

# Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Madrid. Hidrocarburos. Sanciones « Actualidad Jurídica Ambiental

*Lucía Casado Casado*

**Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, número de recurso: 5018/2020, Ponente: Diego Córdoba Castroverde)**

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT)

**Fuente:** STS 4452/2021 – ECLI:ES:TS:2021:4452

**Palabras clave:** Hidrocarburos. Gas. Medio ambiente. Principio de tipicidad. Infracciones administrativas graves. Peligro.

## **Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por una sociedad anónima unipersonal contra la Sentencia núm. 544/2020, de 16 de julio de 2020, dictada por la Sección 10ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatoria del recurso núm. 754/2018, interpuesto por la entidad recurrente en casación contra la Resolución de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, de 5 de octubre de 2018, mediante la cual se desestimó el recurso de reposición contra la Orden de 9 de abril de 2018 que acordó imponer a la recurrente una sanción de multa por importe de 600.000 euros como consecuencia de la comisión de la infracción grave prevista en el artículo 110.a) de la Ley 34/1988, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

La cuestión fundamental que se suscita en esta sentencia versa sobre la interpretación que debe darse al artículo 110.a) de Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, de conformidad con el cual son infracciones graves las conductas tipificadas en el artículo 109 cuando, por las circunstancias concurrentes, no puedan calificarse de muy graves y en particular “Las conductas tipificadas en las letras a) y b) del artículo anterior cuando no se ponga en peligro manifiesto a las personas, los bienes o el medio ambiente”. La cuestión sobre la que el Tribunal Supremo entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia “consiste en determinar si el tipo infractor del artículo 110.a) Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH) exige necesariamente para su aplicación que la conducta sancionada haya comportado un peligro no manifiesto a las personas, los bienes o el medio ambiente, o abarca también los supuestos en que no haya existido peligro de ningún tipo”.

En opinión de la entidad recurrente, para que exista una infracción grave es necesario que exista “peligro” aunque no sea manifiesto. Por ello,

sostiene que tan solo se incurre en la conducta descrita en el artículo 110.a) Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos cuando el incumplimiento suponga un peligro no manifiesto para las personas, los bienes o el medio ambiente. De ahí que considere que la Sentencia impugnada en casación infringe el artículo 110.a) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, por aplicar ese tipo infractor <sup>3/4</sup>relativo a una infracción grave<sup>3/4</sup> a un supuesto que no supuso peligro alguno para las personas, los bienes o el medio ambiente. Esta aplicación <sup>3/4</sup>y la interpretación del precepto<sup>3/4</sup> es, según su criterio, improcedente y contraria al principio de tipicidad y conduce a la nulidad de la resolución sancionadora. Considera, además, que no es admisible en Derecho sancionador una interpretación finalista para extender la infracción a conductas no incluidas en la misma. Por ello, solicita la anulación de las resoluciones administrativas impugnadas y, subsidiariamente, la pretensión de reducir la cuantía de la sanción en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, por cuanto la conducta solo puede ser considerada un incumplimiento formal que no ha comportado peligro alguno respecto de modificaciones que la Administración conocía sin haber realizado consideración alguna.

Por el contrario, la Comunidad de Madrid, en línea con el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sostiene que dicho precepto también tipifica los incumplimientos de las condiciones de la autorización aun cuando no exista peligro para las personas o los bienes o el medio ambiente. En su opinión, la correcta interpretación del artículo 110.a) es que la previsión del tipo de que no se ponga en peligro manifiesto a las personas, bienes o medio ambiente, incluye no solo la ausencia de peligro manifiesto, sino también la propia ausencia de peligro en la modificación objeto de sanción. En su opinión, si concurre peligro manifiesto a las personas, bienes o medio ambiente, ello implicaría su tipificación como infracción muy grave [art. 109.a]. En cambio, la ausencia de dicho peligro manifiesto puede implicar, a su vez, dos situaciones (con urgencia de peligro, si bien no manifiesto; y con ausencia de peligro) que deberían tipificarse ambas como infracción grave.

El Tribunal Supremo, alineándose con la Comunidad de Madrid y con el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestima el recurso de casación contra la Sentencia núm. 544/2020, de 16 de julio de 2020, dictada por la Sección 10ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

### **Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Consideramos que el tipo descrito en el art. 110 es una reiteración de la infracción muy grave, pero excluyendo los casos en que dicha conducta genere un “peligro manifiesto” por lo que, por exclusión, tipifica los demás supuestos en los que se incurre en los comportamientos descritos, incluyendo no solo los casos en los que se ha generado un peligro, pero no es manifiesto, sino también aquellos en los que no existe peligro alguno.

La interpretación literal de este precepto no permite excluir los supuestos en los que la conducta tipificada no genera peligro concreto. Si el legislador hubiese querido tipificar tan solo los supuestos en los que la conducta genera un peligro (aunque no manifiesto) hubiese bastado con tipificar como infracción grave la realización de dichas conductas cuando exista “peligro a las personas, los bienes o el medio ambiente”. En tal caso, no se comprenderían los supuestos de peligro manifiesto (por constituir infracción muy grave) ni los supuestos en los que no existiese peligro que quedarían impunes.

Esta misma conclusión se alcanza si atendemos a la finalidad perseguida por la norma. Se tipifican como constitutivos de infracción comportamientos relacionados con la construcción, ampliación, explotación o modificación de instalaciones gasistas sin disponer de concesión o autorización administrativa o apartándose de lo acordado en la misma. Estas conductas requieren una alta cualificación técnica y un estricto

control por lo que su realización sin autorización, o modificando las condiciones básicas del proyecto autorizado en una instalación gasista, no puede considerarse, como afirma la parte recurrente, un mero incumplimiento formal sino, por el contrario, una conducta trascendente y grave. Las empresas que realizan instalaciones de gas no pueden apartarse del proyecto presentado y autorizado por los técnicos competentes, ni pueden modificar unilateralmente las condiciones de instalación sin consecuencia alguna.

Si las empresas pudieran realizar instalaciones gasistas sin control administrativo o apartándose del proyecto autorizado sin consecuencia punitiva alguna, cuando la instalación realizada no pusiese en peligro concreto a las personas o bienes, se privaría a la Administración de los mecanismos de coerción necesarios para ejercer un control sobre el correcto diseño de las instalaciones, calculadas y dimensionadas con unas determinadas características. Y ello podría generar disfunciones muy relevantes al confiar en que las instalaciones proyectadas se desarrollan conforme a los cálculos y dimensiones proyectadas y autorizadas, cuando en realidad estas han sido alteradas unilateralmente sin solicitar autorización administrativa.

Esta fue también la conclusión alcanzada por este Tribunal en su STS 26 de mayo de 2010 (recurso de casación n.º 2829/2007), en un supuesto similar, con motivo de la interpretación del tipo previsto en el art. 60 de la Ley del Sector Eléctrico (...)

En definitiva, esta Sala, al examinar el artículo 61.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (que en su versión original establecía que son infracciones graves “El incumplimiento de las medidas de seguridad, aun cuando no supongan peligro manifiesto para personas o bienes”), llegó a la conclusión de que concurría dicha infracción aun cuando los incumplimientos detectados no implicasen peligro para las personas o bienes” (FJ 2º).

“(…) En definitiva, esta Sala, al examinar el artículo 61.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (que en su versión original establecía que son infracciones graves “El incumplimiento de las medidas de seguridad, aun cuando no supongan peligro manifiesto para personas o bienes”), llegó a la conclusión de que concurría dicha infracción aun cuando los incumplimientos detectados no implicasen peligro para las personas o bienes” (FJ 3º).

### **Comentario de la autora:**

Esta Sentencia resulta de utilidad para interpretar el tipo infractor recogido en el artículo 110.a) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Con arreglo a este precepto, son infracciones graves las conductas tipificadas en el artículo 109 cuando, por las circunstancias concurrentes, no puedan calificarse de muy graves y en particular “Las conductas tipificadas en las letras a) y b) del artículo anterior cuando no se ponga en peligro manifiesto a las personas, los bienes o el medio ambiente”. Esta remisión ha de entenderse referida a las conductas tipificadas en el art. 109.1 a) y b), de acuerdo con el cual son infracciones muy graves: “La realización de actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley o la construcción, ampliación, explotación o modificación de instalaciones afectas a las mismas sin la necesaria concesión, autorización administrativa, declaración responsable, comunicación o inscripción en el Registro correspondiente cuando proceda o el incumplimiento del contenido, prescripciones y condiciones de las mismas cuando se ponga en peligro manifiesto a las personas o los bienes o el medio ambiente” [apartado a)]; y “La utilización de instrumentos, aparatos o elementos sujetos a seguridad industrial sin cumplir las normas y las obligaciones técnicas que por razones de seguridad deban reunir los aparatos e instalaciones afectos a las actividades objeto de la presente Ley cuando comporten peligro o daño grave para personas, bienes o para el medio ambiente”.

Para el Tribunal Supremo, se incluyen en el tipo infractor del artículo 110.a) de la Ley 34/1998 no solo los supuestos en los que la conducta realizada haya comportado un peligro no manifiesto a las personas, los bienes o el medio ambiente, sino también los supuestos en que no haya existido peligro de ningún tipo. Por lo tanto, este precepto también tipifica los incumplimientos de las condiciones de la autorización cuando no exista peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente. De ahí que, en el caso que origina la controversia, considerase que efectivamente la entidad recurrente había incurrido en una infracción administrativa grave, aun cuando no hubiera generado peligro alguno, al construir una red de distribución de gas en un término municipal, con incumplimiento de la condición 3ª de la autorización de dicha instalación, que exigía obtener autorización para introducir modificaciones en las instalaciones que afecten a datos básicos (se habían producido, sin autorización, modificaciones del proyecto autorizado, al haber utilizado un diámetro de tubería distinto en algunos tramos de la red).

**Enlace web:** [Sentencia STS 4452/2021 del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2021.](#)