



Roj: **STSJ CV 5224/2024 - ECLI:ES:TSJCV:2024:5224**

Id Cendoj: **46250330042024100525**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **4**

Fecha: **06/09/2024**

Nº de Recurso: **91/2022**

Nº de Resolución: **486/2024**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Recurso Contencioso-Administrativo núm. 91/2022

Ilmo. Sr. Presidente:

D. Manuel José Domingo Zaballos

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. Antonio López Tomás

D. Rafael Villafañez Gallego

SENTENCIA N.º 486/2024

En Valencia, a 6 de septiembre de dos mil veinticuatro.

La Sección Cuarta (Sección de Refuerzo) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo n.º 91/2022, interpuesto por KAOSA, S.A., que interviene representada por la Procuradora D.ª Laura Rubert Raga y bajo la dirección letrada de D. Pablo Torres Domingo, contra la Resolución de la Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo, de 29 de diciembre de 2021, por la que se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución de 8 de septiembre de 2021, que resolvió el expediente sancionador MISANC/2020/3/46 y acordó imponer a la empresa una sanción de multa por importe de 80.000 euros por la comisión de la infracción grave prevista en el art. 121.2.f) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Ha sido parte demandada la Generalitat Valenciana, representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 7 de febrero de 2022, KAOSA, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo, de 29 de diciembre de 2021, por la que se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución de 8 de septiembre de 2021, que resolvió el expediente sancionador MISANC/2020/3/46 y acordó imponer a la empresa una sanción de multa por importe de 80.000 euros por la comisión de la infracción grave prevista en el art. 121.2.f) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, Ley de Minas).

2. Admitido a trámite el recurso, KAOSA, S.A. formuló demanda por la que solicitó a la Sala que anulara la resolución impugnada y condenara a la Administración a retrotraer el procedimiento y a dictar una resolución con una sanción por importe de 30.001 euros o, subsidiariamente, que se aplicara la reducción por pago voluntario y se fijara la sanción definitiva en un importe de 60.000 euros.



3. La Generalitat contestó a la demanda y solicitó a la Sala que desestimara el recurso y confirmara la resolución impugnada.
 4. Por providencia de 24 de octubre de 2022 se tuvieron por reproducidos el expediente administrativo y la documental.
 5. La parte actora y la Administración demandada formularon conclusiones mediante escritos de fecha 13 de noviembre de 2022 y 2 de diciembre de 2022, respectivamente.
 6. Concluidas las actuaciones, por providencia de 18 de julio de 2024 se señaló el 23 de julio de 2024 para la deliberación, votación y fallo.
 7. El 23 de julio de 2024 se deliberó, votó y falló el recurso con el resultado que se expresará continuación.
- Ha sido ponente D. Rafael Villafañez Gallego.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

1. KAOSA, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo, de 29 de diciembre de 2021, por la que se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución de 8 de septiembre de 2021, que resolvió el expediente sancionador MISANC/2020/3/46 y acordó imponer a la empresa una sanción de multa por importe de 80.000 euros por la comisión de la infracción grave prevista en el art. 121.2.f) de la Ley de Minas.
2. En relación con la actividad administrativa anterior, la parte actora solicita a la Sala que anule la resolución impugnada y condene a la Administración a retrotraer el procedimiento y a dictar una resolución con una sanción por importe de 30.001 euros o, subsidiariamente, que se aplique la reducción por pago voluntario y se fije la sanción definitiva en un importe de 60.000 euros.
3. La Administración demandada solicita la desestimación del recurso.

SEGUNDO.- Posición de las partes.

4. La parte actora cuestiona la proporcionalidad de la sanción y, subsidiariamente, solicita la aplicación de la reducción por pago voluntario prevista en el art. 85.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).
5. Respecto a lo primero, sostiene la recurrente que la sanción impuesta resulta desproporcionada ya que únicamente se ha apreciado una de las circunstancias del art. 121.5 de la Ley de Minas: la intencionalidad en la comisión de la infracción. Considera que la sanción procedente debería ser la mínima legalmente prevista, es decir, 30.001 euros.
6. En cuanto a lo segundo, considera que no resulta conforme a Derecho que no se le haya aplicado la reducción por pago voluntario prevista en el art. 85.2 de la Ley 39/2015, ya que antes de que se dictara resolución así lo comunicó a la Administración y si no pudo hacerlo efectivo fue por causa imputable a esta, al no disponer la recurrente de la correspondiente carta de pago.
7. La Administración demandada sostiene que existe desviación procesal en la medida en que la actora solo alegó en el recurso de reposición la cuestión relativa a la reducción por pago voluntario, no la relativa a la proporcionalidad de la sanción.
8. La Administración invoca la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021 (rec. 2201/2020) para defender que la recurrente, al haber admitido en vía administrativa su responsabilidad, solo puede cuestionar la legalidad de la resolución impugnada si es capaz de aportar una sólida explicación. Circunstancia esta última que, a su juicio, no se ha producido en este caso.
9. Finalmente, considera que no procede la reducción por pago voluntario dado que el mismo no ha sido hecho efectivo, como exige la jurisprudencia de aplicación.

TERCERO.- Antecedentes de interés.

10. Para la decisión del recurso debemos tener en cuenta los siguientes antecedentes de interés:
 - i. Por Resolución de la Dirección General de Industria y Energía, de fecha 9 de noviembre de 2017, se autorizó a la sociedad KAOSA, S.A. la modificación del proyecto de explotación de la Concesión Minera "CARLOS" N.º 2459, de tres cuadrículas mineras, para recursos de la Sección C), de la Ley desarrollo de los proyectos de explotación y restauración integral conjunta autorizados según Resolución de la Dirección General de Industria



y Energía de fecha 09.11.2017 de las Concesiones Mineras "Maribel" N.º 2871, "SANCHIS", N.º 1192 y "CARLOS" N.º 2459.

ii. Por Resolución de la Dirección General de Industria y Energía, de fecha 9 de noviembre de 2017, se otorgó a la sociedad KAOSA, S.A. la prórroga de vigencia de la Concesión de Explotación "SANCHIS" N.º 1192, sita en los términos municipales de Domeño e Higuieruelas (Valencia) y se autoriza la modificación del proyecto de explotación de la Concesión Minera denominada "SANCHIS" N.º 1192, motivada por el desarrollo de los proyectos de explotación y restauración integral conjunta autorizados de las Concesiones Mineras "MARIBEL" N.º 2871, "SANCHIS" N.º 1192 y "CARLOS" N.º 2459, según Resolución de la Dirección General de Industria y Energía, de fecha 9 de noviembre de 2017.

iii. La prórroga se autorizó por un periodo de 30 años a contar desde el 7 de marzo de 2009 y sobre una superficie de 59,25 hectáreas.

iv. La condición especial SEXTA de la anterior Resolución de 9 de noviembre de 2017, expresamente dispone:

"SEXTA.- En el plazo máximo de dos meses a contar desde la notificación de esta resolución en todo caso, con anterioridad al inicio de los trabajos de aprovechamiento que supongan nuevas superficies afectadas, el titular deberá presentar las correspondientes garantías de restauración, que aseguren el cumplimiento del Plan de Restauración Integral y Anexo al Plan de Restauración Integral y al Proyecto de Explotación (redactado en fecha 27-09-16) aprobados.

Igualmente, en el plazo máximo de dos meses a contar desde la notificación de esta resolución, el interesado deberá actualizar las garantías de restauración correspondientes al total de la superficie ya afectada por la explotación, conforme al Plan de Restauración Integral y Anexo al Plan de Restauración Integral y al Proyecto de Explotación (redactado en fecha 27.09.16) aprobados por el órgano competente en minería.

La falta de constitución de las garantías de restauración en los plazos establecidos podrá suponer la revocación de la presente concesión."

v. El 30 de septiembre de 2020, el Jefe del Servicio Territorial de Industria y Energía de Valencia, acordó iniciar expediente sancionador contra KAOSA S.A. por la presunta comisión de la infracción del artículo 121.2.f) de la Ley de Minas.

vi. Así, Partiendo del presupuesto indicado en el Plan de Restauración Integral (5.974.204,67 euros) y de las hectáreas a restaurar (71,3965 ha) se obtenía que el coste por hectárea era de 83.676,44 €/ha, por lo que la cuantía garantizada resultaba insuficiente respecto a la aprobada en el Plan de Restauración Integral, en cuanto que la fianza aportada por las hectáreas afectadas debería ascender a 2.762.109,35 euros.

vii. En consecuencia, en atención a la falta de actualización de las garantías fijadas en el condicionado de la Resolución de concesión y aprobación del Plan Integral de Restauración, KAOSA, S.A. presuntamente habría infringido el artículo 121.2.f) de la Ley de Minas que establece como infracción grave: " El incumplimiento de las obligaciones incluidas en el Plan de Restauración sin la autorización del órgano que lo aprobó, incluyendo la obligación de constituir y mantener la garantía suficiente para su cumplimiento en la cuantía y plazo fijados".

viii. El instructor dictó propuesta de resolución el 27 de julio de 2021.

ix. La referida propuesta declaraba como hechos probados la falta de actualización de las garantías fijadas en el condicionado de la Resolución de fecha 9 de noviembre de 2017, de otorgamiento de concesión minera de explotación y aprobación del Plan de Restauración Integral conjunto.

x. Tanto en el acuerdo de inicio como en la propuesta de resolución se hizo constar el ofrecimiento expreso a la mercantil KAOSA, S.A. de las reducciones posibles del importe de la sanción propuesta, tanto por reconocimiento de responsabilidad como por pago voluntario, de conformidad con el artículo 85 de la Ley 39/2015.

xi. El 16 de agosto de 2021, la mercantil KAOSA, S.A. presentó escrito de alegaciones a la propuesta de resolución.

xii. El 8 de septiembre de 2021, (Registro telemático de la Generalitat GVRTE/2021/2204882, a las 11.53 horas) KAOSA, S.A. presentó escrito en el que manifestaba su voluntad de reconocer la responsabilidad en la infracción imputada y de proceder al pago de la sanción antes de que se dictara la resolución sancionadora, a los efectos de beneficiarse de las reducciones previstas en el artículo 85 de la Ley 39/2015.

xiii. El mismo día 8 de septiembre de 2021, a las 15:15 (es decir, 3 horas y 22 minutos después de la presentación del escrito anterior), se dictó la Resolución de la Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo por la que se resolvió el expediente sancionador incoado a KAOSA



S.A., acordando imponerle una sanción por importe de 100.000 euros por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 121.2.f) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

xiv. El 18 de octubre de 2021 KAOSA S.A. interpuso recurso de reposición contra la citada resolución.

xv. La Resolución de la Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo, de 29 de diciembre de 2021, estimó parcialmente el recurso de reposición.

xvi. Por una parte, la resolución aplicó la reducción del 20% sobre el importe de la sanción por reconocimiento voluntario de la responsabilidad en la infracción imputada y, en consecuencia, acordó imponerle una sanción por importe de 80.000 euros.

xvii. Por otra parte, desestimó el recurso de reposición en cuanto a la solicitud de KAOSA, S.A. de aplicación de la reducción del 20% sobre el importe de la sanción impuesta por pago voluntario de la misma, al no haberse producido el pago antes de la resolución.

CUARTO.- Sobre la desviación procesal y la proporcionalidad de la sanción.

11. El primer motivo de impugnación cuestiona la proporcionalidad de la sanción.

12. La parte actora, que ha sido sancionada con 100.000 euros de multa por la comisión de la infracción grave tipificada en el artículo 121.2.f) de la Ley de Minas, considera que su importe resulta desproporcionado y que no debería exceder del mínimo legalmente previsto, es decir, 30.001 euros.

13. Con carácter previo, no obstante, debe resolverse la objeción planteada por la Administración en relación con la desviación procesal por no haber cuestionado la recurrente la sanción impuesta por este motivo en su recurso administrativo.

14. No apreciamos que exista desviación procesal porque se cuestione en este recurso la legalidad de la sanción desde el punto de vista de su proporcionalidad, aunque dicho motivo de impugnación no se hubiera planteado previamente en vía administrativa.

15. Conclusión que se extrae del art. 24.1 CE y del art. 56.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), según han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

16. Así, por ejemplo, en la STC 133/2005, de 23 de mayo, el Tribunal Constitucional señaló que el órgano judicial debe pronunciarse sobre la cuestión planteada si no existe discordancia entre lo solicitado en la vía administrativa y la contencioso-administrativa al no alterarse en todo o en parte el acto administrativo que la demandante señala como el impugnado una vez acude a los Tribunales de Justicia ni interesarse la nulidad de otros actos. Y que el planteamiento de alegaciones no suscitadas en la vía administrativa, está amparada por la literalidad del art. 56.1 de la LJCA y por la doctrina del Tribunal Supremo, pues la demandante no trajo al proceso cuestiones nuevas no suscitadas ante la Administración, sino que se limitó a introducir o a añadir nuevos argumentos jurídicos con los que fundamentar su pretensión de anulación del acto impugnado (FJ 4).

17. La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en términos similares. Por ejemplo, en la reciente sentencia de 4 de marzo de **2024** (rec. 674/2022, FJ 5), se reitera que, conforme a reiterada jurisprudencia, la LJCA permite alegar, a favor de la misma pretensión ejercitada ante la Administración, cuantos motivos procedan, se hubieran o no invocado antes, al corresponder la distinción entre cuestiones nuevas y nuevos motivos de impugnación a la diferenciación entre los hechos que identifican las respectivas pretensiones y los fundamentos jurídicos que los justifican, de tal modo que mientras aquéllos no pueden ser alterados en vía jurisdiccional, sí pueden adicionarse o cambiarse los argumentos jurídicos que apoyan la única pretensión ejercitada.

18. Por otra parte, tampoco la interpretación del art. 85 de la Ley 39/2015 contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021, rec. 2201/2020, impide a la parte actora cuestionar la proporcionalidad de la sanción impuesta.

19. La doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021 (rec. 2201/2020, FJ 3) a la que se refiere la Administración en su escrito de contestación establece lo siguiente:

"aunque el sujeto renunciante pueda impugnar en vía jurisdiccional la resolución sancionadora, para que dicha impugnación pueda tener éxito tendrá que proporcionar al juzgador una sólida explicación que justifique cumplidamente el motivo por el que, habiendo asumido primeramente su responsabilidad por la infracción cometida -que conlleva el reconocimiento de la concurrencia de los elementos objetivo y subjetivo de la infracción, es decir, de su participación en los hechos tipificados y de su culpabilidad-, después, en vía judicial,



sostiene la inexistencia de la infracción, negando la concurrencia de los mencionados elementos constitutivos de la infracción y evidenciando así un comportamiento procesal notoriamente contradictorio".

20. Sin embargo, interpretada en sus propios términos, esa doctrina se limita a la responsabilidad por la infracción cometida, pero no impide a la parte actora cuestionar la proporcionalidad de la sanción impuesta.

21. Admitida la posibilidad de examinar en este recurso la proporcionalidad de la sanción, cabe señalar que al principio de proporcionalidad se refiere el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que:

"En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción."

22. Sobre la aplicación por los órganos jurisdiccionales del principio de proporcionalidad, el Tribunal Supremo ha señalado, de forma reiterada (por ejemplo, en la sentencia de 12 de junio de 2023, rec.2744/2022, FJ 3.8), que:

"el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no sólo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción".

23. En este caso, por una parte, la cuantía mínima y máxima de la sanción aplicable a la infracción grave cometida por la recurrente viene predeterminada por el art. 121.4 de la Ley de Minas, que establece:

"Las infracciones a los preceptos de esta Ley, sin perjuicio de la declaración de caducidad o suspensión de los trabajos cuando ello proceda, se sancionarán en la forma siguiente:

1. Las sanciones muy graves con multas de hasta un millón de euros.
2. Las sanciones graves con multas de hasta trescientos mil euros.
3. Las sanciones leves con multas de hasta treinta mil euros".

24. Por su parte, el art. 121.5 de la Ley de Minas dispone lo siguiente:

"5. Para determinar la cuantía de las sanciones se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias:

- a) El peligro ocasionado a las personas o el medio ambiente.
- b) La importancia del daño o deterioro causado.
- c) El grado de participación y el beneficio obtenido.
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción.
- e) La reincidencia, entendida como comisión en el plazo de un año de una infracción del mismo tipo y calificación, resuelto por sentencia firme".

25. Pues bien, en este caso, la circunstancia apreciada por la Administración para justificar la imposición de la sanción en un importe de 100.000 euros ha sido básicamente la intencionalidad en la comisión de la infracción.

26. A falta de otras circunstancias de las previstas en el art. 121.5 de la Ley de Minas, considera la Sala que procede estimar en parte la pretensión de la recurrente y reducir la cuantía de la sanción a 75.000 euros, que se estima más adecuada a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, sobre la que deberá aplicarse la reducción por reconocimiento de la responsabilidad apreciada en vía administrativa para no incurrir en *reformatio in peius*.

27. En consecuencia, la sanción procedente debe ascender a 60.000 euros, una vez deducido el importe de la reducción del 20% por reconocimiento de la responsabilidad (art. 85.3 de la Ley 39/2015).

28. Dado que esta era la pretensión principal de la sociedad recurrente, que ha sido estimada en parte y que la cuestión relativa a la reducción por pago voluntario se ha formulado en la demanda solo con carácter subsidiario de la principal, no ha lugar a pronunciarse sobre esta última de conformidad con las exigencias del principio de congruencia (art. 33.1 de la LJCA).



29. Se estima en parte el motivo de impugnación y se reduce a 60.000 euros la sanción impuesta por la Administración, con los efectos inherentes a esta declaración.

QUINTO.- Decisión del recurso.

30. Se estima en parte el recurso.

31. En consecuencia, se anula la actividad administrativa impugnada en el único y exclusivo sentido de reducir a 60.000 euros el importe de la sanción impuesta por la Administración, con los efectos inherentes a esta declaración.

32. En todo lo demás, se confirma la resolución impugnada.

SEXTO.- Costas.

33. Sin costas, al tratarse de una estimación parcial (art. 139.1, primer párrafo, de la LJCA).

FALLO

En el recurso contencioso-administrativo n.º 91/2022, interpuesto por KAOSA, S.A. contra la Resolución de la Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo, de 29 de diciembre de 2021, por la que se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución de 8 de septiembre de 2021, que resolvió el expediente sancionador MISANC/2020/3/46 y acordó imponer a la empresa una sanción de multa por importe de 80.000 euros por la comisión de la infracción grave prevista en el art. 121.2.f) de la Ley de Minas, debemos:

1º.- Estimar en parte el recurso.

2º.- En consecuencia, se anula la actividad administrativa impugnada en el único y exclusivo sentido de reducir a 60.000 euros el importe de la sanción impuesta por la Administración, con los efectos inherentes a esta declaración.

3º.- En todo lo demás, se confirma la resolución impugnada.

4º.- Sin costas.

A su tiempo, con certificación literal de la presente Sentencia, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los *artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos