

ECLI: ES:TSJLR:2025:415

Ponente: Pardeza Nieto, María Dolores.

 Desestimación

Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 283/2025 de 21 Oct. 2025,
Rec. 76/2025

JUR\2025\378548  4

FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Tipicidad. LICENCIAS ADMINISTRATIVAS. Otorgamiento y denegación.
Licencias en particular. Minas.

T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD

LOGROÑO

SENTENCIA: 00283/2025

N56820 SENTENCIA APELACION TSJ [ART 85.9 LJCA](#)

MARQUES DE MURRIETA 45-47

Teléfono:941296596/941296594 Fax:941296595

Correo electrónico:tsj.salacontenciosoadministrativo@larioja.org

ECCG

N.I.G: 26089 33 3 2023 0000233

AP RECURSO DE APELACION 0000076 /2025

Sobre: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

De HORMIGONES CANTABRIA ARIDOS LOGROÑO S.A.U.

Representación D^a. MARTA RAMOS TORRES

LETRADO: SR. SUFRATEGUI TORRECILLA

Contra COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA

ABOGADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

Ilustrísimos señores:

Presidenta:

Doña Mónica Matute Lozano

Magistrados:

Don Jesús Miguel Escanilla Pallás.

Doña Elena Crespo Arce

Doña María Dolores Pardeza Nieto

SENTENCIANº 283/2025

En Logroño a 21 de octubre de 2025

Vistos los autos correspondientes al RECURSO DE APELACIÓN sustanciado ante esta Sala bajo el nº 76/2025 a instancia de la representación procesal de Hormigones Cantabria Áridos Logroño S.A.U representada y asistida por la procuradora Marta Ramos Torres frente a la CONSEJERIA DE POLÍTICA LOCAL, INFRAESTRUCTURAS Y LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL GOBIERNO DE LA RIOJA representada y defendida por la Letrada de la CC AA contra la sentencia nº 67/2025 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Logroño.

I.-ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño nº 2 dictó en su recurso Procedimiento Ordinario 391/2023, sentencia, en la que recayó parte dispositiva del siguiente tenor literal:

" DESESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales, D^a MARTA RAMOS TORRES, en nombre y representación de HORMIGONES CANTABRIA ÁRIDOS LOGROÑO, S.A., contra Resolución nº 221/2023, de 13/09/2023, del CONSEJERO DE POLÍTICA LOCAL, INFRAESTRUCTURAS Y LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL

GOBIERNO DE LA RIOJA por la cual se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra Resolución nº 721/2023, de 19/05/2023, por la que se le sancionaba con una multa de 30.001 euros por la comisión de la infracción grave del [art. 121.2.f\) de la Ley 22/1973, de 21 de julio](#). DECLARO que las citadas resoluciones son ajustadas a derecho, CONFIRMÁNDOLAS. Todo ello sin hacer especial pronunciamiento sobre las costas procesales causadas".

SEGUNDO. Contra la misma interpuso recurso de apelación la representación procesal de Hormigones Cantabria Áridos Logroño S.A.

TERCERO. Admitido a trámite dicho recurso de apelación y formulado escrito de oposición al mismo por la representación de la parte recurrida, fueron elevados los autos junto con el expediente administrativo a esta Sala.

CUARTO. Se señaló para la votación y fallo del recurso el 15 de octubre de 2025 en que al efecto se reunió la Sala.

VISTOS.-Siendo magistrado ponente la Sra. María Dolores Pardeza Nieto.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Es objeto de impugnación la Resolución 221/2023 de 13/09/2023 del Consejero de Política Local, Infraestructuras y lucha contra la despoblación del Gobierno de la Rioja por la cual se desestima el recurso de reposición interpuesto por Hormigones Cantabria Áridos Logroño S.A.U contra Resolución nº 721/2023 por la que se le sancionaba con una multa de 30.001 euros por la comisión de la infracción grave del [artículo 121.2.f\) de la Ley 22/1973 de 21 de julio](#), por incumplimiento de las obligaciones incluidas en el Plan de restauración relativo a la explotación minera denominada " Gualinos" sita en el término municipal Ribafrecha (La Rioja) acordando como medida accesoria requerir a la mercantil sancionada la colocación inmediata de un caballón de tierra con una altura mínima de un metro y medio en la pista de acceso a hueco minero u otro sistema de cierre efectivo que impida el acceso al interior de la cantera mientras no se ejecute el Pla de Restauración relativo a la referida explotación minera.

La parte recurrente solicita que se dicte sentencia por la que se declaren no conforme a derecho las resoluciones referidas y revoque la sentencia de instancia dejando sin efecto la sanción a la sociedad Hormigones Cantabria Áridos Logroño S.A.U por la comisión de infracción grave del [art. 121.2.f\) de la Ley 22/1973, de 21 de julio](#) a la multa de 30.001 euros así como de medida accesoria consistente en la colocación de un caballón de tierra en el hueco minero.

La administración demandada se ha opuesto a la demanda interesando que se desestime el recurso contencioso administrativo.

SEGUNDO. La [Ley de Minas 22/1973](#) de 21 de julio , establece en su artículo 121.2 f) :

Será infracción grave cualquiera de las siguientes...

f) 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 plazos fijados."

TERCERO. Es necesario recordar los hechos acontecidos previo al análisis de los motivos de impugnación planteados por el recurrente para una mejor comprensión de las cuestiones debatidas:

La cantera "Graulinos" de Ribafrecha (La Rioja) fue explotada sin autorización por Excavaciones Díaz Nicolás (en adelante EDN), que en 2000 obtuvo la aprobación de Plan de restauración que nunca ejecutó. Tras varios expedientes administrativos y su declaración en concurso en el año 2006 la empresa fue absorbida por Hormigones Cantabria Áridos Logroño (en adelante HCAL)

En 2022 inspecciones comprobaron el incumplimiento del Plan de restauración iniciándose expediente sancionador. Se impuso a HCAL una sanción de 30.000 euros con obligación de cerrar el acceso a la cantera, siendo desestimado el recurso de reposición interpuesto frente al que se interpone la presente apelación.

La sentencia apelada, en su Fundamento de Derecho quinto indica que la actora en efecto puede ser declarada responsable de la infracción a pesar de haberse presentado el Plan de restauración por y para Excavaciones Díaz Nicolás. El hecho de explotar la cantera sin obtener autorización de explotación y sin que se inscribiese a su favor ningún derecho minero en el Registro de Minas no significa que quede exonerada de responsabilidad.

La fusión por absorción de EDN por HCAL implicó la subrogación universal en todos los derechos y obligaciones de la empresa absorbida, lo que significa a efectos de este pleito y sin perjuicio de las acciones que la actora pudiera llegar a ejercitar frente a terceros, que las eventuales obligaciones y responsabilidades que pudieran exigirse a EDN derivadas del Plan de Restauración del año 2000 resultan exigibles igualmente a HCAL. Por último, no considera prescrita la obligación por el mero transcurso del plazo de quince años a contar desde que se le hizo el requerimiento y ello porque la conducta infractora consistente en el incumplimiento del Plan de restauración es permanente y persiste en el tiempo puesto que ninguna conducta se ha realizado para reestablecer el terreno y minimizar los daños causados al medio ambiente.

La recurrente sostiene su pretensión en los siguientes fundamentos: 1) Infracción de los principios de legalidad y tipicidad. 2) Imposibilidad de imputación a la actora. 3) Infracción del principio de culpabilidad y 4) Prescripción de la infracción.

No pueden prosperar los motivos alegados por la recurrente por las siguientes razones:

1) INFRACCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD

Se niega por la recurrente la existencia de un Plan de Restauración aprobado, sin embargo dicho Plan se aprobó por Resolución 6/09/2000, en él se obliga a restaurar las parcelas ya explotadas (760,761 y parte de la parcela 972 del polígono 23 de Ribafrecha) a Excavaciones Díaz Nicolás S.L.

Dicha resolución en el apartado 4º obliga a restaurar las parcelas referidas, el archivo o cancelación de los expedientes concernientes a la autorización de la explotación de la mina no afecta a la vigencia del plan de restauración afectado.

Conforme al [artículo 4.1 y 5 RD 975/2009 de 12 de junio](#) sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y la protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, el titular de la actividad sigue siendo responsable de la restauración del espacio afectado incluso después del cese de la explotación, hasta que la Administración verifique su correcta ejecución.

El archivo del expediente de autorización por incumplimiento no exime de las obligaciones de restauración.

" Art 4.1. Con carácter previo al otorgamiento de una autorización, permiso o concesión regulada por la [Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#), el solicitante deberá presentar ante la autoridad competente en minería un plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras cuyo contenido se ajustará a lo establecido en el presente real decreto, teniendo en cuenta los aspectos propios de su actividad que puedan tener efectos negativos sobre el medio ambiente o la salud de las personas .

Art 5.2 y 3 : 2. La autorización del plan de restauración se hará conjuntamente con el otorgamiento del permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dicho título minero. No podrán otorgarse éstos si a través del plan de restauración no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado tanto por las labores mineras como por sus servicios e instalaciones anejas. 3. La autoridad competente solo concederá la autorización del plan de restauración si considera que la entidad explotadora cumple todos los requisitos pertinentes del presente real decreto. Además, la autoridad competente deberá comprobar que la gestión de los residuos mineros no entra en conflicto ni interfiere de ninguna otra manera con la aplicación del plan o los planes de gestión de residuos a que hace referencia la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#).

El [art 2.2 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio](#), sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras dispone que "La entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido, que realice actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la [Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#), queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este real decreto. Asimismo, deberá abordar la gestión de los residuos mineros que su actividad genere enfocada a su reducción, tratamiento, recuperación y eliminación"

Así se reitera por la jurisprudencia que "la obligación de restaurar el espacio natural subsiste aún después de la extinción del título habilitante, por derivar de la propia actividad extractiva y del principio de que quien contamina paga" STS de 14 de mayo de 2008.

" La extinción de la concesión no elimina las cargas ambientales, siendo exigible la ejecución del Plan de Restauración o las medidas equivalentes" STS 22 Enero de 2014.

En el caso concreto el Plan de restauración se aprobó mediante resolución de 6/09/2000.

2) IMPOSIBILIDAD DE IMPUTAR LA INFRACCIÓN A LA SOCIEDAD HCAL SAU.E INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

La sociedad HCAL SAU absorbió por fusión a la EDN SL mediante escritura de 30 de julio de 2021. Pues bien, se reconoce por la propia apelante que en virtud de la fusión la sociedad HCAL SAU asumió la obligación de restaurar el terreno afectado y en su caso de presentar un Plan de abandono, pero no considera que sea responsable de la comisión de la infracción. A juicio de la recurrente al no haberse sancionado en su momento a EDN antes de la fusión, no se puede imputar la infracción a HCAL SAU.

Dicha cuestión fue resuelta por la Sala en sentencia de Procedimiento Ordinario 98/2023 derivado del expediente sancionador contra Áridos La Rad S.L en relación con la cantera "Grualinós."

En ella ya se subrayó la necesidad de reparar de la actora tal y como refiere la letrada de la CC AA en su escrito de conclusiones:

"...toda vez que la mercantil que cuenta con autorización para restaurar los terrenos mencionados, no es Áridos La Rad S.L, sino que es la mercantil Hormigones Cantabria Áridos Logroño S.A.U al haber sido absorbida Excavaciones Díaz Nicolás S.L por aquella, tras la fusión de ambas en 2021, habida cuenta que la referida autorización se le concede a la mercantil Excavaciones Díez Nicolás S.L."

Que dicha sentencia es firme.

La actora ha sucedido íntegramente a título universal a Excavaciones Díez Nicolás S.L asumiendo entre todas las demás, la obligación de restaurar la cantera " Grualinós" con arreglo al Plan de Restauración aprobado, máxime cuando las dos mercantiles fusionadas están participadas por el mismo socio único " Hormigones Lodosa S.A" como consta en la escritura pública de fusión y en el proyecto de fusión aportado por la apelante remitidos por la Consejería (folios 80-84, 282-286, 494-498)

Mediante dicha absorción se incorporaron todos los activos, pasivos, derechos y obligaciones de la empresa absorbida por lo que nos encontramos ante una subrogación universal. Ello concierne también al objeto de este pleito las obligaciones derivadas del Plan de Restauración del año 2000 siendo estas exigibles a la actora , obligación que " no decae" por el desconocimiento que alega sobre su existencia.

Por último, respecto de la alegación de inactividad de la administración, se argumenta por la demandante que no se ha desplegado actividad alguna por esta durante más de 15 años, sin embargo, esta pretensión no determina que se haya producido caducidad del procedimiento ni que se pueda desplazar hacia la Administración el deber que sobre la actora recae, su responsabilidad en el incumplimiento de la obligación de restaurar.

3) PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN

La recurrente considera que la infracción ha prescrito en aplicación de lo dispuesto en el artículo 121.7 de la L.M que "Las infracciones prescribirán al cabo de dos años de su comisión".

Refiere la actora que la infracción en materia de minas que pudo cometer la sociedad EDN S.L fue explotar unos recursos sin autorización, explotación que cesó en 2003. No puede considerarse la existencia de una infracción permanente cuando la administración no ha desplegado actividad alguna en 18 años para exigir el cumplimiento de la obligación que se impuso en el año 2004.

Ha transcurrido sobradamente el plazo de dos años de prescripción que establece el [artículo 121.7 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#).

Dicha actuación de la recurrente constituye una emisión del cumplimiento de las normas que se mantiene en el tiempo. Se trata, por lo tanto de una infracción permanente . Y como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2013 , citada en la Sentencia del TSJ, Contencioso 6 JURISPRUDENCIA sección 2 del 21 de noviembre de 2019 (ROJ: STSJ MU 2411/2019 - [ECLI:ES:TSJMU:2019:2411](#)) :En el ámbito del derecho penal la diferenciación entre las distintas clases de infracciones tiene trascendencia a los efectos de determinar la fecha inicial del cómputo del plazo de prescripción, como resulta del [artículo 132.1 del Código Penal](#) ,que al lado de la regla general de que los plazos de prescripción se computarán desde el día en que se haya cometido la infracción, establece reglas específicas para los casos de delito continuado y delito permanente, en que los plazos se computaran, respectivamente, desde el día en que se realizó la última infracción o desde que cesó la conducta.

Estas reglas y criterios procedentes del Derecho Penal han tenido acogida en la jurisprudencia de esta Sala a la hora del cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones. En materia de protección de datos como la que nos ocupa, esta Sala ha distinguido, en sentencias [de 7 de marzo de 2006 \(recurso 1728/2002\)](#) y [20 de noviembre de 2007 \(recurso 170/2003\)](#) , entre infracciones continuadas, en los términos que las define el artículo 4.6 del RPEPS antes citado, y las infracciones permanentes, entendiéndolo como tales "aquellas conductas antijurídicas que persisten en el tiempo y no se agotan con un sólo acto, determinando el mantenimiento de la situación antijurídica a voluntad del autor" , y la sentencia [de 23 de mayo de 2011 \(recurso 912/2011\)](#) , también contempla un supuesto que califica como infracción permanente, derivada en ese caso de mantener los datos inexactos en el fichero de morosos tras la cancelación de la deuda, con la consecuencia de considerar que el plazo prescriptivo no empieza a computarse mientras se mantiene la infracción." Debe rechazarse este motivo de impugnación.

En consecuencia, con lo expuesto, procede la íntegra desestimación del recurso de apelación interpuesto por Hormigones Cantabria Áridos Logroño S. A y la confirmación de la sentencia.

CUARTO. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 139.2 de la L.J.C.A.](#), procede la imposición de costas procesales al apelante con el límite de 1000 euros.

En atención a todo lo expuesto

FALLAMOS

Se desestima el recurso de apelación interpuesto por Hormigones Cantabria Áridos Logroño S. A frente a la Sentencia nº 67/2025 de 23 de Abril de 2025, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Logroño, que CONFIRMAMOS. Procede efectuar expresa condena en costas limitadas a 1000 euros.

Así por esta nuestra Sentencia -de la que se llevará literal testimonio a los autos- y que es susceptible de recurso de casación en los términos establecidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

Análisis

Legislación considerada

L 22/1973 de 21 Jul. (minas) [art. 121](#)

RD 975/2009 de 12 Jun. (gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras) [art. 2](#); [art. 4](#)

Voces

Faltas y sanciones administrativas

Tipicidad

Licencias administrativas

Otorgamiento y denegación

Licencias en particular

Minas