administración para la imposición de la sanción con la que se ha multado a la recurrente. Estos hechos son los siguientes:

1º Con fecha 16-8-2006 se hace un requerimiento a la empresa para que en el plazo de un mes se acrediten una serie de extremos incluyendo mediciones correctoras en zona de acopio y trituración y mediciones en focos de emisión.

2º A este requerimiento contesta en plazo SEPIOLSA el 20-9-2006 acompañando la documentación pedida en forma de mapas, planos y descripción de actividades y focos de emisión.

3º Ante la contestación de SEPIOLSA con fecha 3-11-2006 nuevamente la Administración considera que existen puntos sin aclarar en la documentación requerida; que deben notificar las medidas correctoras que se adopten en la zona de acopio y de trituración y que deben realizarse nuevas mediciones de contaminantes en determinados focos en el plazo de diez días.

4º Igualmente y dentro del plazo conferido con fecha 21-11-2006 por parte de SEPIOLSA se contesta con justificación de los resultados de emisiones; propuesta de implantación de medidas correctoras; aspectos relacionados con los residuos peligrosos y mediciones en los focos de emisión no medidos.

5º A la propuesta de implantación de medidas correctoras señaladas en el punto anterior no se le contesta por parte de la Administración a pesar de tratarse de simples propuestas que requerían la aprobación por parte de la autoridad administrativa competente.

Aun cuando no existe respuesta administrativa existen actuaciones posteriores de la empresa que revelan su voluntad de cumplir: A) Consta un informe de GEOCISA con fecha 26-3-2007 de que con relación a las medidas de mantenimiento en focos 4, 5 y 6, las que se han seguido evitan la emisión de partículas; B) GEOCISA hace nuevas mediciones del 6 de febrero al 16 de febrero de 2007 respecto de los focos de emisión de la empresa 7,8,9,10 y 11 que se le requería. Emite informe en mayo de 2007 y contesta a las aclaraciones solicitadas por la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Junta de Comunidades en Agosto de 2007.

Conviene destacar que algunas de las medidas correctoras que se proponían por parte de la empresa sancionada, como por ejemplo la construcción de una caseta para tolva de machacadora, la de cierre total de la nave de trituración, o la de ampliación de las tomas de captación de polvo tenían como fecha de implantación la de abril o marzo de 2007. En otros casos la implantación de medidas era inmediata (en el caso de la orientación de la descarga, o la instalación de riego en las propias tolvas), o se posponía a enero de 2007 (en el caso de la instalación de sistema de riego por aspersión) y finalmente para el replanteamiento de árboles se proponía llevarlo a cabo en el mes de febrero de 2007. Con relación al registro de productos peligrosos y su tratamiento se contenía una propuesta no contestada, así como con relación a la medición de focos de emisión.

Precisamente el mismo día 6-2-2007 en que GEOCISA estaba realizando las mediciones requeridas se presentan en la empresa SEPIOLSA los Servicios de Calidad Ambiental de la Junta de Comunidades para comprobar si las medidas correctoras se habían implantado y comprueban que algunas de ellas no, entre otras razones porque aun no había finalizado el plazo que para su establecimiento se había propuesto y sobre el que la Administración no se había pronunciado. Sin embargo posteriormente la empresa mediante escrito de fecha 12-6-2007 informa de los resultados de las mediciones que se hicieron el 6-2-2007- entre otras referidas a las emisiones del molino Poittemill y del horno experimental de calcinado de sepiolita que se echaban en falta- en los que se concluye que los focos de emisión 7, 8, 9, 10 y 11 cumplen los límites de emisión de partículas, anhídrido sulfuroso, óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono y opacidad legislados en el D. 833/1975; tan solo el foco emisor nº 8 no cumple el límite de emisión de partículas legislado en el punto 27 del anexo IV del Decreto 833/1975, si bien este último punto es discutido por la empresa puesto que entiende que no se debe aplicar a los focos de sus instalaciones que no están sometidos a legislación específica.

No obstante y a pesar de esas razones y de que faltaban los resultados de las mediciones que estaba efectuando en el momento de la inspección GEOCISA, de los que con posterioridad se dio cuenta- en informe de junio de 2007-, ya en mayo de 2007 se acuerda abrir expediente sancionador.

CUARTO.- Como resumen de la exposición de hechos anterior, se puede sobrentender que ha existido una respuesta constante y puntual por parte de la mercantil sancionada a todas las observaciones realizadas por parte de los organismos de inspección ambiental de la Junta de Comunidades de la que se puede desprender un cumplimiento de la mayor parte de las medidas propuestas según las visitas de inspección realizadas, si bien esta es una cuestión que deberá comprobarse en la forma señalada por la resolución sancionadora. Si bien pudiera discutirse en algunos casos la subsanación de deficiencias los plazos recomendados, sin embargo entiende la Sala que ello no ha sido debido a una clara voluntad incumplidora sino a la falta de contestación por parte del órgano requirente a los proyectos y propuestas ofrecidos por la empresa sancionada cuya implantación estaba sometida al superior control y supervisión administrativas. Sin perjuicio de los razonamientos que podamos describir a continuación, falta, a juicio de la Sala, el elemento típico de la conducta sancionada consistente en la voluntad renuente a cumplir las recomendaciones correctoras impuestas, que no lo apreciamos, o el retraso injustificado a su establecimiento, que tiene como descargo o causa de exculpación la falta de contestación a las propuestas de arreglo o reparación formuladas de contrario.

De la esperanza de obtener una contestación a las propuestas de subsanación ofrecidas por la empresa recurrente no se puede desprender una conducta resistente a la implantación de las medidas correctoras ni que hubiera demora por su parte si no fuera porque la Administración no contestó, sino más bien un desconocimiento por parte de ésta de los principios de confianza legítima y buena fe cuya inobservancia también amparan la anulación de la sanción. El principio de confianza legítima está recogido en el artículo 3.1 Ley 30/92 , en relación con el artículo 15 (4 y 5) del R.D. 364/95 .

Con arreglo a la doctrina jurisprudencial , el principio de confianza legítima tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14 de mayo de 1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Asunto Lemmerz- Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, artículo 3.1.2).

Así, las SSTs de 10 de mayo de 1999 y la de 26 de abril de 2012 recuerdan que «la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas -hoy de la Unión Europea- y la jurisprudencia de la Sala 3ª del T.S. , que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad

del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento» y este criterio se reitera en la STS de 16 de mayo de 2012, al resolver el recurso de casación nº 4003/2008 .

La recepción española del principio de la protección de la confianza legítima acontece en varias sentencias del Tribunal Supremo.

La STS de 28 de febrero de 1989 (Ar.. 1458) referente al otorgamiento de subvenciones a un centro escolar durante varios años seguidos, otorgándose al año siguiente sólo una subvención parcial que, tras haberse concedido, luego se deniega sin fundamento para ello. El TS afirma la existencia de un vínculo contractual perfeccionado por el mero consentimiento a efectos justamente de la aplicación del principio de confianza.

Las Sentencias de 1 de febrero de 1990 (Ar.. 1258) y de 7 de octubre de 1991 (Ar.r. 7520) se refieren ambas a la producción por la Administración de " signos" y "actos externos propios", como la publicación de criterios..., "criterios" lo suficientemente concluyentes como para originar la confianza del ciudadano en la legalidad de la actuación administrativa, confianza "que no puede ser defraudada sin más".

La aplicación del principio es restrictiva y cautelosa tratando de no interferir la eficacia de las normas o de resoluciones que puedan estar legitimadas desde el punto de vista del interés común (LAVILLA), y simplemente paliando, en su caso, por vía indemnizatoria los efectos imprevistos y desestabilizadores de tales medidas que, como tales, prevalecen por justificarse en intereses públicos superiores.

Existen ciertos límites a la actuación de los poderes públicos (arts. 9.1 , 9.3 , 10.1 , 14....CE) y en el ámbito cubierto por esos principios constitucionales cabe justificar esa vía indemnizatoria ante la confianza generada y ulteriormente frustrada (LAVILLA, citando el Dictamen del Consejo de Estado de 22 de enero de 1998, expediente 5356/1997). También la actividad del poder legislativo esta sujeta a esos principios constitucionales -su libertad de producción normativa no puede pretenderse irrefragable, "no existe una impunidad absoluta del legislativo" dice CASTILLO BLANCO- de seguridad jurídica, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, etcétera.

El TS, ante el eventual conflicto entre seguridad jurídica y legalidad de la actuación administrativa, ha estimado, en ocasiones, la primacía de la seguridad basándose en el principio de confianza "cuando la actuación de la Administración y la apariencia de legalidad de su actuación han movido la voluntad del administrado a realizar determinados actos e inversiones de medios personales y económicos que después no concuerdan con las verdaderas consecuencias de los actos que finalmente produce la Administración, máxime cuando esa apariencia de legalidad indujo a confusión al interesado, causándole unos daños que no tiene por qué soportar jurídicamente" (STS de 8 de junio de 1990 , citada en STS de 17 de febrero de 1997)

En otras ocasiones, el TS ha rechazado el principio por haber mediado un período de transitoriedad y adaptación, o por haberse otorgado medidas oficiales de ayuda para paliar los efectos de las decisiones, o por considerar que ni el principio de seguridad ni el de confianza legítima garantizan las situaciones de ventaja económica de manera indefinida (LAVILLA).

La doctrina del TS y del TC español puede sintetizarse en las siguientes ideas:

1. Existe en los ciudadanos un umbral de confianza en que la estabilidad del orden jurídico y de las situaciones del mercado se justifique en razones de interés público (STC 38/1997, de 27 de febrero).

2. Los cambios normativos que se produzcan deben intentar, siempre que sea posible, hacer compatibles los intereses públicos y privados en juego mediante la *previsibilidad*.

Si la conducta de los poderes públicos es "sorpresa y no esperada ni ajustada a las condiciones vigentes" mediante disposiciones transitorias (STS de 24 de mayo de 1988 - Ar. 4203 -) es exigible la reparación del perjuicio económico injustificado que pueda producirse (STC 197/1992, de 19 de noviembre , y STC 205/1992, de 26 de noviembre).

3. Habrá que estar al caso concreto y analizarlo en todos sus detalles. Dependerá de las circunstancias del caso y del grado de retroactividad de las medidas adoptadas el que se haya o no vulnerado la confianza.

La STC 199/1990, de 10 de diciembre, señala que la incidencia de los derechos en cuanto a su protección futura no pertenece al campo de la retroactividad ya que no existen efectos retroactivos prohibidos en cuanto no afecten a derechos consolidados, ciertos, efectivos y actuales, no eventuales o futuros. A estos efectos, debe subrayarse que los derechos de los funcionarios públicos, salvo en su dimensión económica, no son tales derechos dada la condición *estatutaria* de los mismos. Tales derechos serán los que en cada momento establezca la ley que regule el estatuto de los funcionarios (art. 103.3 CE) en el marco, claro es, de la Constitución.

En relación con este asunto, el criterio español es más reticente que el comunitario en orden a la protección de las expectativas, y particularmente de las expectativas de los funcionarios. La doctrina general española es a favor de la no necesidad de indemnización de las meras expectativas frustradas de los funcionarios públicos (STC 108/1986, de 29 de julio, STC 99/1987, de 11 de junio, y STSs de 30 de noviembre de 1992, Ar. 8769 y 9393).

4. La quiebra del principio de confianza debe deslindarse de otras instituciones con sustantividad propia, singularmente la expropiación forzosa de bienes o derechos, prevista en el art. 33.3 de la Constitución y regulada por ley de 16 de diciembre de 1954, que en todo caso originará derecho a indemnización. No así, el caso previsto en el art. 33.2 CE, la delimitación legal de acuerdo con su función social del contenido del derecho de propiedad, particularmente de la propiedad del suelo urbano, materia de la que *mutatis mutandis* podría decirse lo mismo que respecto del régimen jurídico de los funcionarios habida cuenta, también, de su carácter *estatutario*.

5. Los poderes públicos tienen también deberes positivos de actuación. El poder legislativo y ejecutivo, en concreto, cuando produzcan leyes o normas reglamentarias, deben prever el establecimiento de las medidas transitorias que sean necesarias para la adaptación de las situaciones subjetivas a los cambios normativos.

El principio de protección de la confianza legítima ha sido también ponderado por el Consejo de Estado en diversos dictámenes (12 de mayo de 1992 -expediente 464/1992-, 3 de junio de 1994 -504/1994-, 16 de diciembre de 1994 -1973/1994-, 30 de mayo de 1996 -1381 y 1941/1995-, 22 de enero de 1998 -5356/1997-, entre otros).

El dictamen de 22 de enero de 1998 señala que *"el principio de protección de la confianza legítima, cuyo significado no es ajeno al principio de buena fe,..., es un principio de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y, por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección"*. Por su parte el dictamen de 16 de diciembre de 1994 dice que "lo que ampara el principio de protección de la confianza legítima es la adopción y aplicación de medidas de forma que con ellas no resulte sorprendida la buena fe y, por consiguiente, la previsión de los administrados; no el que a partir de un determinado momento entre en vigor con plenos efectos una medida adoptada y reconocida" con anterioridad.

Resulta ilustrativo el caso a que se refiere el dictamen de 30 de mayo de 1996. Se trata de una extranjera que decide venir a trabajar a España y pide y obtiene los permisos de trabajo y residencia. Las autoridades consulares le conceden el visado, pero cuando llega a España se le prohíbe la entrada como consecuencia de una previa expulsión del territorio nacional. La empresa que la había contratado solicitó entonces una indemnización a la Administración pues había pagado las tasas de expedición del visado y el billete de avión de la ciudadana extranjera; y la falta de coordinación entre las autoridades policiales, las laborales y las consulares le habían ocasionado un perjuicio económico que no tenía obligación de soportar. El Consejo de Estado estimó, en efecto, el principio y señala: "Cuando el proceder de la Administración genera una apariencia y, confiado en ella, el ciudadano, de buena fe, ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la Administración la obligación de no defraudar esa confianza, y de estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada. En el curso de la tramitación de este expediente la Administración no ha imputado negligencia alguna a la empresa..., ni infracción legal o reglamentaria alguna: tampoco se ha cuestionado la buena fe de la sociedad reclamante, por lo que en ese conjunto de circunstancias existe fundamento objetivo y razonable para entender que la Administración ha defraudado la legítima confianza que en ella había depositado la mercantil...." generándose, por tanto, una responsabilidad patrimonial de la Administración a favor de la empresa en cuestión.

La aplicación de tal doctrina jurisprudencial permite la estimación en este caso de la vulneración de dicho principio al concurrir los presupuestos determinantes de su apreciación.

Creemos que es contrario a la buena fe y a la confianza legítima que habiendo respondido la recurrente a los requerimientos que se le hicieron en evitación de contaminación ambiental y habiendo realizado una

proposición de medidas cuya adopción estaba condicionada a la aprobación administrativa, la empresa podía esperar, en el peor de los casos y que como mínimo la Administración respondiera, dando la conformidad o desaprobando como mal mayor esas medidas. Este comportamiento era esperable atendiendo a la realidad de la correspondencia postal ininterrumpida que hemos relatado entre empresa y Administración como medio para llegar a conclusiones o medidas satisfactorias de los intereses medioambientales defendidos por la administración, elegido como vía de solución de las posibles discrepancias que pudieran surgir en su implantación.

Lo que resulta sorprendente, a juicio de la Sala, es que rompiendo la Administración el precedente consistente en la cadena de comunicaciones escritas en orden a la adopción de medidas y sin responder a las propuestas de enmienda de deficiencias formulada, se presente de visita en la empresa para comprobar las mismas antes de los plazos indicados para la implantación de algunas de ellas cuando era razonable esperar ante la falta de respuesta y objeciones de los órganos de control e inspección a los proyectos de subsanación, como se había hecho con anterioridad requiriendo omisiones, rectificaciones, nuevas medias o complementarias, la aceptación de aquéllas ante la conducta positiva de colaboración y establecimiento de disposiciones adoptada, siendo improcedente y precipitado, a juicio de la Sala, que sin atender a dichos plazos y a las mediciones que en el momento de la inspección se estaban realizando, se anuncie la falta de cumplimentación de las medidas y como consecuencia de todo ello se inicie un procedimiento sancionador. Lo más justo y adecuado desde la perspectiva de los principios enunciados y el de seguridad jurídica hubiera sido esperar al resultado de las medidas que se iban a implantar en los plazos indicados por la empresa y no rechazados ni objetados por la Administración (en vez de los requerimientos adoptados hasta ese momento), así como a las conclusiones obtenidas de las mediciones que se estaban efectuando, cuyos resultados conoció la Administración, unos, en marzo de 2007, y otros en junio de 2007 tan pronto como la empresa los tuvo a su disposición, para acomodar las medidas de corrección a dichos efectos sin necesidad de atender a su represión y sanción a la vista de la actitud cooperadora de la empresa, sin quebrar de esta manera los principios tantas veces invocados e inspiradores como directrices orientadoras de la actuación administrativa (art. 3. de la Ley 30/92).

El recurso debe ser estimado en cuanto a esta segunda sanción impuesta.

QUINTO. - Al estimarse en parte el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el art. 139 de la LJCA no se hace pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales causadas.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación,

FALLAMOS

1.º Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto.

2º Anulamos en parte la resolución recurrida así como sanción impuesta dejando sin efecto la multa de 30.001 euros por resistencia o demora en la implantación de medidas de subsanación impuestas prevista en el art. 82.2 d) del Decreto 833/1975 , manteniendo el resto de pronunciamientos de la resolución recurrida.

3º No se hace pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales causadas.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia no procede la interposición de recurso ordinario alguno.

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

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Miguel Ángel Narváez Bermejo, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que como Secretario, certifico en Albacete, a siete de septiembre de dos mil doce.