

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN (pp. 2-12)**

—

**JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CASTELLA I LLEÓ (pp. 13-23)**

IÑIGO SANZ RUBIALES

*Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado) / Catedràtic de Dret Administratiu  
(acreditat)*

*Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Evaluación ambiental: órgano ambiental vs. órgano sustantivo (el alcance de la potestad del órgano ambiental en los proyectos sometidos a EIA). 2. Protección del dominio público hidráulico. 2.1. De nuevo sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por vertidos no autorizados a las aguas subterráneas. 2.2. Sobre la posibilidad de legalizar construcciones en zona de servidumbre y de policía realizadas sin autorización del organismo de cuenca. 3. Explotación racional de recursos mineros. 3.1. La competencia para el aprovechamiento de recursos mineros de la sección A) con motivo de la construcción de infraestructuras estatales. 3.2. Imposición de sanciones y exigencia de indemnizaciones por daños al medio ambiente. Otra sentencia más sobre la explotación minera El Feixolín. 4. Más sobre el polémico proyecto Meseta Ski: anulación de la obligación de demolición.

Como siempre, los ajustados parámetros temporales de estas colaboraciones impiden que las sentencias reseñadas sean de una “rabiosa actualidad” semejante a la de los periódicos. Desde que estos publican una noticia “judicial” (en nuestro caso, algunas decisiones judiciales polémicas han sido objeto de atención por los medios de comunicación social) hasta que la sentencia está disponible para el público suelen transcurrir meses, que hacen que la novedad se devalúe (y que el valor estrictamente jurídico se asiente).

Por todo ello, se analizan diversas sentencias del Tribunal de Justicia de Castilla y León, tanto de las salas de Valladolid como de Burgos, algunas de las cuales corresponden a las últimas semanas del primer cuatrimestre del año, pero que no pudieron comentarse en su momento por falta de efectiva disponibilidad. Como se tendrá ocasión de comprobar, algunos de los temas son reiterativos (vertidos contaminantes, protección del dominio público hidráulico) y otros novedosos, aunque vengan de lejos.

### **1. Evaluación ambiental: órgano ambiental vs. órgano sustantivo (el alcance de la potestad del órgano ambiental en los proyectos sometidos a EIA)**

La Sentencia núm. 225/2011, de 6 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), trae a colación un conflicto que ya había sido tratado por algunos especialistas a nivel doctrinal y que se plantea ahora en la práctica: el problema del alcance de las competencias del órgano ambiental en la evaluación de impacto. Se impugna en este recurso la Resolución de 27 de febrero de 2009, de la Viceconsejería de Desarrollo Sostenible de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se confirmaba (en alzada) la sanción de 96.040 € impuesta a la demandante por incumplimiento de la declaración de impacto ambiental del proyecto de instalación cerámica del que era titular.

La sanción fue impuesta por Resolución de 12 de agosto de 2008, de la Dirección

General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Consejería de Medio Ambiente. La argumentación de la parte actora se sustenta en que se estaba sancionando el incumplimiento de la declaración de impacto ambiental de 4 de febrero de 1999 en lo que se refería a la profundidad de explotación y al tiempo de duración de esta, pero estos aspectos técnicos corresponden a la materia “minas” y no a la materia “medio ambiente”, y la competencia en materia de derecho minero corresponde única y exclusivamente a la Dirección General de Minas y no a los órganos ambientales. Como señala la Sentencia, recogiendo los argumentos de la demanda, “toda injerencia de la Consejería de Medio Ambiente sobre cuestiones relativas a la ordenación y administración minera, o la planificación o investigación minera, es ajena a sus competencias”, por lo que la declaración de impacto ambiental debe limitarse a “pautar medioambientalmente el ejercicio del derecho a explotar”. (Además de la incompetencia, señalaba el demandante que la declaración del proyecto en cuestión no incluía las circunstancias cuestionadas —plazo de explotación y profundidad máxima— dentro de su contenido dispositivo, sino en el expositivo de esta.)

La resolución judicial recuerda que la infracción que se dice cometida es la del incumplimiento de las condiciones ambientales en que debe realizarse el proyecto de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, así como las correspondientes medidas protectoras y correctoras. Y “para saber cuáles sean estas condiciones y las medidas protectoras y correctoras establecidas, es preciso acudir a la Declaración de Impacto Ambiental”. Los dos extremos cuestionados en la demanda (duración y metros de profundidad) “podrán ser exigidos por la autoridad minera, pero no por la autoridad medioambiental”. De acuerdo con ello, se fijan los límites de la declaración ambiental en relación con el condicionado (sustantivo) del proyecto. Ahora bien, la Sala constata también que en la actuación del demandante hubo incumplimiento de otros aspectos menores del condicionado del proyecto, lo que la lleva a mantener la sanción impuesta, aunque reducida de forma importante.

## **2. Protección del dominio público hidráulico**

### *2.1. De nuevo sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por vertidos no autorizados a las aguas subterráneas*

La STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 23 de junio (núm. 1467/2011) resuelve la

impugnación de una sanción administrativa impuesta por vertidos no autorizados y vuelve a incidir en los criterios de determinación e imposición de las sanciones (en este caso, ambientales). Se impugna en vía contenciosa la Resolución del presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 9 de mayo de 2007, en el expediente D-16273/E, por la que se impuso al demandante una sanción de multa de 3.000 euros por un vertido susceptible [sic] de contaminar. Se trataba, en concreto, de un vertido de aguas residuales urbanas procedente de un grupo de *bungalows* (veintiuno) en un terreno, vertido capaz (aunque de previsible escasa incidencia) de contaminar las aguas subterráneas en la zona de acuífero de interés local y realizado sin autorización administrativa en el término municipal de La Alberca (Salamanca).

Nuevamente nos encontramos con esta clase de vertidos tan cuestionada en el momento actual y que en los últimos años está asumiendo un claro protagonismo en el ámbito jurisprudencial: los simples depósitos de sustancias que pueden filtrarse y contaminar acuíferos subterráneos (vertidos indirectos en aguas subterráneas). En este caso no tienen origen agrícola o ganadero, sino simplemente doméstico (aguas residuales urbanas).

El autor del vertido reacciona ante la sanción impuesta con varios argumentos que la Sala, uno tras otro, va desestimando, con mayor o menor fortuna.

El primero se refiere a que no existe una resolución sancionadora. La realidad —como se deduce de los autos— es que la resolución de la sanción se adoptó de forma verbal, sin perjuicio de su posterior plasmación por escrito. Señala la Sentencia (FD 3.º):

“[...] El art. 20. 2 del Real Decreto 1398/1993 señala que la resolución sancionadora puede formalizarse por cualquier medio que acredite la voluntad del órgano competente para adoptarla y el art. 55.2 de la LRJPAC prevé que en los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal la constancia escrita del acto, cuando sea necesario, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. En este caso el titular en la competencia para ello, que es el Presidente de la Confederación Hidrográfica ha dictado la resolución verbalmente y el Comisario de Aguas, órgano inferior, ha dado forma escrita al acto procediendo también a su firma (folios 43 y 44).

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo admite excepcionalmente las sanciones verbales (siempre que se plasmen por escrito), tal y como reconoce, por todas, la STS de

26 de noviembre de 2002; pero el artículo 20.2 del Reglamento del procedimiento sancionador puede no ser suficiente para habilitar a la Administración a adoptar sanciones verbales, porque la excepción, esto es, la adopción de sanciones en forma verbal, tiene que estar expresamente prevista, tanto si la competencia corresponde a órganos colegiados como si corresponde a órganos unipersonales. Además, el Tribunal lo trae a colación (el art. 20.2) para justificar la adopción de una decisión verbal, cuando el precepto reglamentario se refiere a la formalización y no a la adopción.

Otro de los motivos alegados, relativo a la inversión de la carga de la prueba en cuanto a la potencialidad contaminante del vertido, queda desestimado por la presunción de veracidad que tiene la constatación de hechos realizada por un funcionario investido como autoridad pública (de acuerdo con lo establecido por el artículo 137.2 LAP). En estos casos, los hechos declarados probados por estos funcionarios gozan de “presunción de veracidad”, ciertamente *iuris tantum*, pero su manifestación conlleva la inversión de la carga de la prueba: deberán ser los demandantes los que prueben que lo constatado por dichos funcionarios no se ajusta a la realidad.

Finalmente, el último argumento se refiere a la falta de motivación de la sanción. En efecto, para que una sanción pueda imponerse es preciso aludir a las circunstancias agravantes obrantes en el caso; si estas no se señalan, la sanción solo se puede imponer en su grado mínimo. Sin embargo, en este caso parece darse a entender que falta una enumeración de dichas circunstancias, aunque sí que se motiva suficientemente el cumplimiento del tipo. Frente a lo que señala la Sentencia de la Sala, desestimatoria de este y los demás motivos, habría que acudir a la jurisprudencia en materia de sanciones (que no se menciona) para anular parcialmente la sanción y dejarla en su grado mínimo.

En definitiva, estamos ante una decisión judicial mejorable en cuanto a la argumentación utilizada para justificar el mantenimiento de la sanción administrativa impuesta.

## *2.2. Sobre la posibilidad de legalizar construcciones en zona de servidumbre y de policía realizadas sin autorización del organismo de cuenca*

La Sentencia de 26 de julio de 2001, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), hace referencia a la ilegalidad de las obras realizadas en zonas de policía y de servidumbre de cauces. Reconoce que es posible

autorizar, con carácter excepcional y por razones justificadas de interés general, las edificaciones en esas ubicaciones, pero dichas autorizaciones no son regladas, sino discrecionales y corresponde a la Administración hidráulica competente valorar las circunstancias del caso para su otorgamiento. Hay que recordar que la zona de servidumbre tiene una anchura de cinco metros, linda con el cauce y es de uso público (artículo 6.1 de la Ley de Aguas, TR aprobado por RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio), y que, según el artículo 7.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril), “los propietarios de estas zonas de servidumbre [...] no podrán edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados”. La zona de policía tiene cien metros de anchura desde el cauce (art. 6.1 LA) y, según el artículo 9.3 RDPH, “la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de Cuenca”; estas obras o trabajos incluyen “las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional” (art. 9.1 c) RDPH).

“En el caso, el demandante había edificado una vivienda en una parcela de su propiedad y la edificación en cuestión quedaba ubicada en un terreno que, en parte era zona de policía y en parte servidumbre de cauces. La vivienda en cuestión contaba con la preceptiva licencia municipal, que le fue otorgada a pesar de su ubicación. Una vez construida, y ante la denuncia de un guardia fluvial, solicita la legalización de dicha construcción a la Confederación Hidrográfica con base en el art. 67 LAP, que establece: “1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”. Y en el apartado 4, añade: “Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente”.

La Confederación deniega la legalización, resolución que es impugnada en vía contenciosa por el titular de la vivienda, principalmente sobre la base de dos argumentos: la posibilidad de legalización de construcciones sin licencia que la Ley urbanística regional atribuye a la Administración pública y el principio de confianza legítima, porque el municipio le otorgó la licencia para ello sin condicionamiento alguno y sin aludir en ningún momento a la ilegalidad de la edificación por infracción de la Ley de Aguas, y la Guardia Fluvial conocía la intención de llevar a cabo esa edificación antes de su efectiva ejecución.

La Sala afirma, en primer lugar, la inaplicabilidad del artículo 67 al caso, porque no hay acto administrativo susceptible de ser convalidado, sino una construcción, legalizable o

no (lo cual no es cierto, propiamente, porque sí existió una denegación de la legalización, esto es, un acto administrativo denegatorio de la autorización a posteriori que sí que podría ser convalidable). Más rigor se aprecia en la argumentación sobre la discrecionalidad de dicha “legalización”: la decisión judicial no cuestiona la posibilidad de legalizar que tiene la Administración hidráulica en este caso, como tampoco lo hace la propia Administración al denegarla. Lo que cuestionó la Administración hidráulica era su conveniencia, o en concreto, “la procedencia de este otorgamiento en base a [sic] la discrecionalidad que el artículo 7.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico otorga al Organismo de cuenca para valorar si existe una causa ‘muy justificada’, para autorizar una construcción en zona de servidumbre, y el artículo 9.1 del mismo Reglamento para ponderar ‘las exigencias de la protección del dominio público y el régimen de corrientes’”. Y el demandante no aporta ninguna razón justificativa de esta excepcionalidad que permitiera la autorización correspondiente.

El otro argumento esgrimido por el demandante se apoya en el principio —¡¡otra vez!!— de confianza legítima, porque el titular de la vivienda había solicitado la correspondiente autorización municipal, que se otorgó incondicionada. Y correspondía al Ayuntamiento la solicitud del correspondiente informe o autorización al organismo de cuenca (artículo 291.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero: “No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de uso del suelo que, conforme a la legislación sectorial, requieran otras autorizaciones administrativas previas hasta que las mismas sean concedidas”). De estimar este motivo, la responsabilidad derivada de la infracción recaería sobre el Ayuntamiento. Sin embargo, el Tribunal, al igual que en el caso arriba señalado, recuerda que el principio de confianza legítima no puede amparar actuaciones ilegales, como es el caso.

En definitiva, ni el principio de confianza ni la posibilidad de legalización obligan a la Administración hidráulica a autorizar a posteriori la construcción de una vivienda que, de forma manifiesta, ocupa parte de la zona de policía y de la de servidumbre de cauces.

### **3. Explotación racional de recursos mineros**

#### *3.1. La competencia para el aprovechamiento de recursos mineros de la sección A) con motivo de la construcción de infraestructuras estatales*

Por su alcance competencial, más que sustantivo, se trae a colación esta sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Valladolid) que desestima la pretensión planteada por el demandante.

El demandante, titular de un permiso de investigación de áridos, había obtenido la paralización de la explotación de áridos de una parcela ubicada en el terreno destinado al aeropuerto de León. Frente a esa paralización, decidida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León el 27 de junio, la UTE que construía el aeropuerto de León planteó un recurso de alzada, que resolvió el 28 de septiembre la Dirección General de Energía y Minas de la Junta, estimando lo solicitado y anulando la paralización sobre la base de que el acuerdo de paralización era nulo de pleno derecho por incompetencia manifiesta (art. 62.1.e) LAP). En efecto, la Sala trae a colación la previsión del artículo 37.3 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, donde se especifica lo siguiente:

El cumplimiento de las prescripciones contenidas en el título III, en relación con los Servicios del Ministerio de Industria y Energía y cuantos se refieren a la aplicación de la técnica minera, respecto a los aprovechamientos de recursos de la Sección A) a que se contrae el título citado, destinados a obras públicas dirigidas o inspeccionadas por organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, cualquiera que sea el sistema de su ejecución, quedará atribuido a este Departamento, sin perjuicio de dar cuenta a efectos estadísticos del comienzo y términos de los referidos trabajos a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía y, anualmente, de las cantidades de materiales extraídos.

De acuerdo con lo anterior, cuando se trate de obras públicas de competencia estatal, las actuaciones administrativas en relación con el aprovechamiento de los recursos de la sección A) corresponde al Estado. Dicho de otra manera, la competencia sustantiva (proyecto de infraestructura) arrastra a la competencia complementaria o “adjetiva” (en este caso, la relativa a minas). En el supuesto analizado, queda constancia en los fundamentos jurídicos de la Sentencia que la obra del aeropuerto es promovida por AENA, entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Fomento.

Este fenómeno de “arrastre” recuerda a la distribución de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental y trae su razón de ser en el interés estatal de que las grandes infraestructuras de su competencia no queden frustradas por decisiones de las comunidades autónomas en las que se ubiquen dichas obras. Aunque la justificación competencial puede ser cuestionable, lo cierto es que el Real Decreto de 1978 no ha sido anulado por infracción de la distribución de competencias y es admisible la justificación esgrimida por la propia Sala respecto a su constitucionalidad (competencial): señala la Sentencia que la norma estatal utilizada para anular la paralización de las extracciones es conforme a la distribución constitucional de competencias, en la medida en que el Real Decreto mencionado tiene naturaleza básica (tal y como afirma la propia Sentencia que aquí se comenta), aunque sea anterior a la aprobación de la Constitución. Ello no impide, todo lo contrario, el ejercicio de las competencias ambientales de la Junta de Castilla y León, pero siempre que no implique la frustración de las competencias estatales en materia de minas.

### *3.2. Imposición de sanciones y exigencia de indemnizaciones por daños al medio ambiente. Otra sentencia más sobre la explotación minera El Feixolín*

Aunque no se trata de una sentencia de la Sala, sino de un juzgado unipersonal (cuya eventual apelación debería resolver, entonces sí, la Sala), no quiero dejar de comentar la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de León, de 15 de septiembre de 2011, porque traerá cola y porque es, a su vez, fruto de sentencias anteriores. Esta decisión judicial analiza la legalidad de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Villablino a la empresa titular de la mina El Feixolín, de infausta memoria porque se trata de una explotación de carbón a cielo abierto que carecía de las licencias correspondientes y estaba parcialmente ubicada en una zona protegida desde el punto de vista ambiental.

Como se acaba de señalar, no es este el primer pronunciamiento judicial sobre esta explotación minera. La Sociedad Narsil, S. L., había denunciado el 4 de junio de 2004 la realización de labores mineras en el paraje El Feixolín, en el término municipal de Villablino, sin estudio de evaluación de impacto ambiental, sin las correspondientes licencias de actividad, apertura y obras, y sin autorización de ocupación del monte. El escrito de denuncia iba acompañado de una solicitud de iniciación del correspondiente

expediente sancionador y de una solicitud de exigencia de restitución del daño causado. La Administración autonómica, ante la denuncia y las solicitudes que la acompañaban, no inició expediente administrativo alguno, motivo por el cual la recurrente impugnó en vía contencioso-administrativa dicho silencio.

En el momento de la denuncia la actividad minera en cuestión era totalmente ilegal. Además, el mismo Juzgado núm. 1 de lo Contencioso de León, en Sentencia de 28 de noviembre de 2005, ya había condenado al Ayuntamiento de Villablino a realizar la actividad necesaria para la suspensión y clausura de dicha actividad minera y a iniciar los procedimientos sancionadores y de restauración a que hubiere lugar. A mayores, la Sentencia del TSJ de 30 de enero de 2009 condenó a la Administración autonómica a adoptar las medidas necesarias para la clausura de la actividad minera desarrollada por la MSP en El Feixolín y a iniciar “los procedimientos sancionadores y de restitución del daño a que hubiere lugar”.

En ejecución de sentencia, el Ayuntamiento de Villablino inició y resolvió el correspondiente expediente sancionador contra la empresa titular de la explotación. La resolución de este expediente, que imponía la sanción de ¡¡190 millones de euros!! a la minera, fue objeto de impugnación por esta ante el Juzgado. La Sentencia judicial merece ser destacada porque, a pesar de tratarse de “jurisprudencia menor”, la cuantía es “mayor” y tiene rigor técnico. En efecto, el contenido de la Sentencia hace referencia a la sutil —en ocasiones— diferencia entre las sanciones y la exigencia de responsabilidad extracontractual por daños a bienes públicos o al medio ambiente. El asunto se explica a continuación.

El Ayuntamiento de Villablino inició —en ejecución de sentencia, como hemos visto— el procedimiento sancionador contra Minero Siderúrgica de Ponferrada, S. A., la empresa titular de la mina El Feixolín, a consecuencia del cual le impuso la sanción de multa de 129.071.078,59 € por la comisión de una infracción muy grave (art. 115.1.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, LUCYL) y otra grave (art. 115.1.b) LUCYL) en materia urbanística y de otra infracción muy grave en materia ambiental (art. 74.2.a) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, LPA CyL), por Decreto del alcalde de 28 de febrero de 2007, confirmado por el de 26 de marzo de 2007, que desestimó el recurso de reposición.

La sociedad demandante solicitó la anulación de la sanción impuesta. Entre otros

motivos, alegó el principio de confianza legítima, por entender que el Ayuntamiento de Villablino le había otorgado por silencio la correspondiente licencia. Sin embargo, con buen criterio, el juez recuerda que el principio de confianza legítima no alcanza a cubrir situaciones *contra legem*, de acuerdo con una constante jurisprudencia, tal y como ha vuelto a confirmar, recientemente, el Tribunal Supremo (STS de 10 de febrero del 2010). Si, como es evidente, la apertura y explotación de la mina a cielo abierto era ilegal, la sociedad titular de la explotación no puede alegar el principio de confianza legítima para entender que las sanciones impuestas son ilegales.

Pero más interés tiene otro de los motivos de la demanda, que es, a la postre, estimado y provoca la anulación parcial de la sanción impuesta, y que se basa en el principio de proporcionalidad. En efecto, la suma de las cuantías máximas totales de las sanciones posibles a la luz de las leyes urbanística y de prevención ambiental de Castilla y León no puede superar los 2,5 millones de euros, cantidad que no llega al 2% de la sanción efectivamente impuesta. La razón de esta exagerada cuantía sancionadora se encuentra en la interpretación que el Ayuntamiento de Villablino hace del artículo 131.2 de la Ley 30/1992, cuando dispone que “el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”. En este sentido, el Ayuntamiento cifra en esa cantidad los beneficios obtenidos desde julio de 1995 hasta octubre de 2006; sin embargo, el propio Juzgado no considera probada esa cantidad, ni siquiera la existencia de beneficio. Además, a la luz de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso de Castilla y León, este precepto de la Ley básica no puede modificar las cuantías máximas de las sanciones establecidas por la Ley sancionadora, por lo que las sanciones no pueden desbordarlas.

Por otro lado, hay que tener en cuenta el alcance de la obligación de restaurar la legalidad que tienen los autores de la actividad infractora; tal y como establece el artículo 117.4 LUCYL, “cuando la suma de la sanción imponible y del coste de las medidas de restauración de la legalidad sea inferior al importe del beneficio, se incrementa la cuantía de la multa hasta alcanzar dicho importe, teniendo en cuenta el valor en venta de las parcelas, construcciones e instalaciones resultantes de los actos sancionados conforme a las normas establecidas en la legislación del Estado”. Aquí es la propia Ley sectorial la que establece el criterio de determinación de las cuantías de las sanciones en función del beneficio obtenido, lo cual es técnicamente correcto.

Lógicamente, la indemnización solo puede alcanzar a la reposición y a la indemnización de daños y perjuicios: no puede incluir el beneficio obtenido. Eso puede “cargarse” a la sanción. Pero para eso es necesario tener en cuenta la cuantía de la indemnización y la cuantía del beneficio, y este último dato no se ha probado. Lo único probado es el coste de la restauración (15.134,14 € por hectárea, siendo el número de estas de 176,07, a 31 de diciembre de 2006). Por lo tanto, será preciso cuantificar la sanción en función de los únicos datos probados en el proceso, que son los gastos de restauración (y no los supuestos beneficios). De acuerdo con ello, la cuantía de la sanción no puede superar los 800.000 euros, tal y como establece el juez.

En definitiva, se trata de un problema de prueba (de los beneficios obtenidos) y de distinción entre obligaciones pecuniarias de naturaleza sancionadora y obligaciones indemnizatorias, que se pueden tramitar en el mismo procedimiento administrativo, pero que responden a conceptos distintos.

#### **4. Más sobre el polémico proyecto Meseta Ski: anulación de la obligación de demolición**

A la espera de lo que decida el Tribunal Constitucional, que debe pronunciarse sobre una cuestión de constitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso de Valladolid y sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley 6/2010 de Castilla y León, de convalidación, que declaraba como proyecto de interés regional el complejo de esquí Meseta Ski, el Tribunal de Justicia de Castilla y León (Sala de Valladolid) revocó con fecha 18 de julio el Auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Valladolid, que obligaba, en ejecución de sentencia, al Ayuntamiento de Tordesillas a demoler el complejo de ocio y aventuras Meseta Ski promovido por la Diputación.

Se trata de una decisión hasta cierto punto obligada porque la Ley de aprobación-convalidación de dicho proyecto está en estos momentos —y se prevé que para un amplio período de tiempo— sub iúdice en sede constitucional, y la respuesta de este tribunal a los recursos planteados será definitiva de la viabilidad jurídica o no de las obras realizadas.

**Sumari:** 1. Avaluació ambiental: òrgan ambiental contra òrgan substantiu (l'abast de la potestat de l'òrgan ambiental en els projectes sotmesos a EIA). 2. Protecció del domini públic hidràulic. 2.1. De nou sobre l'exercici de la potestat sancionadora per abocaments no autoritzats a aigües subterrànies. 2.2. Sobre la possibilitat de legalitzar construccions en zona de servitud i de policia realitzades sense autorització de l'Organisme de Conca. 3. Explotació racional de recursos miners. 3.1. La competència per a l'aprofitament de recursos miners de la secció A) amb motiu de la construcció d'infraestructures estatals. 3.2. Imposició de sancions i exigència d'indemnitzacions per danys al medi ambient. Una altra sentència més sobre l'explotació minera "El Feixolín". 4. Més qüestions sobre el polèmic projecte "Meseta Ski": anul·lació de l'obligació de demolició.

Com sempre, els ajustats paràmetres temporals d'aquestes col·laboracions impedeixen que les sentències ressenyades siguin de "rabiosa actualitat", semblant a la dels diaris. Des que els mateixos diaris publiquen una notícia "judicial" (en el nostre cas, algunes decisions judicials polèmiques han sigut objecte d'atenció dels mitjans de comunicació socials), fins que la sentència està disponible al públic, solen transcórrer uns quants mesos, que fan que la novetat es devaluï (i que el valor estrictament jurídic s'assenti).

Per tot això, es porten a col·lació diverses sentències del Tribunal de Justícia de Castella i Lleó, tant de les sales de Valladolid com de Burgos, algunes de les quals corresponen a les últimes setmanes del primer quadrimestre de l'any, però que no vam poder comentar en el moment oportú per falta d'efectiva disponibilitat. Com podrem comprovar, alguns dels temes són reiteratius (abocaments contaminants, protecció del domini públic hidràulic) i altres són nous, encara que vinguin de lluny.

### **1. Avaluació ambiental: òrgan ambiental contra òrgan substantiu (l'abast de la potestat de l'òrgan ambiental en els projectes sotmesos a EIA)**

La sentència n. 225/2011 de 6 maig, de la Sala del Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó (Burgos) porta a col·lació un conflicte que ja havien tractat alguns especialistes des del punt de vista doctrinal i que es planteja ara en la pràctica: el problema de l'abast de les competències de l'òrgan ambiental en l'avaluació d'impacte. En aquest recurs, s'impugna la Resolució de 27 de febrer de 2009 de la Viceconselleria de Desenvolupament Sostenible de la Conselleria de Medi Ambient, per la qual es confirmava (en alçada) la sanció de 96.040 € imposada a la part demandant per incompliment de la declaració d'impacte ambiental del projecte d'instal·lació ceràmica del qual era titular.

La sanció es va imposar per mitjà de la Resolució de 12 d'agost de 2008, de la Direcció General de Prevenció Ambiental i Ordenació del Territori de la Conselleria de Medi

Ambient. L'argumentació de la part actora se sosté en el fet que se sancionava l'incompliment de la declaració d'impacte ambiental de 4 de febrer de 1999, pel que fa a la profunditat d'explotació i al temps de duració, però aquests aspectes tècnics corresponen a la matèria "mines" i no a la matèria "medi ambient", i la competència en matèria de dret miner correspon únicament i exclusivament a la Direcció General de Mines, i no als òrgans ambientals. Com assenyala la sentència, que recull els arguments de la demanda, *"toda injerencia de la Consejería de Medio Ambiente sobre cuestiones relativas a la ordenación y administración minera, o la planificación o investigación minera, es ajena a sus competencias"*, per la qual cosa, la declaració d'impacte ambiental ha de limitar-se a *"pautar medioambientalmente el ejercicio del derecho a explotar"*. (A més de la incompetència, el demandant assenyala que la declaració del projecte en qüestió no incloïa les circumstàncies qüestionades —termini d'explotació i profunditat màxima— en el contingut dispositiu, sinó en l'expositiu).

La resolució judicial recorda que la infracció que es diu que s'ha comès és la d'incompliment de les condicions ambientals en què ha de realitzar-se el projecte d'acord amb la declaració d'impacte ambiental, així com les corresponents mesures protectores i correctores. I *"para saber cuáles sean estas condiciones y las medidas protectoras y correctoras establecidas, es preciso acudir a la Declaración de Impacto Ambiental"*. Els dos extrems qüestionats en la demanda (duració i metres de profunditat) *"podrán ser exigidos por la autoridad minera, pero no por la autoridad medioambiental"*. D'acord amb això, es fixen els límits de la declaració ambiental en relació amb el condicionat (substantiu) del projecte. Ara bé, la Sala constata, també, que en l'actuació de la part demandant es van incomplir aspectes menors del condicionat del projecte, la qual cosa la porta a mantenir la sanció imposada, encara que reduïda de forma important.

## **2. Protecció del domini públic hidràulic**

### *2.1. De nou sobre l'exercici de la potestat sancionadora per abocaments no autoritzats a aigües subterrànies*

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó (Valladolid) de 23 juny (n. 1467/2011) resol la impugnació d'una sanció administrativa imposada per abocaments no autoritzats i torna a incidir en els criteris de determinació i imposició de

les sancions (en aquest cas, ambientals). S'impugna en via contenciosa la Resolució del president de la Confederació Hidrogràfica del Tajo de 9 de maig de 2007, en l'expedient D-16273/E, per la qual es va imposar a la part demandant una sanció de multa de 3.000 euros per un abocament susceptible [*sic*] de contaminar. Concretament, es tractava de l'abocament d'aigües residuals urbanes procedent d'un grup de bungalows (21) en un terreny, abocament capaç de contaminar les aigües subterrànies en la zona d'aquífer d'interès local (encara que de previsible escassa incidència), realitzat sense autorització administrativa i al terme municipal de La Alberca (Salamanca).

Novament ens trobem amb aquesta classe d'abocaments tan qüestionada actualment i que, en els últims anys, assumeixen un protagonisme clar en l'àmbit jurisprudencial: els simples dipòsits de substàncies que poden filtrar-se i contaminar aquífers subterranis (abocaments indirectes en aigües subterrànies). En aquest cas no tenen origen agrícola o ramader, sinó simplement domèstic (aigües residuals urbanes).

L'autor de l'abocament reacciona davant de la sanció imposada amb diversos arguments, que la Sala, va desestimant, l'un darrere de l'altre, amb més o menys fortuna.

El primer es refereix que no hi ha cap resolució sancionadora. La realitat —com es dedueix de les interlocutòries— és que la resolució de la sanció es va adoptar de forma verbal, sense perjudici de la plasmació posterior per escrit. La sentència assenyala (FD 3r):

*“El art. 20. 2 del Real Decreto 1398/1993 señala que la resolución sancionadora puede formalizarse por cualquier medio que acredite la voluntad del órgano competente para adoptarla y el art. 55.2 de la LRJPAC prevé que en los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal la constancia escrita del acto, cuando sea necesario, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. En este caso el titular en la competencia para ello, que es el Presidente de la Confederación Hidrográfica ha dictado la resolución verbalmente y el Comisario de Aguas, órgano inferior, ha dado forma escrita al acto procediendo también a su firma (folios 43 y 44)”*.

La Jurisprudència del Tribunal Suprem admet excepcionalment les sancions verbals (sempre que es plasmin per escrit), tal com reconeix, per totes, la STS de 26 de novembre de 2002; però l'article 20.2 del Reglament del procediment sancionador pot

no ser prou per habilitar l'Administració a adoptar sancions verbals, perquè l'excepció, això és, l'adopció de sancions en forma verbal, ha d'estar expressament prevista, tant si la competència correspon a òrgans col·legiats com si correspon a òrgans unipersonals. A més, el Tribunal ho porta a col·lació (l'art. 20.2) per justificar l'adopció d'una decisió verbal, quan el precepte reglamentari es refereix a la formalització i no a l'adopció.

Un altre dels motius al·legats, relatiu a la inversió de la càrrega de la prova quant a la potencialitat contaminant de l'abocament, queda desestimat per la presumpció de veracitat que té la constatació de fets realitzada per un funcionari investit com a autoritat pública (d'acord amb el que estableix l'art. 137.2 LAP). En aquests casos, els fets declarats provats per aquests funcionaris tenen "presumpció de veracitat", certament *iuris tantum*, però la seva manifestació comporta la inversió de la càrrega de la prova: han de ser els demandants els qui provin que el que han constatat els funcionaris esmentats no s'ajusta a la realitat.

Finalment, l'últim argument fa referència a la falta de motivació de la sanció. En efecte, perquè una sanció pugui imposar-se, cal al·ludir a les circumstàncies agreujants que es troben en poder del cas; si no s'assenyalen, la sanció només es pot imposar en grau mínim. No obstant això, en aquest cas, sembla que es dóna a entendre que falta l'enumeració d'aquestes circumstàncies, tot i que sí que es motiva prou el compliment del tipus. Enfront del que assenjala la sentència de la Sala, desestimatòria d'aquest motiu i dels altres, caldria acudir a la jurisprudència en matèria de sancions (que no s'anomena) per anul·lar parcialment la sanció i deixar-la en grau mínim.

En definitiva, ens trobem davant d'una decisió judicial millorable quant a l'argumentació utilitzada per justificar el manteniment de la sanció administrativa imposada.

## *2.2. Sobre la possibilitat de legalitzar construccions en zona de servitud i de policia realitzades sense autorització de l'Organisme de Conca*

La Sentència de 26 de juliol de 2001 de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó (Valladolid), fa referència a la il·legalitat de les obres realitzades en zones de policia i de servitud de lleres. Reconeix que és possible autoritzar, amb caràcter excepcional i per raons justificades d'interès general, les edificacions en aquestes ubicacions, però les autoritzacions no són reglades sinó

discrecionals, i correspon a l'Administració hidràulica competent valorar les circumstàncies del cas per atorgar-les. Cal recordar que la zona de servitud té una amplària de cinc metres, limita amb la llera i és d'ús públic (art. 6.1 de la llei d'aigües, TR aprovat pel RD legislatiu 1/2001, de 20 de juliol), i segons l'article 7.2 del Reglament de domini públic hidràulic (RD 849/1986, d'11 d'abril), *“los propietarios de estas zonas de servidumbre (...) no podrán edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados”*. La zona de policia té 100 metres d'amplària des de la llera (art. 6.1 LA), i segons l'article 9.3 RDPH, *“la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de Cuenca”*; aquestes obres o treballs inclouen *“las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional”* (art. 9.1 c) RDPH).

*“En el caso, el demandante había edificado una vivienda en una parcela de su propiedad y la edificación en cuestión quedaba ubicada en un terreno que, en parte era zona de policía y en parte servidumbre de cauces. La vivienda en cuestión contaba con la preceptiva licencia municipal, que le fue otorgada a pesar de su ubicación. Una vez construida, y ante la denuncia de un guardia fluvial, solicita la legalización de dicha construcción a la Confederación Hidrográfica con base en el art. 67 LAP, que establece: «1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan». Y en el apartado 4, añade: «Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente»”.*

La Confederació denega la legalització, resolució que el titular de l'habitatge impugna en via contenciosa, basant-se en dos arguments, principalment: la possibilitat de legalització que la llei urbanística regional atribueix a l'Administració pública de construccions sense llicència i el principi de confiança legítima, perquè el municipi li va atorgar la llicència per a això sense cap condicionament i sense al·ludir, en cap moment, a la il·legalitat de l'edificació per infracció de la llei d'aigües, i la Guàrdia Fluvial coneixia la intenció de dur a terme aquesta edificació abans de l'efectiva execució.

La Sala afirma, en primer lloc, la inaplicabilitat de l'article 67 al cas, perquè no hi ha acte administratiu susceptible de ser convalidat sinó una construcció, legalitzable o no (la qual cosa no és certa, pròpiament, perquè sí que hi va haver la denegació de la legalització, això és, un acte administratiu denegatori de l'autorització “a posteriori”,

que sí que podria ser convalidable. Més rigor s'aprecia en l'argumentació sobre la discrecionalitat d'aquesta "legalització": la decisió judicial no qüestiona la possibilitat de legalitzar que té l'Administració hidràulica en aquest cas, com tampoc ho fa la mateixa Administració en denegar-la. El que va qüestionar l'Administració hidràulica n'era la conveniència, o concretament, *“la procedencia de este otorgamiento en base a [sic] la discrecionalidad que el artículo 7.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico otorga al Organismo de cuenca para valorar si existe una causa «muy justificada», para autorizar una construcción en zona de servidumbre, y el artículo 9.1 del mismo Reglamento para ponderar «las exigencias de la protección del dominio público y el régimen de corrientes»”*. I el demandant no aporta cap raó justificativa d'aquesta excepcionalitat que permetés l'autorització corresponent.

L'altre argument esgrimit per la part demandant recolza en el principi —una altra vegada!— de confiança legítima, perquè el titular de l'habitatge havia sol·licitat la corresponent autorització municipal, que es va atorgar incondicionada. I corresponia a l'Ajuntament la sol·licitud del corresponent informe o autorització a l'Organisme de Conca (art. 291.4 del Reglament d'urbanisme de Castella i Lleó, aprovat pel Decret 22/2004, de 29 de gener: *“No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de uso del suelo que, conforme a la legislación sectorial, requieran otras autorizaciones administrativas previas hasta que las mismas sean concedidas”*). Si s'estimés aquest motiu, la responsabilitat derivada de la infracció recauria sobre l'Ajuntament. No obstant això, el Tribunal, com en el cas assenyalat més amunt, recorda que el principi de confiança legítima no pot emparar actuacions il·legals, com és el cas.

En definitiva, ni el principi de confiança ni la possibilitat de legalització obliguen l'Administració hidràulica a autoritzar a posteriori la construcció d'un habitatge que, de forma manifesta, ocupa part de la zona de policia i de la de servitud de lleres.

### **3. Explotació racional de recursos miners**

#### *3.1. La competència per a l'aprofitament de recursos miners de la secció A) amb motiu de la construcció d'infraestructures estatals*

Pel seu abast competencial, més que substantiu, es porta a col·locació aquesta sentència de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia (Valladolid) que desestima la

pretensió plantejada per la part demandant.

La part demandant, titular d'un permís d'investigació d'àrids, havia obtingut la paralització de l'explotació d'àrids d'una parcel·la ubicada en el terreny destinat a l'aeroport de Lleó. Enfront d'aquesta paralització, decidida per la Delegació Territorial de la Junta de Castella i Lleó a Lleó el 27 de juny, l'UTE que construïa l'aeroport de Lleó va plantejar un recurs d'alçada, que va resoldre el 28 de setembre la Direcció General d'Energia i Mines de la Junta, estimant el que es va sol·licitar i anul·lant-ne la paralització, basant-se que l'acord de paralització era nul de ple dret per incompetència manifesta (art. 62.1.e) LAP). En efecte, la Sala porta a col·lació la previsió de l'article 37.3 del Reial decret 2857/1978, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament general per al règim de la mineria i s'especifica que:

*“El cumplimiento de las prescripciones contenidas en el título III, en relación con los Servicios del Ministerio de Industria y Energía y cuantos se refieren a la aplicación de la técnica minera, respecto a los aprovechamientos de recursos de la Sección A) a que se contrae el título citado, destinados a obras públicas dirigidas o inspeccionadas por organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, cualquiera que sea el sistema de su ejecución, quedará atribuido a este Departamento, sin perjuicio de dar cuenta a efectos estadísticos del comienzo y términos de los referidos trabajos a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía y, anualmente, de las cantidades de materiales extraídos”.*

D'acord amb el que hem dit anteriorment, quan es tracti d'obres públiques de competència estatal, les actuacions administratives en relació amb l'aprofitament de recursos de la secció A) correspon a l'Estat. Dit d'una altra manera, la competència substantiva (projecte d'infraestructura) arrossega la competència complementària o “adjectiva” (en aquest cas, la relativa a mines). En el supòsit analitzat, queda constància en els fonaments jurídics de la sentència que l'obra de l'aeroport és promoguda per AENA, entitat pública empresarial, dependent del Ministeri de Foment.

Aquest fenomen “d'arrossegament” recorda la distribució de competències en matèria d'avaluació d'impacte ambiental i porta la seva raó de ser en l'interès estatal que les grans infraestructures de la seva competència no queden frustrades per decisions de les comunitats autònomes en què s'ubiquin les obres esmentades. Tot i que la justificació competencial pot ser qüestionable, la veritat és que el Reial decret de 1978 no s'ha anul·lat per infracció de la distribució de competències, i és admissible la justificació

esgrimida per la mateixa Sala respecte a la seva constitucionalitat (competencial): la sentència assenyala que la norma estatal utilitzada per anul·lar la paralització de les extraccions no s'ha fet d'acord amb la distribució constitucional de competències, en la mesura que el reial decret esmentat té naturalesa bàsica (tal com afirma la mateixa sentència que comentem aquí) encara que sigui anterior a l'aprovació de la Constitució. Això no impedeix, tot al contrari, l'exercici de les competències ambientals de la Junta de Castella i Lleó, però sempre que no impliqui la frustració de les competències estatals en matèria de mines.

### *3.2. Imposició de sancions i exigència d'indemnitzacions per danys al medi ambient. Una altra sentència més sobre l'explotació minera "El Feixolín"*

Encara que no es tracta d'una sentència de la Sala, sinó d'un Jutjat unipersonal (l'eventual apel·lació del qual hauria de resoldre, llavors sí, la Sala), no vull deixar de comentar la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu n. 2 de Lleó, de 15 de setembre de 2011, perquè deixarà cua i perquè, al seu torn, és fruit de sentències anteriors. Aquesta decisió judicial analitza la legalitat de la sanció imposada per l'Ajuntament de Villablino a l'empresa titular de la mina "El Feixolín", de memòria infausta, perquè es tracta d'una explotació de carbó a cel obert que no tenia les llicències corresponents i estava parcialment ubicada en una zona protegida des del punt de vista ambiental.

Com acabem d'assenyalar, aquest no és el primer pronunciament judicial sobre aquesta explotació minera. La Societat Narsil, SL, el 4 de juny de 2004, havia denunciat la realització de tasques mineres al paratge "El Feixolín", al terme municipal de Villablino, sense estudi d'avaluació d'impacte ambiental, sense les corresponents llicències d'activitat, obertura i obres, i sense autorització d'ocupació de la muntanya. L'escrit de denúncia estava acompanyat de la sol·licitud d'iniciació del corresponent expedient sancionador, i de la sol·licitud d'exigència de restitució del dany causat. L'Administració autonòmica, davant de la denúncia i de les sol·licituds que l'acompanyaven, no va iniciar cap expedient administratiu, motiu pel qual la part recurrent va impugnar en via contenciosa administrativa aquest silenci.

En el moment de la denúncia, l'activitat minera en qüestió era totalment il·legal. A més, el mateix Jutjat n. 1 Contenciós de Lleó, en la Sentència de 28 de novembre de 2005, ja

havia condemnat l'Ajuntament de Villablino a realitzar l'activitat necessària per a la suspensió i clausura de l'activitat minera i l'obertura dels procediments sancionadors i de restauració que calgués. A més a més, la Sentència del TSJ de 30 de gener de 2009 va condemnar l'Administració autonòmica a adoptar les mesures necessàries per clausurar l'activitat minera duta a terme per l'MSP a El Feixolín i a iniciar "*los procedimientos sancionadores y de restitución del daño a que hubiere lugar*".

En execució de sentència, l'Ajuntament de Villablino va iniciar i va resoldre el corresponent expedient sancionador contra l'empresa titular de l'explotació. La resolució d'aquest expedient, que imposava la sanció de 190 milions d'euros a la minera, va ser objecte d'impugnació per aquesta davant del Jutjat. La sentència judicial mereix ser destacada perquè, a pesar de tractar-se de "jurisprudència menor", la quantia és "més gran" i té rigor tècnic. En efecte, el contingut de la sentència fa referència a la subtil —de vegades— diferència entre les sancions i l'exigència de responsabilitat extracontractual per danys a béns públics o al medi ambient. L'assumpte és el següent:

L'Ajuntament de Villablinova iniciar —en execució de sentència, com hem vist— el procediment sancionador contra "Miner Siderúrgica de Ponferrada, S.A.", l'empresa titular de la mina "El Feixolín", i com conseqüència del qual li va imposar la sanció de multa de 129.071.078,59 €, per la comissió d'una infracció molt greu (art. 115.1.a ) de la Llei 5/1999, d'urbanisme de Castella i Lleó (LUCYL), i una altra de greu (art. 115.1.b ) LUCYL) en matèria urbanística, i d'una altra infracció molt greu en matèria ambiental (art. 74.2.a ) de la Llei 11/2003, de prevenció ambiental de Castella i Lleó (LPA CyL), pel Decret de l'alcalde de 28 de febrer de 2007, confirmat pel de 26 de març de 2007, que va desestimar el recurs de reposició.

La societat demandant va sol·licitar l'anul·lació de la sanció imposada. Entre altres motius, va al·legar el principi de confiança legítima, per haver entès que l'Ajuntament de Villablino li havia atorgat per silenci la llicència corresponent. No obstant això, amb bon criteri, el jutge recorda que el principi de confiança legítima no arriba a cobrir situacions *contra legem*, d'acord amb la jurisprudència constant, tal com ha tornat a confirmar, recentment, el Tribunal Suprem (STS de 10 de febrer del 2010). Si, com és evident, l'obertura i l'explotació de la mina a cel obert eren il·legals, la societat titular de l'explotació no pot al·legar el principi de confiança legítima per a entendre que les sancions imposades són il·legals.

Però, té més interès un altre dels motius de la demanda, que és, a la fi, estimat i provoca l'anul·lació parcial de la sanció imposada: es basa en el principi de proporcionalitat. En efecte, la suma de les quanties màximes totals de les sancions possibles a la llum de les lleis urbanística i de prevenció ambiental de Castella i Lleó no pot superar els 2,5 milions d'euros, quantitat que no arriba al 2% de la sanció efectivament imposada. La raó d'aquesta exagerada quantia sancionadora es troba en la interpretació que l'Ajuntament de Villablino fa de l'article 131.2 de la Llei 30/1992, quan estableix que *“el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”*: els beneficis obtinguts, des de juliol de 1995 fins a octubre de 2006, l'Ajuntament els xifra en aquesta quantitat; no obstant això, el mateix jutjat no considera provada ni aquesta quantitat, ni tan sols l'existència de benefici. A més, a la llum de la Jurisprudència de la Sala Contenciosa de Castella i Lleó, aquest precepte de la llei bàsica no pot modificar les quanties màximes de les sancions establertes per la llei sancionadora, per la qual cosa les sancions no poden desbordar-les.

D'altra banda, cal tenir en compte l'abast de l'obligació de restaurar la legalitat que tenen els autors de l'activitat infractora: tal com estableix l'article 117.4 LUCYL, *“cuando la suma de la sanción imponible y del coste de las medidas de restauración de la legalidad sea inferior al importe del beneficio, se incremente la cuantía de la multa hasta alcanzar dicho importe, teniendo en cuenta el valor en venta de las parcelas, construcciones e instalaciones resultantes de los actos sancionados conforme a las normas establecidas en la legislación del Estado”*. Aquí és la mateixa llei sectorial la que estableix el criteri de determinació de les quanties de les sancions en funció del benefici obtingut, la qual cosa és tècnicament correcta. Lògicament, la indemnització només pot arribar a la reposició i a la indemnització de danys i perjudicis: no pot incloure el benefici obtingut. Això pot “carregar-se” a la sanció. Però, per això, cal tenir en compte la quantia de la indemnització i la quantia del benefici, i aquesta última dada no s'ha provat. L'única cosa provada és el cost de la restauració (15.134,14 € per hectàrea, i a 31 de desembre de 2006 hi ha 176,07 ha). Per tant, cal quantificar la sanció en funció de les úniques dades provades en el procés, que són les despeses de restauració (i no els suposats beneficis). D'acord amb això, la quantia de la sanció no pot superar els 800.000 euros, tal com estableix el jutge.

En definitiva, es tracta d'un problema de prova (dels beneficis obtinguts) i de distinció

entre obligacions pecuniàries de naturalesa sancionadora i obligacions indemnitzatòries, que es poden tramitar en el mateix procediment administratiu però que responen a conceptes diferents.

#### **4. Més qüestions sobre el polèmic projecte “Meseta Ski”: anul·lació de l’obligació de demolició**

A l’espera del que decideixi el Tribunal Constitucional, que ha de pronunciar-se sobre una qüestió de constitucionalitat plantejada pel Jutjat Contenciós de Valladolid i sobre el recurs d’inconstitucionalitat promoguda pel president del Govern contra la Llei 6/2010 de Castella i Lleó, de convalidació, que declarava com a projecte d’interès regional el complex d’esquí “Meseta Ski”, el Tribunal de Justícia de Castella i Lleó (Sala de Valladolid), amb data 18 de juliol, va revocar la interlocutòria del Jutjat Contenciós Administratiu número 2 de Valladolid que, en execució de sentència, obligava l’Ajuntament de Tordesillas a demolar el complex d’oci i d’aventures “Meseta Ski” promogut per la Diputació.

Es tracta d’una decisió fins a cert punt obligada, perquè la llei d’aprovació i convalidació del projecte està, en aquest moment, *sub iudice* en seu constitucional —i es preveu que durant un ampli període de temps—, i la resposta d’aquest Tribunal als recursos plantejats serà definitiva de la viabilitat jurídica o no de les obres realitzades.