

atribuirse a olvido o falta de diligencia en asunto de tanta importancia social, antes al contrario, la presunción razonable era de que ha sido la excelencia de la venerable ley preconstitucional la que ha hecho innecesaria hasta ahora su sustitución, y admitido por este Tribunal que las leyes anteriores a la Constitución pueden perfectamente contener normas básicas en materias de competencia exclusiva del Estado, y siendo este el caso, ha de atenderse a esas normas de la LEF, examinándolas en su integridad, lo que incluye su exposición de motivos, para descubrir que concretos preceptos contienen normas de naturaleza básica, lo que obviamente el legislador de 1954 no pudo señalar expresa y anticipadamente.

Pues bien, de la lectura del art. 32 LEF, en relación con cuanto se dice sobre garantías para el expropiado en la referida exposición de motivos, se desprende con naturalidad que dichas garantías no se integran solo por el procedimiento expropiatorio y por los criterios de valoración, como se sostiene en la Sentencia apoyada por la mayoría, sino también por la composición del órgano encargado de fijar el justiprecio y por ello sus criterios han de ser considerados norma básica a respetar por la legislación de la Comunidad Autónoma, en este caso la de Madrid. Esta composición, establecida por la LEF, busca la paridad entre técnicos de la administración expropiante y expertos en asuntos relacionados con la propiedad y las transacciones sobre bienes en la vida social.

A mi juicio se desenfoca la cuestión al sostener que unos representan exclusivamente intereses públicos y otros a los privados, porque la finalidad perseguida y creo que con acierto, es poner en común los conocimientos y criterios valorativos de funcionarios públicos, sometidos legítimamente a la jerarquía administrativa del órgano expropiante (lo que no supone ningún demérito) y otras personas, en las que, concurra o no la condición formal de funcionarios (como sucede, por ejemplo, con la singular posición de los notarios) presentan un mayor grado de independencia respecto al órgano que ejerce la potestad expropiatoria. En mi opinión, y por lo expuesto, resultan ineficaces las consideraciones que se hacen en la Sentencia sobre la negación de representatividad de intereses privados a los miembros de los Jurados provinciales de expropiación.

Que esta composición equilibrada del Jurado, como órgano encargado de la trascendental misión de fijar el justiprecio cuyo importe ha de sustituir, en el patrimonio del expropiado, al bien del que se le priva, es una cuestión básica, lo ha entendido tácitamente hasta la propia Comunidad Autónoma de Madrid, que en la vigente regulación autonómica del Jurado territorial de expropiación tiene ya restaurada esa forma de composición, que viene a garantizar la objetividad y la imagen de objetividad de aquél órgano.

4. En consecuencia, considero que debió declararse la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, sobre los que se proyectaba la duda planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la invocada vulneración de los arts. 149.1, 1.ª y 18.ª y como mínimo en lo referente a la composición del Jurado territorial de expropiación.

Madrid, a veinticinco de julio de dos mil seis.—Ramón Rodríguez Arribas.—Firmado y rubricado.

14898 *Sala Segunda. Sentencia 252/2006, de 25 de julio de 2006. Recurso de amparo 2167-2004. Promovido por Agrícola del Acebuche, S.A., frente a las Sentencias de la Audiencia Nacional y de un Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo que desestimaron su demanda contra el organismo autónomo Parques Nacionales sobre sanción por sondear sin permiso en una finca del Parque Nacional de Cabañeros.*

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la prueba; vulneración parcial del derecho a la legalidad penal: interpretación de la legalidad sobre licencias y silencio administrativo; prueba denegada impertinente; indeterminación de las sanciones administrativas para conservar los espacios naturales (STC 100/2003).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2167-2004, promovido por Agrícola del Acebuche, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco de Paula Martín Fernández y asistida por la Letrada doña Begoña Pernas Romani, contra Resoluciones del organismo autónomo Parques Nacionales de fechas 30 de octubre de 2002 y 11 de febrero de 2003 así como contra la Sentencia de 8 de octubre de 2003 del Juez Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 (procedimiento ordinario núm. 22-2003) y contra la Sentencia de 25 de febrero de 2004 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 40-2003. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 1 de abril de 2004 el Procurador de los Tribunales don Francisco de Paula Martín Fernández, en la representación que queda indicada, dedujo recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales de las que se ha hecho mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos relevantes para la resolución del presente recurso de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Resolución de la Presidenta del organismo autónomo Parques Nacionales, de fecha 30 de octubre de 2002, se impuso a la sociedad demandante de amparo, como responsable de una infracción menos grave, una sanción de 601,02 € y «la obligación de restaurar ambientalmente la zona de acuerdo con las condiciones preexistentes en la misma antes de la realización de los trabajos realizados». Los hechos por los que

se impuso la indicada sanción y la obligación de restablecimiento medioambiental consistieron en la realización de un sondeo en la finca Los Acebuches, situada dentro del Parque Nacional de Cabañeros, sin contar con la preceptiva licencia de la Comisión Mixta, calificándose tales hechos como constitutivos de la infracción tipificada en el art. 38.12 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y estimándose tal infracción como menos grave en aplicación del art. 39 de la misma norma legal. Contra esta resolución sancionadora fue interpuesto recurso de reposición, que resultó desestimado en virtud de Resolución de la Presidenta del Parque Nacional de fecha 11 de febrero de 2003.

b) La sociedad demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juez Central núm. 1 de este orden jurisdiccional, el cual desestimó el recurso mediante Sentencia de 8 de octubre de 2003. En lo que ahora interesa, ante la alegación de la actora de que no se incorporó al expediente sancionador una Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, relativa a la autorización del aprovechamiento de aguas, el órgano judicial *a quo* señaló que dicha autorización no era suficiente para la realización de las obras ejecutadas, pues se requería contar asimismo con la autorización de la Comisión Mixta que gestiona el parque, lo cual no se dio en el caso. También se entendió que resultaba intrascendente el que el Tribunal Supremo hubiera declarado en Sentencia de 25 de septiembre de 2003 la nulidad del Decreto 23/1995, de 28 de marzo, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por el que se aprobó el plan de ordenación de los recursos naturales de los montes de Toledo (Cabañeros-Rocigalpo) pues, conforme a la literalidad del art. 38.12 de la Ley 4/1989 y del art. 11 de la Ley 33/1995, de 20 de noviembre, de declaración del Parque Nacional de Cabañeros, es el incumplimiento de las leyes lo que justifica la sanción impuesta. En cuanto a la queja de que se habían denegado determinados medios de prueba en la tramitación del expediente sancionador la Sentencia del Juez Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 afirma que, si lo que quería la actora era acreditar los efectos del silencio positivo de la solicitud de autorización para la realización de trabajos de limpieza y reparación del pozo existente, la propia resolución sancionadora reconoce que se formuló tal solicitud y que no fue resuelta por la Administración de modo expreso. De ahí que no se produjera indefensión alguna al interesado, sino que lo que ocurrió fue que, mientras que la demandante considera que la falta de resolución expresa produjo la estimación de su solicitud, la Administración la entiende por el contrario desestimada, apreciación ésta en la que coincide el órgano judicial.

Contra la referida Sentencia se dedujo oportunamente recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recurso que resultó desestimado en Sentencia de 25 de febrero de 2004. Razona esta última que, cuando se dictó la resolución administrativa sancionadora, el Decreto 23/1995 se encontraba en vigor, que como tal norma jurídica era aplicable y válido hasta que, por Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2003, fue declarada su nulidad y expulsado del Ordenamiento jurídico. Los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo se produjeron a consecuencia de la llamada nulidad relativa o anulabilidad a partir de su fecha, sin poder afectar a los actos anteriores a ella, de modo que cabe afirmar que, en la fecha en la que se produjo la actuación que ha dado lugar a la imposición a Agrícola del Acebuche, S.A., de la sanción frente a la que recurre, existía una norma jurídica en vigor que expresamente requería autorización para la realización de sondeos, norma que fue incumplida por la enti-

dad mercantil sancionada. Además, si no fuera suficiente con esta norma, el art. 5.3 b) de la Ley 33/1995 establece la prohibición de aprovechamiento consuntivo de recursos naturales, entre los cuales se encuentra, sin duda ninguna, el agua.

Más adelante señala la Sala que la conducta sancionada encuentra cobertura no sólo en el art. 11.2 b) de la Ley 33/1995, el cual establece que constituye infracción administrativa «la ejecución sin la debida autorización administrativa de obras, trabajos. en el interior del Parque», sino también en el art. 38.12 de la Ley 4/1989, que declara infracción administrativa «la ejecución, sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso». Razona el órgano judicial que, frente a la tesis de la apelante, que niega que la conducta sancionada resulte concretada con la precisión constitucionalmente exigible en la normativa invocada por la Administración, debe concluirse que dicha normativa, al tipificar como infracción la ejecución de obras y trabajos sin la debida autorización, es suficientemente precisa como para entender cubiertas las exigencias del principio de ilegalidad.

3. En la demanda de amparo se aduce, en primer término, que las resoluciones administrativas y judiciales frente a las que se recurre han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad recurrente (art. 24.1 CE) por varias razones. Ante todo debido a que han omitido toda valoración acerca de la incidencia que en la cuestión suscitada tenía el hecho de contar la demandante de amparo con autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadiana para un aprovechamiento de aguas subterráneas en la finca Los Acebuches, aprovechamiento que se encuentra fuera del acuífero declarado sobreexplotado. De este modo las resoluciones indicadas desconocen que la exigencia de contar con autorización de la Comisión Mixta se refiere a las funciones que tiene asignada tal órgano. Asimismo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se habría producido al negarse eficacia estimatoria a la pasividad de la Administración frente a la solicitud de autorización de la realización del sondeo que se formuló a la Comisión Mixta del Parque Nacional, pues al señalarse que el silencio positivo no opera cuando se trata de solicitudes que tuvieran como consecuencia la transferencia de facultades relativas al dominio público (art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) se incide en error, por cuanto la Comisión Mixta de Gestión no tiene facultades para transferir facultades relativas a la utilización aprovechamiento de aguas, sino que dicha competencia corresponde a la Confederación Hidrográfica, que ya había autorizado los trabajos sancionados. A tal alegación se añade la denuncia de vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE), dado que se negó la práctica de la prueba consistente en que se remitiera certificación de la fecha de la solicitud de autorización para la realización del sondeo y de la fecha en que ésta fue resuelta, prueba que tenía por finalidad acreditar que los trabajos habían sido autorizados en virtud de silencio administrativo.

En segundo término se denuncia la vulneración del principio de legalidad (art. 25.1 CE) por cuanto, en el criterio de la demandante de amparo, ha tenido lugar una incorrecta tipificación de la infracción y de la sanción. La entidad recurrente contaba, según se expuso con anterioridad, con autorización para llevar a cabo el sondeo por cuya realización fue sancionada. Además no hay norma alguna que establezca la obligatoriedad de solicitar autorización administrativa en el Parque Nacional de Cabañeros para realizar un sondeo cuando ya se cuenta con la autorización de la Confederación

Hidrográfica del Guadiana. Los preceptos conforme a los cuales se sanciona a la demandante incluyen conceptos jurídicos indeterminados que se remiten a otra norma, a su vez declarada nula por Sentencia judicial firme. El art. 38.12 de la Ley 4/1989 y el art. 11 de la Ley 33/1995 no contienen referencia alguna a qué actuaciones concretas son sancionables en el interior del Parque Nacional, por lo cual necesariamente han de ser completados con otra norma que establezca en qué supuestos es necesario solicitar autorización administrativa. Y en este caso dichos preceptos legales se completaban con el art. 5.2 del Decreto 23/1995 declarado nulo judicialmente. En consecuencia no existe obligación de solicitar autorización por trabajo alguno, y, por tanto, no puede existir infracción.

Por otro lado se aduce que también resulta vulnerado el principio de legalidad por falta de tipicidad de la sanción impuesta, toda vez que, de acuerdo con las SSTC 220/1990, de 13 de diciembre, y 100/2003, de 2 de junio, en relación con las sanciones asociadas a los ilícitos es posible dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad jurisdiccional y administrativa, pero en modo alguno puede quedar encomendado por entero a ella la graduación de las distintas infracciones en muy graves, graves, menos graves y leves. Pues bien, pese a que el art. 39.1 de la Ley 4/1989 establece que la calificación de las infracciones en leves, menos graves, graves y muy graves se llevará a cabo atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido, ninguna consideración concreta sobre este particular se realiza en las resoluciones recurridas.

Finalmente reprocha la entidad recurrente a las resoluciones judiciales haber vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE) por no conceder relevancia a la anulación del Decreto 23/1995 mediante Sentencia del Tribunal Supremo, anulación que convirtió la conducta en atípica al desaparecer del Ordenamiento jurídico la exigencia de autorización por cuyo incumplimiento se le sancionó.

4. Tras haber sido evacuado el trámite conferido al Ministerio público y a la sociedad mercantil demandante de amparo mediante providencia de 19 de julio de 2005 para que, conforme determina el art. 50.3 LOTC, alegasen lo que estimaran pertinente en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda, la Sala Segunda de este Tribunal dictó providencia de 24 de enero de 2006 acordando la admisión a trámite de la demanda de amparo. En la misma providencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal, se acordó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, así como al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 y al organismo autónomo Parques Nacionales, para que en el plazo de diez días remitieran testimonio o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 40-2003, al recurso contencioso-administrativo núm. 22-2003 y al expediente sancionador 7-2002, respectivamente, debiendo emplazar el Juzgado a quienes hubiesen sido parte en el proceso, salvo al demandante de amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso de amparo en el término de diez días, si así lo desearan.

5. En virtud de providencia de 7 de marzo de 2006 se tuvo por personado al Abogado del Estado, quien así lo había interesado mediante escrito presentado el 26 de enero anterior, y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio público por

término de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Abogado del Estado formuló alegaciones escritas el 4 de abril de 2006, en las cuales interesa de este Tribunal la desestimación de la demanda de amparo.

Aduce a tal efecto que no es ajustada a la realidad la afirmación de que las Resoluciones impugnadas no tomasen en consideración la existencia de autorización concedida por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, puesto que lo que en ellas se hace es considerar que tal autorización no resulta suficiente para la realización de las obras acometidas, pues era precisa además la autorización de la Comisión Mixta que gestiona el parque nacional, dado que ambas Administraciones tutelan intereses públicos diferentes. La cuestión de si el silencio de la Administración frente a la solicitud de autorización formulada tenía carácter positivo o negativo es un tema de legalidad ordinaria, cuya resolución corresponde a los Jueces y Tribunales que integran el Poder Judicial, pese a lo cual el Abogado del Estado razona que la falta de cumplimiento del requerimiento formulado por la Administración para que la demandante completase la documentación aportada permitió considerar, de acuerdo con el art. 71.1 LRJ-PAC, que se había desistido de la solicitud; que la solicitud inicial, ceñida a trabajos de limpieza y reparación del sondeo ya existente, nunca pudo conducir a la autorización para efectuar una nueva perforación; y, finalmente, que la solicitud formulada al Parque Nacional formaba parte, junto con la autorización obtenida de la Confederación Hidrográfica, de la actividad administrativa que autoriza o permite el aprovechamiento demanial, y, en consecuencia, aquella solicitud quedaba sometida al régimen del silencio administrativo negativo, tal como entendieron las resoluciones impugnadas. Por lo demás la vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE) que el demandante entiende producida al no haberse aportado al expediente administrativo certificación relativa a la fecha de presentación de la solicitud formulada al Parque Nacional y a si ésta fue o no resuelta expresamente, es descartada también por la representación procesal del Estado en cuanto, en su opinión, el examen de las actuaciones revela que, efectivamente, fue unida al expediente. Y que, aun cuando resultó incorporada a éste tras el trámite de audiencia, ello no impidió a la demandante tomar conocimiento de la certificación, toda vez que se unió al expediente antes de que presentara su escrito final; pero es que además la certificación no resultaba decisiva en términos de defensa, en la medida en que la presentación de la solicitud y su falta de resolución ya constaban por la aportación de copia de aquella. Por último resalta que sólo se cuestionó en el caso el efecto que cabía atribuir al silencio.

Descarta también el Abogado del Estado que se produjese vulneración del derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, pues, en contra de lo afirmado por la demandante, estima que la conducta desarrollada por ésta no se encontraba cubierta por la debida autorización administrativa, es decir, no por la regulada en la legislación de aguas, sino por la que había de concederse por las autoridades del parque natural, a cuyo efecto analiza la exigencia positiva de contar con la correspondiente autorización a tenor de los arts. 11.2.b de la Ley 33/1995, 38.12 de la Ley 4/1989; y 5.2 del Decreto 23/1995. A estas normas, que las resoluciones impugnadas citan como soporte de la exigencia de autorización, añade el Abogado del Estado el art. 19.7 de la Ley 4/1989, introducido por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, y subsistente tras la STC 194/2004, de 2 de noviembre, y los arts. 5.1.1 y 5.4.2 del Decreto de la Consejería de Agricultura de Castilla-La Mancha 242/

1991, de 3 de diciembre, de parques y reservas naturales (plan rector de uso y gestión del parque natural de Cabañeros), preceptos todos ellos que someten a autorización la realización de obras como las sancionadas. Junto a todo ello advierte que corresponde a los órganos de la jurisdicción ordinaria apreciar la eficacia *ex nunc* o *ex tunc* de la anulación judicialmente declarada del Decreto 23/1995, y la incidencia que tal declaración tuvo en la integración del precepto sancionador, en tanto que regulador de la autorización administrativa precisa y cuya ausencia se sanciona; autorización que, en todo caso, seguía siendo necesaria a tenor de las restantes normas acabadas de citar.

Finalmente el Abogado del Estado aborda la cuestión de si en el presente supuesto es o no de aplicación la doctrina de este Tribunal plasmada en las SSTC 100/2003, de 2 de julio, y 210/2005, de 18 de julio, pues la conducta sancionada resulta tipificada también como infracción administrativa en el art. 11.2 b) de la Ley 33/1995, y además con la precisa calificación de la infracción como muy grave. A su juicio, si la Administración hubiera aplicado correctamente las reglas del concurso de leyes, el precepto especial (el art. 11.2.b de la Ley del parque nacional), que establece una sanción cinco veces superior a la impuesta, hubiera tenido que aplicarse preferentemente al art. 38.12 de la Ley 4/1989 (cfr art. 8.1 Código penal). De ahí que en el presente caso, a diferencia de lo que ocurría en los que dieron lugar al pronunciamiento de las SSTC 100/2003 y 210/2005, no se ha producido una violación constitucional imputable al legislador, consistente en haber dejado indebidamente a la discreción de la Administración la calificación de la infracción como grave, menos grave o leve, pues el legislador especial de Cabañeros había predeterminado con toda claridad que las obras sin la debida autorización en el interior del Parque constituían infracción muy grave.

7. El Ministerio público formuló alegaciones escritas el día 5 de abril de 2006, en las cuales, tras extractar los hitos básicos del expediente administrativo y del proceso judicial del que este recurso de amparo trae causa, aborda las quejas esgrimidas por la demandante. Rechaza que se haya producido indefensión material alguna a la demandante por la denunciada falta de valoración de la existencia de autorización otorgada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana para la realización del sondeo, pues, contrariamente a lo afirmado en la demanda, sí fue tomada en consideración la existencia de dicha autorización, aun cuando lo fuera para estimar que la autorización obtenida resultaba insuficiente, puesto que además de ella era preciso obtener otra otorgada por la Comisión Mixta gestora del parque nacional. Tal cuestión fue apreciada por los órganos administrativos y luego fiscalizada en vía jurisdiccional, de modo no irrazonable ni incurso en error patente, tomando en consideración además que la solicitud formulada al parque nacional lo fue con una finalidad distinta (para la limpieza y la reparación del sondeo que tradicionalmente había abastecido a la finca) a la actividad efectivamente realizada.

Tampoco cabe apreciar, en opinión del Fiscal, vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que la Administración, primero, y los órganos judiciales, después, entendieran que la falta de resolución por parte de las autoridades del parque nacional de la solicitud de autorización formulada por la entidad demandante tuviese sentido desestimatorio y no estimatorio, como ésta pretendía, pues la ahora planteada se trata de una cuestión que no es sino de interpretación de la legalidad ordinaria, y, en consecuencia, está reservada a los órganos judiciales, los cuales la han resuelto mediante una interpretación que en absoluto cabe entender irrazonable, arbitraria o incurso en error patente.

Por lo que se refiere a la vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes, el Ministerio público resalta que mediante la solicitud de certificación se pretendía acreditar la fecha de la solicitud de autorización formulada al parque nacional y la ausencia de resolución expresa, de modo que ninguna indefensión se causó a la recurrente desde el momento en que tales hechos fueron admitidos por la Administración en su resolución, si bien a tales datos se les atribuye una consecuencia jurídica distinta a la postulada por la entidad demandante de amparo, según ha quedado reflejado en el párrafo anterior.

Seguidamente aborda el Fiscal los diferentes planos en los que se dice vulnerado el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). Rechaza que la integración del tipo sancionador (realizar obras sin la debida autorización) se produjera con la norma reglamentaria que estableció el Plan de ordenación de los Montes de Toledo (art. 5.2 del Decreto 23/1995), anulada por el Tribunal Supremo. A su entender el precepto que, por exigir autorización para la realización de las obras que dieron lugar a la imposición de las sanciones recurridas, sirvió para integrar el tipo sancionador fue el art. 23 de la Ley 4/1989. Ello sin olvidar que la propia demandante solicitó la autorización al parque nacional y no llegó a obtenerla al no aportar la documentación complementaria que le fue requerida.

Por el contrario sí entiende el Ministerio público que se produjo vulneración de la garantía ahora estudiada al calificarse como menos grave la infracción cometida de acuerdo con el art. 39 de la Ley 4/1989. Y ello, no sólo porque de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 100/2003, de 2 de junio, este precepto, en sí mismo considerado, presente notables déficits de seguridad jurídica, sino también por la propia indeterminación en que incurrió la Administración al no señalar las concretas circunstancias que concurrían en el caso y que justificaban la graduación de la infracción realizada.

8. Con fecha 6 de abril de 2006 la sociedad demandante de amparo presentó sus alegaciones insistiendo en la argumentación ya vertida en la demanda y haciendo especial hincapié en la aplicación al caso de la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 100/2003, de 2 de junio.

9. Mediante providencia de 20 de julio de 2006, se señaló para votación y fallo el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se interpone frente a la Resolución del organismo autónomo Parques Nacionales, de fecha 30 de octubre de 2002, por la que se impuso a la sociedad demandante de amparo una sanción de 601,02 € como responsable de una sanción menos grave, así como «la obligación de restaurar ambientalmente la zona de acuerdo con las condiciones preexistentes en la misma antes de la realización de los trabajos realizados». Tal Resolución fue confirmada por otra de 11 de febrero de 2003, dictada también por el citado organismo, desestimando el recurso de reposición deducido contra aquélla. Son igualmente objeto de impugnación la Sentencia de 8 de octubre de 2003 del Juez Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 (procedimiento ordinario núm. 22-2003) y la Sentencia de 25 de febrero de 2004, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 40-2003, resoluciones judiciales que desestimaron en instancia y apelación el recurso contencioso-administrativo deducido contra las resoluciones administrativas primeramente reseñadas.

Los hechos por los que se impuso la indicada sanción y la obligación de restablecimiento medioambiental consistieron en la realización de un sondeo en la finca Los Acebuches, situada dentro del Parque Nacional de Cabañeros, sin contar con la preceptiva licencia de la Comisión Mixta, calificándose tales hechos como constitutivos de la infracción tipificada en el art. 38.12 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y estimándose tal infracción como menos grave en aplicación del art. 39 de la misma norma legal.

2. La sociedad mercantil demandante de amparo aduce la vulneración en el caso de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la utilización de los medios de prueba pertinentes; la vulneración del primero de los derechos invocados se había producido por cuanto ni las resoluciones administrativas ni las judiciales valoraron adecuadamente la existencia de autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, lo que hacía innecesaria la autorización por parte de la Comisión Mixta gestora del Parque Nacional de Cabañeros, autorización que, por lo demás, había solicitado y obtenido por silencio administrativo pese a que ni los órganos administrativos ni los judiciales entendieran, con manifiesto error, que tal autorización se había producido. La vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE) habría tenido lugar al no accederse a que se incorporara al expediente la oportuna certificación administrativa que acreditase la fecha de la solicitud formulada al Parque Nacional y si ésta fue o no resuelta.

En una segunda línea argumental, que a su vez se sirve de la anterior complementariamente, sostiene la entidad recurrente que se vulneró en el caso el principio de legalidad por cuanto la tipificación de la infracción por la que se le sanciona fue realizada en virtud de lo establecido por una norma penal en blanco, completada con lo dispuesto en el Plan de ordenación de los recursos naturales de los Montes de Toledo, aprobado por Decreto 23/1995, de 28 de marzo, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, anulado por Sentencia del Tribunal Supremo. El principio de legalidad habría resultado también vulnerado por falta de tipicidad de la sanción impuesta, toda vez que, de acuerdo con la doctrina afirmada en las SSTC 220/1990, de 13 de diciembre, y 100/2003, de 2 de junio, en relación con las sanciones asociadas a los ilícitos es posible dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad jurisdiccional y administrativa, pero en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella la graduación de las distintas infracciones en leves, menos graves, graves y muy graves. Tampoco se contiene en la resolución sancionadora (sigue afirmando la sociedad demandante) una ponderación de las concretas circunstancias que, de conformidad con el art. 39.1 de la Ley 4/1989, han de tomarse en cuenta para calificar la infracción, en este caso, como menos grave.

El Abogado del Estado solicita la desestimación de la demanda. Y el Ministerio público entiende carentes de fundamento las quejas formuladas por la demandante, con excepción de la que denuncia la vulneración del principio de legalidad debido a que el precepto legal aplicado remite a la Administración la graduación de la infracción en el momento aplicativo de la misma, con merma de la previsibilidad propia de toda consecuencia sancionadora; ello, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 100/2003, de 2 de junio, entiende que ha de conducir a la estimación de la demanda.

3. El carácter mixto del recurso de amparo que nos ocupa (art. 43.1 LOTC) exige afrontar primeramente las

quejas que se vierten frente a las resoluciones administrativas, pues la eventual estimación de la demanda de amparo por tales vulneraciones excluiría, por innecesario, cualquier pronunciamiento sobre las vulneraciones de derechos fundamentales que el demandante entiende ocasionadas por las resoluciones judiciales dictadas en el proceso de impugnación de las primeras consistentes en la falta de reparación de las quebras de derechos fundamentales pretendidamente ocasionadas por éstas.

4. Una cuestión análoga a la suscitada en el presente recurso de amparo fue ya abordada en la STC 100/2003, de 2 de julio, en relación con otra infracción calificada como grave, impuesta al amparo de los mismos preceptos de la Ley de conservación de los espacios naturales, por lo cual hemos de estar ahora a lo entonces resuelto y, en particular, a lo declarado en el fundamento jurídico sexto de la indicada Sentencia. Basta con recordar ahora que, en suma, estimamos contrario al principio de legalidad (art. 25.1 CE) que se remitiera al momento aplicativo de la potestad sancionadora la concreción de si una determinada conducta, correctamente tipificada como infracción en el art. 38 de la Ley 4/1989, constituye infracción muy grave, menos grave, grave o leve, pues «la graduación de las sanciones o calificación ad hoc de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa». Tal doctrina fue luego reiterada en las SSTC 210/2005, de 18 de julio; 98/2006, de 27 de marzo, y 187/2006, de 19 de junio, en las que se resolvieron recursos de amparo sustancialmente idénticos.

Consecuencia de lo anterior ha de ser que, en aplicación del mismo criterio, deba otorgarse el amparo interesado en relación con la infracción menos grave por la que la sociedad recurrente fue sancionada, pues las consecuencias de su ilegal proceder resultaban imprevisibles para ella, en cuanto no podía prever qué tipo de infracción habría de resultar de su conducta y, en consecuencia, qué sanción podría llevar ésta aparejada.

Una precisión adicional ha de realizarse en relación con las alegaciones del Abogado del Estado acerca de la singularidad que representa el hecho de que la conducta sancionada resulte tipificada también como infracción administrativa en el art. 11.2 b) de la Ley 33/1995, de 20 de noviembre, de declaración del Parque Nacional de Cabañeros y la necesidad de calificar la infracción cometida por la sociedad recurrente como muy grave. A juicio de la representación procesal del Estado, si la Administración hubiera aplicado correctamente las reglas del concurso de leyes, el precepto especial (el art. 11.2.b de la Ley del parque nacional) que establece una sanción cinco veces superior a la impuesta hubiera tenido que aplicarse preferentemente al art. 38.12 de la Ley 4/1989 (cfr art. 8.1 del Código penal). De ahí que entiende que, en el presente caso, a diferencia de lo que ocurría en los que dieron lugar al pronunciamiento de las SSTC 100/2003 y 210/2005, no pueda apreciarse la existencia de una violación constitucional imputable al legislador consistente en haber dejado indebidamente a la discreción de la Administración la calificación de la infracción como grave, menos grave o leve, pues el legislador especial de Cabañeros había predeterminado con toda claridad que la realización de obras sin la debida autorización en el interior del Parque constituía una infracción muy grave. Sin embargo la argumentación del Abogado del Estado quebra desde el punto y hora en que se advierte que el recurso de amparo protege contra vulneraciones de derechos fundamentales ocasionados por concretos actos del poder público y que la resolución sanciona-

dora enjuiciada hace aplicación de unas específicas normas y no de otras, que pudo tomar en cuenta pero que no llegó a aplicar por la razón que fuera. Es más, acoger la argumentación del Abogado del Estado supondría tanto como buscar cobertura a la sanción impuesta en una norma distinta de la efectivamente aplicada, lo cual hemos reprochado a los órganos de la jurisdicción ordinaria en las ocasiones en que lo han realizado, resultando expresiva a tal efecto la STC 133/1999, de 15 de julio, FJ 3, precisamente en relación con un supuesto en que la Administración entendió que la conducta era constitutiva de infracción del art. 38.13 de la Ley 4/1989 y el órgano judicial que conoció del recurso contencioso-administrativo la recalificó como constitutiva de una infracción de la Ley de caza de 1970 y de su Reglamento.

5. Resta por analizar el alcance anulatorio de las resoluciones administrativas recurridas en amparo, pues la lesión del derecho a legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) sólo se produce por la sanción administrativa, pero no se ve comprometido tal derecho fundamental por la imposición de una medida de restablecimiento del medio ambiente lesionado en virtud de la actuación de la demandante de amparo. Siguiendo la argumentación desarrollada en las SSTC 100/2003, de 2 de julio; 210/2005, de 18 de julio; 98/2006, de 27 de marzo, y 187/2006, de 19 de junio, hemos de recordar que la imposición de una medida de contenido reparador o indemnizatorio no puede verse alterada por la eventual estimación de este recurso de amparo, dado que no participa de la naturaleza sancionadora propia de la multa impuesta a la entidad recurrente, sanción esta última caracterizada por constituir una consecuencia represiva, retributiva o de castigo, nota que singulariza a las sanciones administrativas dentro del conjunto de los denominados actos de gravamen, según hemos tenido ocasión de recordar en las SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3, y 132/2001, de 8 de junio, FJ 3.

Ahora bien, una cosa es que la anulación de la sanción no lleve consigo de modo automático la anulación de la obligación de reparar el medio ambiente alterado y otra que, al imponerse tal obligación por la Administración o al fiscalizarse jurisdiccionalmente el acto administrativo de imposición, no puedan haberse vulnerado los derechos fundamentales de la entidad demandante de amparo. En la medida en que de los hechos objeto de sanción (realización de sondeo sin autorización) se deriva, no sólo la imposición de la sanción pecuniaria, sino también la obligación de restablecimiento de la legalidad alterada resulta necesario considerar si la imposición de tal obligación (abstracción hecha de si la sanción impuesta vulneró o no derechos fundamentales, por ser ésta una cuestión ya resuelta) se realizó con vulneración o no de los derechos fundamentales que invoca la demandante de amparo. A tal efecto, situados ya fuera del ámbito propio de las garantías del derecho sancionador, hemos de ceñir nuestro estudio, de acuerdo al contenido de la demanda de amparo, instrumento rector del proceso, a la cuestión de si los órganos judiciales que fiscalizaron la medida administrativa de restauración de la legalidad vulneraron o no el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes.

6. Tal y como ya hemos reflejado en los antecedentes, la demandante aduce, en primer término, vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque ni las resoluciones administrativas ni las judiciales tomaron en consideración que contaba con autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadiana para un aprovechamiento de aguas subterráneas en la finca Los Acebuches, desconociendo así que la

exigencia de contar con autorización de la Comisión Mixta se refiere exclusivamente a las funciones que tiene asignada tal comisión; porque se niega eficacia estimatoria al silencio de la Administración frente a la solicitud de autorización de la realización del sondeo que se formuló a la Comisión Mixta del Parque Nacional, pues al señalarse que el silencio positivo no opera cuando se trata de solicitudes que tuvieran como consecuencia la transferencia de facultades relativas al dominio público (art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) se incide en el error de considerar que la Comisión Mixta de Gestión tiene potestad para transferir facultades relativas a la utilización del aprovechamiento de aguas, siendo así que dicha competencia corresponde a la Confederación Hidrográfica, la cual ya había autorizado los trabajos sancionados.

Pues bien, la totalidad de las cuestiones a que acabamos de aludir se refieren a la interpretación de la legalidad ordinaria que los órganos judiciales, al fiscalizar la actuación administrativa en cumplimiento de la función que el art. 106.1 CE les encomienda, han efectuado sin incurrir en arbitrariedad, irrazonabilidad ni error patente. Así se desprende de la lectura de las Sentencias de instancia y apelación, las cuales revelan que los órganos judiciales consideraron que el art. 23 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en la redacción dada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, sometía a autorización de la Comisión Mixta Gestora del Parque la realización de un pozo como el efectuado por la demandante de amparo, a lo que se añade que el art. 5.3 b) de la Ley 33/1995, de 20 de noviembre, por el que se declara Parque Natural de Cabañeros, prohíbe expresamente el aprovechamiento consuntivo de recursos naturales, entre los que, naturalmente, se ha de incluir el agua. Igualmente los órganos judiciales han excluido que se produjera en el caso la adquisición de licencia en virtud del silencio administrativo, y ello porque la solicitud formulada se refería a la limpieza de un pozo existente y no a la realización de un nuevo sondeo como el efectivamente realizado; porque se requirió al demandante para que completase la documentación y éste no atendió el requerimiento, lo que conllevó que se entendiese desistida la solicitud; y, finalmente, porque el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo común, establece que la falta de resolución expresa en este tipo de supuestos tiene efectos desestimatorios. En consecuencia ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se produjo por el empleo de esta forma de razonar, que se compartirá o no, pero que no puede calificarse ni de irrazonable, ni de arbitraria, ni de patentemente errónea, canon al que sujetamos nuestro control de las resoluciones judiciales cuando se aduce vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pues la función de este Tribunal al resolver recurso de amparo no es convertirse en una nueva instancia judicial (por todas STC 197/2005, de 18 de julio).

7. La segunda de las alegaciones que, como ha quedado expuesto, hemos de considerar es la relativa a la aducida vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE), que la demandante vincula a la circunstancia de que en vía administrativa se negó la práctica de la prueba consistente en que la Administración remitiera certificación de la fecha de la solicitud de autorización formulada ante la Comisión Mixta del Parque Natural y de la fecha en que tal solicitud fue resuelta, prueba que tenía por finalidad acreditar que los trabajos habían sido autorizados en virtud de silencio administrativo. Tampoco esta alegación puede ser atendida, pues tanto la Administración como los órganos judiciales partieron de que había transcurrido el plazo de resolución de la solicitud formulada a la Comisión Mixta del Parque Natural sin que ésta la resolviera expresamente, radicando la dife-

rencia de criterio en los efectos que, conforme a la legalidad aplicable, se derivaban de la falta de resolución expresa por la Administración. De ahí que la prueba denegada fuese irrelevante o, lo que es lo mismo, no resultara decisiva en términos de defensa como hemos venido exigiendo invariablemente para estimar vulnerado el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes (por todas STC 82/2006, de 13 de marzo).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo interpuesta por Agrícola del Acebuche, S.A., y en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) de la entidad mercantil recurrente.

2.º Restablecerla en la integridad de su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de las Resoluciones del organismo autónomo Parques Nacionales de fechas 30 de octubre de 2002 y 11 de febrero de 2003, así como la de la Sentencia de 8 de octubre de 2003 del Juez Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 (procedimiento ordinario núm. 22-2003) y la de la Sentencia de 25 de febrero de 2004 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 40-2003, exclusivamente en lo que se refiere a la imposición de la sanción de 601,02 € por la comisión de una infracción menos grave.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de julio de dos mil seis.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugenio Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.