

(Sentencia extraída de www.ecoiurislapagina.com)

SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 31 de Enero de 2007)

Ponente: Teso Gamella, María del Pilar.

Nº de recurso: 143/2005

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Texto

Madrid a treinta y uno de enero de dos mil siete

SENTENCIA

Vistos por la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Primera) de esta Audiencia Nacional el presente recurso número 143/2005 , interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Villarrobledo, contra la Resolución del Ministro de Medio Ambiente de 24 de febrero de 2004, sobre sanción administrativa de multa e indemnización por daños al dominio público hidráulico. Ha sido parte demandada la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Admitido el recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado al Ayuntamiento recurrente para que deduzca demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito presentado el día 19 de octubre de 2005, en el que tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos termina solicitando que se dicte sentencia estimatoria del recurso que anule la resolución recurrida por ser contraria a derecho.

SEGUNDO: El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito presentado el día 2 de marzo de 2006, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, solicita que se dicte sentencia desestimatoria del recurso y se confirme la resolución recurrida por ser conforme a derecho.

TERCERO: Acordado el recibimiento del pleito a prueba, se practicaron las pruebas propuestas por la parte recurrente y admitidas por la Sala, cuyo resultado obra en las actuaciones.

CUARTO: Estimándose innecesaria la celebración de vista pública, se confirió traslado a las partes para que formularan sus conclusiones. Presentados los escritos en cumplimiento de este trámite, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento del día para su votación y fallo, que finalmente fue fijado para el día 30 de enero de 2007 .
Ha sido ponente la Ilma. Sra. Dña. Pilar Teso Gamella.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra la Resolución del Ministro de Medio Ambiente de 24 de febrero de 2005, que acuerda imponer al Ayuntamiento recurrente, como responsable de la infracción contenida en el artículo 116.c) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, calificada como muy grave en el artículo 317 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, una sanción de multa de 30.050 ,62 euros, con la obligación de indemnizar por los daños causados al dominio público hidráulico en 5.719,86 euros.

La Administración local recurrente fundamenta la pretensión anulatoria que ahora ejercita, en la causa de nulidad plena prevista en el artículo 62.e) de la Ley 30/1992 , por haber sido dictada la resolución prescindiendo absolutamente del procedimiento establecido, evocando también la presunción de inocencia y a la indefensión en que se ha situado al recurrente; en la inexistencia de hechos sancionables pues –se arguye- no se ha producido vertido alguno merecedor de sanción; en la infracción del artículo 81 de la cita Ley 30/1992; y, en fin, en la vulneración de los principios de tipicidad y de responsabilidad.

Por su parte, el Abogado del Estado aduce que al responsable de los vertidos por los que se sanciona es el Ayuntamiento recurrente por ser el titular de la autorización provisional, por lo que no se ha infringido la presunción de inocencia.

SEGUNDO: Por elementales razones de índole lógico formal conviene analizar, en primer lugar, los defectos que, a juicio del Ayuntamiento recurrente, se han producido en el procedimiento administrativo sancionador. Solo así podremos analizar, después, las causas de nulidad que se atribuyen al contenido de la resolución recurrida.

El motivo de impugnación basado en que la resolución impugnada ha sido dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento administrativo sancionador, con invocación de la causa de nulidad plena prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 , se desglosa en una relación de infracciones del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Concretamente, se alegan las vulneraciones de los artículos siguientes: artículo 13 por falta de notificación de la designación del instructor; artículo 17 , por falta de práctica de varios medios de prueba pues no se abrió periodo de prueba; y artículo 19 por falta de notificación al recurrente de la propuesta de resolución del instructor.

Antes de analizar las infracciones denunciadas debemos señalar, en relación con el procedimiento sancionador, que el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, puede resultar de aplicación al caso, por disposición expresa del artículo 327.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico , pero dicha aplicación no se hace en su totalidad ni reviste un carácter automático, pues el expresado artículo realiza una advertencia, a saber, que el citado Reglamento de procedimiento ha de aplicarse « con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes » . En este mismo sentido el artículo 1 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora citado, al delimitar su ámbito de aplicación, dispone, en lo que ahora interesa, que « la potestad sancionadora se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas » . De manera que el procedimiento específico es el previsto en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que constituye la norma especial, debiéndose acudir en lo no previsto al procedimiento que dibuja el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Dicho esto, las infracciones reglamentarias denunciadas no configuran la causa de nulidad plena prevista en el artículo 62.1.e) de la citada Ley 30/1992 , que sanciona con la nulidad de pleno derecho, por lo que ahora interesa, los actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido. Para que el acto administrativo recurrido adolezca de invalidez por esta causa no basta cualquier defecto acaecido en el procedimiento, sino que es preciso que se hubiera prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido o que el defecto fuera de tal naturaleza que se equiparara su ausencia a la del propio procedimiento. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado, con una reiteración que excusa de cita, que cualquier vicio u omisión producido en el procedimiento administrativo no da lugar a una nulidad absoluta o de pleno derecho, de acuerdo con lo que establecía el artículo 47.c) LPA y el 62.1 .e) de la Ley 30/1992 , esto es, no equivale a « prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido » .

TERCERO: Téngase en cuenta, a estos efectos, que constituye una especialidad del procedimiento que diseña el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, la notificación de la designación de instructor con la del pliego de cargos, como se infiere del artículo 330 que dispone que « acordada, en su caso, la incoación del expediente, se designara instructor que formalizará el pliego de cargos. En él se harán constar los hechos que se imputen al presunto responsable, los preceptos infringidos, los daños causados y las posibles sanciones, así como la identidad del instructor y de la autoridad competente para imponer la sanción con especificación de la norma que atribuya la competencia. El pliego de cargos será notificado al interesado, que podrá, en el plazo de diez días, formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime pertinentes » . Además, la recurrente ha tenido conocimiento durante la sustanciación del procedimiento de la identidad del instructor desde el momento mismo de la notificación del pliego de cargos, y no ha puesto reparo alguno sobre la competencia, capacidad o la relación con el interesado, en definitiva, sobre la concurrencia de causas de recusación, del instructor para realizar la instrucción de tal procedimiento.

En relación con los medios de prueba propuestos debe señalarse que el artículo 331 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, 137.4 de la Ley 30/1992 y 17 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora solo imponen la necesidad de practicar pruebas, por lo que ahora interesa, cuando resulta necesaria. Y lo cierto es que aunque la parte recurrente en su escrito de alegaciones, que obra al folio 26 del expediente, pide prueba, el instructor acuerda pedir un informe sobre la incidencia de la lluvias en el vertido por el que se sigue el procedimiento sancionador, es decir, sobre el extremo que propuso la recurrente.

CUARTO: La falta de notificación de la propuesta de resolución, por su parte, es un trámite que no viene impuesto por el artículo 332 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico que dispone que « en todo expediente sancionador, una vez contestado el pliego de cargos, realizada, en su caso, la práctica de las pruebas, completado el expediente con las alegaciones y documentos que procedan y previa audiencia del interesado, el instructor formulará la propuesta de resolución en los términos previstos en el artículo 18 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. El organismo de cuenca dictará la resolución que proceda o remitirá el expediente a la Dirección General correspondiente para su elevación al órgano que tuviera atribuida la competencia. El plazo para resolver no excederá de un año, contado a partir de la incoación del expediente » . De manera que se impone una audiencia previa pero no la notificación de la propuesta. Y lo cierto es que en el procedimiento administrativo la parte recurrente ha tenido conocimiento del pliego de cargos (folio 21 del expediente administrativo) que ya contiene una relación de los hechos, de la tipificación de la infracción, de su calificación y de la sanción procedente, de su cuantía estimada y, e fin, de la valoración de los daños

producidos. Circunstancias que no han resultado alteradas en la propuesta de resolución, pues se propone sanción para los mismos hechos y con las mismas consecuencias jurídicas.

Además, la parte recurrente ha tenido participación activa durante el procediendo sancionado, ha estado presente en la toma de muestras (folios, 6 11, 12 y 13 del expediente administrativo) ha formulado alegaciones al pliego de cargos (folio 26), pide aclaraciones (folio 33) y también realiza alegaciones al informe sobre la incidencia de las aguas en los vertidos por los que se seguía el procedimiento (folio 48).

Acorde con lo anteriormente expuesto sobre la notificación de la propuesta de resolución, debemos insistir en que el Ayuntamiento ahora recurrente ha estado informado de la acusación, conociendo los hechos por los que se sigue el procedimiento sancionador y las consecuencias jurídicas derivadas de aquellos, pues, como hemos señalado, la propuesta de resolución no ha alterado el pliego de cargos que sí contenía tal información.

En este sentido, debemos señalar que el Tribunal Constitucional ha declarado, en relación con el procedimiento administrativo sancionador que « es, por ello, exigible, a la luz del derecho fundamental a ser informado de la acusación, que el pliego de cargos contenga los elementos esenciales del hecho sancionable y su calificación jurídica para permitir el ejercicio del derecho de defensa; en suma, que en el pliego de cargos se determinen con precisión los caracteres básicos de la infracción cuya comisión se atribuye al inculpado » (STC 205/2003, 1 de diciembre).

Por su parte el Tribunal Supremo ha declarado también en este sentido que « Como ha señalado esta Sala, el derecho a ser informado de la acusación, que con categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución , se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene el pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuanto menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. No obstante, aquél trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso (STS de 25 y 26 de mayo, 22 de abril, y 27 de septiembre de 1999) » . (STS de 3 de noviembre de 2003).

QUINTO: En relación con la invocación que se hace por los defectos antes examinados a la indefensión que se ha ocasionado a la recurrente debe señalarse que no concurre la nulidad relativa prevista en el artículo 63.2 de la Ley 30/1992 de tanta cita, que se invoca al amparo de la indefensión alegada. Debemos señalar, a estos efectos y con carácter general, que los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dén lugar a la indefensión de los interesados, « ex » artículo 63.2 de la Ley 30/1992. Pues bien, para que la indefensión tenga la eficacia invalidante que se pretende, es preciso que no se trate de meras irregularidades procedimentales, sino de defectos que causen una situación de indefensión de carácter material, no meramente formal, esto es, que la misma haya originado al recurrente un menoscabo real de su derecho de defensa causándole un perjuicio real y efectivo (SSTC 155/1988, de 22 de julio F. 4; 212/1994, de 13 de julio, F. 4; 137/1996, de 16 de septiembre, F. 2; 89/1997, de 5 de mayo, F. 3; 78/1999, de 26 de abril , F. 2, entre otras), circunstancia que no concurre en el caso examinado. Debe traerse ahora a colación lo expuesto en los fundamentos precedentes a propósito de la nulidad plena, y teniendo en cuenta que el ahora sancionado ha estado informado de la acusación, pues ha conocido los hechos y sus consecuencias jurídicas y se ha podido defender de los mismos, sin que se haya visto mermado su derecho de defensa.

Por lo demás, tampoco ha resultado lesionada la presunción de inocencia recogida en el artículo 24.2 de la CE y en el 137.1 de la expresada Ley 30/1992 , y que la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerado aplicable al derecho administrativo sancionador (SSTC 13/1982,

de 1 de abril, 36/1985, de 8 de marzo y 76/1990, de 26 de abril), impone una presunción "iuris tantum" a favor del sancionado, que la Administración debe destruir mediante la correspondiente prueba de cargo.

Pues bien, esta presunción de inocencia ha quedado destruida por la prueba de cargo realizada en el expediente administrativo que se concreta en la constatación de los hechos contenida en la denuncia y el requerimiento para dejar de realizar vertidos al río Záncara (folio 4 del expediente administrativo), en la toma de muestras (folios 6, 11, 12 y 13) y en el informe sobre la incidencia de las lluvias en la composición de las aguas (folio 39) cargos. Por otro lado, la prueba practicada en el presente recurso, concretamente el informe del Instituto Nacional de Meteorología, no acredita por sí mismo que las tomas de muestra y el informe que obra en el expediente resulten erróneos, revela que la lluvia fue cuantiosa y no superada en años anteriores, pero se ignora si se alcanzaron límites inferiores similares, y, en fin, no se pone en conexión tal circunstancia y el arrastre de tierras con los resultados de la toma de muestras.

SEXTO: Por otro lado, respecto de la falta de tipicidad que se aduce, debe tenerse en cuenta que la exigencia de la tipicidad desplaza del ámbito sancionador las conductas no subsumibles en la previsión de la normas, lo que no acontece en este caso como seguidamente veremos.

Así es, la falta de tipicidad, se fundamenta por la recurrente en que el vertido no resulta imputable a la misma sino al incremento inusual de la pluviometría en esos días. Alegato que se refiere a circunstancias ajenas a los elementos que integran la tipicidad de la conducta, pues ésta aparece recogida en el artículo 116.c del TR de la Ley de Aguas que considera como infracción administrativa « el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere esta Ley » . De manera que existe una predeterminación de la conducta en la que ha incurrido el Ayuntamiento recurrente, cumpliéndose la función de garantía de este principio sancionador, previsto en el artículo 129.1 de la Ley 30/1992. Por tanto, la tipicidad no ha resultado lesionada, pues cumple su función constitucional, esto es, ser el medio de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica y hacer realidad que junto a la exigencia de una "lex previa", hay también una "lex certa" (STS 20 de diciembre de 1999).

SÉPTIMO: Bajo la infracción del principio de responsabilidad, el escrito de demanda hace referencia a la gestión de la estación depuradora que corresponde a "Depuradoras de Castilla" y no al Ayuntamiento sancionado.

Pues bien, la conducta que configura el ilícito administrativo aplicado en este caso requiere la existencia de culpa, que se concreta, por lo que ahora interesa, en cumplir las condiciones impuestas por las concesiones o autorizaciones administrativas cuando se realizan vertidos en los bienes del dominio público hidráulico. Esta falta de diligencia observada por la entidad recurrente se expresa en su falta de control y supervisión sobre los vertidos al río, cualquiera que sea el régimen de gestión de la estación depuradora, ya sea directamente o mediante cualquier modo de gestión indirecta. En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo, al desestimar un recurso interpuesto por un Ayuntamiento sobre vertidos a un río cuando estaba encargada de la gestión de la depuradora una empresa concesionaria (STS de 28 de febrero de 2006).

Por todo cuanto antecede procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la imposición de la sanción de multa y de la indemnización por los daños ocasionados al dominio público hidráulico.

NOVENO: No se aprecia temeridad o mala fe para la imposición de las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJCA .

FALLAMOS

Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Villarrobledo, contra la Resolución del Ministro de Medio Ambiente de 24 de febrero de 2004, sobre sanción administrativa de multa e indemnización por daños al dominio público hidráulico, debemos declarar la expresada resolución conforme con el ordenamiento jurídico. No se hace imposición de costas.

Así por ésta nuestra sentencia, de la que se llevara testimonio a los autos de su razón, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.-

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia en el mismo día de su fecha. Doy fe.

EL SECRETARIO

D^a María Elena Cornejo Pérez