

ECLI: ES:TS:2026:1385

 Establece doctrina

Ponente: Román García, Fernando.

 Estimación

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 391/2026 de 26 Mar. 2026, Rec. 8790/2023

JUR\2026\69844 ★★☆☆☆6

MINAS. Seguridad minera. El tipo infractor del art. 121.2.g) de la Ley de Minas, exige la concurrencia de un incumplimiento en materia de seguridad minera y, simultáneamente, que esta infracción entrañe un riesgo para las personas o el medio ambiente. El incumplimiento es en el campo de la seguridad minera. Corresponde a la Administración acreditar los riesgos que se imputa a la actividad realizada, sin que sea suficiente alegar que se ha realizado sin la preceptiva intervención y autorización de la Administración. ESTABLECE DOCTRINA.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 391/2026

Fecha de sentencia: 26/03/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8790/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/03/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8790/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 391/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D.ª María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 26 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 8790/2023, interpuesto por la entidad Iberian Resources Spain, S.L. representada por el procurador D. Víctor Alfaro Ramos, bajo la dirección letrada de D. Jesús Andrés Sedano Lorenzo, contra la [sentencia n.º 475/2023, de 18 de octubre](#), dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sede de Cáceres, que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 252/2023.

Ha comparecido como parte recurrida, la Junta de Extremadura, actuando en su representación y defensa el Letrado de sus servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal por la entidad Iberian Resources Spain, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 31 de octubre de 2022 -confirmada en reposición por resolución de 11 de abril de 2023- dictada por delegación de la Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura, que acordó imponer una sanción de multa de 60.002 euros por la comisión de dos infracciones graves del [artículo 121.2.g\) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#).

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sede de Cáceres) dictó [sentencia de fecha 18 de octubre de 2023](#), desestimando el recurso contencioso-administrativo n.º 252/2023, cuyo fallo literalmente establecía:

«DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Víctor Alfaro Ramos, en representación y defensa de IBERIAN RESOURCES SPAIN, S.L., contra la Resolución de 11 de abril de 2023 dictada por la Secretaría General por delegación de la Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 31 de octubre de 2022 que acuerda imponer una sanción de multa de 60.002 euros por la comisión de dos infracciones graves del artículo 121.2.g) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, que se confirma por ser ajustada al Ordenamiento Jurídico, y todo ello con expresa condena en cuanto a las costas a la actora.»

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de Iberian Resources Spain, S.L. que, por la Sala de instancia, se tuvo por preparado en auto de fecha 7 de diciembre de 2023, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo -[en auto de fecha 9 de octubre de 2024](#)- declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de:

«(...) Interpretar el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, a efectos de determinar cuándo cabe entender que concurre el tipo infractor allí recogido, precisando si, para que concurra el tipo infractor, se requiere que se den, de forma acumulativa, los dos elementos mencionados en el precepto, razonándose respecto de cada uno de ellos de forma diferenciada, o, si cabe entender que determinados incumplimientos en materia de seguridad minera conllevan el riesgo al que se refiere el precepto.»

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberá ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia hubiera de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

«(...) el artículo 121.2.g) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, puesto en relación con los artículos 7 y 11.1 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, y, todos ellos, a su vez, con el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el artículo 25 de la Constitución.»

QUINTO.- La parte recurrente interpuso recurso de casación en escrito presentado el 9 de diciembre de 2024, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó a la Sala:

«[...] tenga por formulada INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia n.º 475/2023 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 18 de octubre de 2023 (rec. n.º 252/2023); lo estime; y, en su virtud, fije la interpretación de interpretación de las normas y jurisprudencia invocadas en el aspecto que ofrece interés casacional objetivo de acuerdo con lo sostenido en este recurso; anule la Sentencia recurrida; y estime el recurso contencioso-administrativo, con imposición de las costas causadas a las partes que se opongan al presente recurso.»

SEXTO.- El letrado de la Junta de Extremadura se opuso al recurso de casación mediante escrito presentado el 10 de febrero de 2025 en el que terminaba suplicando a la Sala:

«(...)1º Que tenga por presentado este escrito con los documentos que le acompañan, (DOC 1 - Providencia de 10 de diciembre de 2024), y por efectuadas las manifestaciones que en el mismo se contienen, y en virtud de cuanto en él se expresa, tenga por presentado escrito de oposición al recurso formulado por el procurador Sr. Alfaro Ramos, en nombre y representación de IBERIAN RESOURCES SPAIN, SL.. contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de fecha 18-10-23, n.º475/23, recaída en el PO 252/23 .

2º Que tenga por formulada en tiempo y forma por esta parte recurrida la oposición al recurso de casación, y previos los trámites pertinentes dicte Sentencia desestimatoria, con imposición de costas del recurso a la parte recurrente.»

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción y, considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO.- Por providencia de 6 de febrero de 2026, se señaló el presente recurso para deliberación, votación y fallo el día 24 de marzo de 2026, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto de este recurso.

Se impugna en este recurso de casación la [sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura \(sede de Cáceres\) en fecha 18 de octubre de 2023](#), que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 252/2023.

Este recurso contencioso-administrativo había sido interpuesto por la entidad Iberian Resources Spain, S.L. contra la resolución de fecha 31 de octubre de 2022 -confirmada en reposición por resolución de 11 de abril de 2023- dictada por delegación de la Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura, que acordó imponer a dicha entidad una sanción de multa de 60.002 euros por la comisión de dos infracciones graves del [artículo 121.2.g\) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#).

En lo que ahora importa, la *ratio decidende* de la sentencia impugnada se contiene en su Fundamento de Derecho Tercero, que es del siguiente tenor literal:

«**TERCERO.-**La recurrente sostiene que se vulnera el principio de tipicidad al no darse los requisitos previstos en el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas.

En este sentido, el citado artículo establece: *"Será infracción grave cualquiera de las siguientes: g) Las que, suponiendo un incumplimiento en materia de seguridad minera, supongan un riesgo para las personas o el medio ambiente"*.

Dicho precepto debe ponerse en relación con el [artículo 7 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril](#), por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera: *"Todas las instalaciones mineras nuevas o sus modificaciones sustanciales necesitarán la aprobación de los proyectos correspondientes y la autorización de la puesta en servicio, para lo cual es preciso la homologación o certificación de determinados materiales y equipos"*.

Igualmente, según el artículo 11.1 del mismo texto legal: *"La solicitud de puesta en servicio de instalaciones mineras se acompañará con la presentación de:*

- a) Las declaraciones de conformidad relativas al material o equipo, y las certificaciones u homologaciones si procede.*
- b) Un certificado del director del montaje en el que se garantizará el cumplimiento de las especificaciones del proyecto y prescripciones complementarias, si las hubiera, así como de las reglamentaciones y normas oportunas, en el montaje de la instalación y puesta a punto"*.

Pues bien, en atención a los preceptos recogidos anteriormente, queda patente que no se han respetado las correspondientes medidas de seguridad, en cuanto que se han puesto en funcionamiento tanto la planta de beneficio como la balsa de lodos sin la pertinente autorización para ello. La parte actora pretende distinguir entre requisitos materiales y formales, pero la normativa aplicable en la materia no da pie a dicha distinción a la hora de hablar de las infracciones cometidas. Lo cierto es que es preceptiva la autorización para la puesta en funcionamiento de los mentados elementos y se carecía de ella. Igualmente, se hace alusión a un retraso imputable a la Administración, sin que en la demanda se profundice mucho más. Sin embargo, la Resolución impugnada explica perfectamente el hecho de que no se ha obtenido la Autorización Ambiental Unificada porque la recurrente no aportó la documentación requerida y ahora se ha vuelto a iniciar el correspondiente procedimiento para ello, por lo que no hay ninguna desidia por parte de la demandada.

En relación a la tipicidad, se manifiesta por la demandante que no ha existido riesgo para las personas ni para el medioambiente, pero es que no es necesario un daño real y tangible para entender que se cumple dicho requisito. El riesgo se refiere precisamente a la posibilidad de que se materialice un perjuicio y ello sí ha existido desde el momento en que se han puesto en funcionamiento dos instalaciones sin sus correspondientes autorizaciones que se otorgan tras la comprobación del cumplimiento de los requisitos pertinentes.»

SEGUNDO.- El auto de admisión y la cuestión de interés casacional.

El [auto de admisión dictado por la Sección Primera de esta Sala en fecha 9 de octubre de 2024](#) declaró que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en "interpretar el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, a efectos de determinar cuándo cabe entender que concurre el tipo infractor allí recogido, precisando si, para que concurra el tipo infractor, se requiere que se den, de forma acumulativa, los dos elementos mencionados en el precepto, razonándose respecto de cada uno de ellos de forma diferenciada, o, si cabe entender que determinados incumplimientos en materia de seguridad minera conllevan el riesgo al que se refiere el precepto".

Dicho auto identificó como normas que, en principio, deberían ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: [el artículo 121.2.g\) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#), puesto en relación con los [artículos 7 y 11.1 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril](#),

por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera; y, todos ellos, a su vez, con el [artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) y el [artículo 25 de la Constitución](#).

TERCERO.- El escrito de interposición de Iberian Resources Spain, S.L.

I. Alega la parte recurrente -en síntesis- que las resoluciones impugnadas atribuyeron a Iberian el incumplimiento de determinadas obligaciones previstas en el [Real Decreto 863/1985, de 2 de abril](#), por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera (el "Reglamento de Seguridad Minera") porque (i) habría puesto en funcionamiento las líneas de preconcentrado y concentrado de la planta de beneficio sin la previa autorización de puesta en servicio, en vulneración del artículo 7 del Reglamento de Seguridad Minera; y (ii) habría ejecutado y empleado una balsa para el depósito de los lodos procedentes del proceso minero sin las autorizaciones de proyecto y de puesta en servicio, en contra de los artículos 7 y 118 del citado Reglamento de Seguridad Minera.

Señala al respecto la recurrente que acreditó que la planta de beneficio y la balsa de lodos cumplían estrictamente con todas las obligaciones en materia de seguridad minera previstas en el Reglamento de Seguridad Minera, y que la ausencia de las aprobaciones de proyecto y de las autorizaciones de puesta en servicio constituirían, en su caso, un incumplimiento estrictamente formal que no puede subsumirse en el tipo infractor del artículo 121.2.g) de la Ley de Minas.

En segundo lugar, alega que se demostró que no ha existido riesgo alguno para las personas y para el medio ambiente, que es el segundo elemento del tipo aplicado. Si bien no se habían obtenido formalmente las autorizaciones, sí se había cumplido con todas las exigencias de seguridad minera y así se acreditó ante la Administración, frente a lo que nada se opuso de contrario. La Administración no razonó nada sobre la existencia de riesgo para la salud de las personas o el medio ambiente como consecuencia de la ausencia formal de dichas autorizaciones. En definitiva, se razonó que las resoluciones impugnadas vulneraban, entre otros aspectos, el principio de tipicidad, toda vez que sancionaron a Iberian sin concurrir los elementos del tipo.

II. Sin embargo, señala la recurrente, según la sentencia recurrida, la puesta en marcha de la Planta de beneficio y la Balsa sin las correspondientes autorizaciones de puesta en funcionamiento implica necesariamente un incumplimiento de las medidas de seguridad. Así, concurriría en este caso el primero de los elementos del tipo del artículo 121.1.g) de la Ley de Minas.

En cuanto al segundo de los elementos del tipo, la sentencia impugnada identifica la ausencia de autorizaciones con la causación de un riesgo para la salud de las personas o el medio ambiente, relevando a la Administración de acreditar la existencia real de riesgo alguno siempre que pueda acreditar que no se otorgaron las autorizaciones correspondientes.

En conclusión, la sentencia recurrida considera que concurren los dos elementos típicos del artículo 121.1.g) de la Ley de Minas: (i) el funcionamiento de las instalaciones sin las autorizaciones de puesta en funcionamiento supone un incumplimiento de las medidas de seguridad, y (ii) ese incumplimiento implica también necesariamente un riesgo para las personas o el medio ambiente cuya existencia no es preciso acreditar porque es automática cuando no se dispone de las autorizaciones.

III. Pues bien, después de referirse a la doctrina jurisprudencial establecida sobre el principio de tipicidad, la recurrente sostiene que el principio de tipicidad exige que se acredite la concurrencia de los dos elementos del tipo infractor del artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, y que en este caso no había un riesgo para las personas o el medio ambiente porque las mentadas instalaciones cumplían materialmente el Reglamento de Seguridad Minera.

La relevancia del riesgo como elemento típico de la infracción del artículo 121.2.g) de la Ley de Minas es indiscutible, como también lo es la necesidad de que sea acreditado por parte de la Administración que pretenda sancionar a un particular. Es más, se está ante el elemento que determina la calificación de la infracción como muy grave, grave o leve: si no existe ese riesgo, el incumplimiento en materia de seguridad minera que constituya una infracción será considerada leve. Así lo expresa esta Sala Tercera en su sentencia [de 21 de julio de 2008 \(rec. n.º 5469/2004\)](#).

Por tanto, a la vista de las exigencias del principio de tipicidad y de la construcción de la infracción del artículo 121.2.g) de la Ley de Minas no puede sino concluirse que la interpretación que hace la sentencia recurrida conculca de forma palmaria el principio de tipicidad. La sentencia recurrida ha vulnerado el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, en relación con los [artículos 25 de la Constitución](#) y [27 de la Ley 40/2015](#), al considerar que el "riesgo para las personas o el medio ambiente" concurre por el mero hecho de haberse producido un "incumplimiento en materia de seguridad minera". El citado artículo construye de forma clara el tipo infractor a partir de dos elementos típicos, por lo que, de conformidad con el principio de tipicidad, resulta preciso acreditar la concurrencia de ambos elementos a partir de las concretas circunstancias del caso. No es posible presumir o suponer, sin explicación alguna, la concurrencia del "riesgo para las personas o el medio ambiente".

IV. Y concluye señalando que es necesario que esta Sala declare expresamente que el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, en relación con el principio de tipicidad, requiere que, para que concurre el tipo infractor, se den y se acrediten por la Administración de forma acumulativa los dos elementos del tipo, razonándose respecto de cada uno de ellos de forma diferenciada su concurrencia, sin que sea posible entender sin más que por la existencia de un supuesto incumplimiento en materia de seguridad minera concurre el riesgo al que se refiere el precepto.

En consecuencia, solicita la estimación del recurso y la anulación de la sentencia recurrida.

CUARTO.- El escrito de oposición de la Junta de Extremadura.

I.La parte recurrida se opone en su escrito a las alegaciones y pretensiones de la parte actora, alegando -en síntesis- que el recurso no llega a justificar el hecho de que haya existido una infracción de la norma aplicable o de la jurisprudencia, pretendiendo sustentar que el juzgador se habría apartado de la aplicación estricta de las previsiones de la norma sancionadora, conculcando a su juicio el principio de tipicidad.

La recurrida considera injustificada la argumentación de la recurrente, mediante la que se pretende atribuir a la Administración la práctica de una operación de interpretación extensiva o analógica del tipo legal invocado, negando también que se haya llegado a desvirtuar el principio de tipicidad en cuanto a la integración de los hechos objeto de sanción en la descripción de la conducta típica, pues la sentencia recurrida razona adecuadamente en su fundamento quinto que *"no se dan los requisitos necesarios"* en orden a la aplicación del precepto invocado por la demandante, descriptivo de las faltas leves.

II.Y señala que la resolución judicial recurrida en casación, a la vista de los hechos probados, integrados en el expediente, considera procedente la calificación de una infracción grave, no ya en función de la gradación del riesgo pretendida por el recurrente (cualidad no recogida en el precepto de la ley de minas aplicado), sino verificada la mera existencia de éste, derivada del inicio de una actividad que en sí mismo produce a juicio del legislador sectorial una puesta en riesgo de bienes jurídicos, ante la que instrumenta un sistema de autorización previa.

Alega al respecto que la pretensión de la parte recurrente de atribuir al órgano sancionador la obligación de probar o de modular el riesgo, deducible de elementos materiales de la instalación o de posibles deficiencias, y la concreta afección a personas o bienes va más allá de la configuración de la norma sancionadora. Esta puesta en riesgo de los bienes jurídicos, preservados mediante la técnica de la autorización, no debe requerir de mayores elementos de prueba, por cuanto en otro caso se configuraría a modo de condición objetiva de punibilidad.

En definitiva, señala, se comprueba que el juzgador de instancia considera suficientemente acreditada la existencia de infracción, resultando plenamente adecuada la calificación con arreglo a la norma sectorial que se invoca razonadamente.

III.Por otra parte, indica la recurrida, "se comprueba que la [Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas en su artículo 121. 2 g\)](#) considera infracción grave *"Las que, suponiendo un incumplimiento en materia de seguridad minera, supongan un riesgo para las personas o el medio ambiente"*, sin que llegue a configurarse el comportamiento típico en función de la existencia de un peligro concreto, que dificultaría la operatividad real de la norma sancionadora vinculándola a extremadamente complejas operaciones probatorias. Habrá que atenerse en consecuencia a la presencia del riesgo inherente a la propia instalación, cuya existencia se desprenderá del inicio de actividades potencialmente lesivas de intereses jurídicos, desprovistas de la preceptiva autorización administrativa, definida por el legislador *"ad cautelam"*, precisamente con la finalidad de evitar la aparición de tales situaciones de riesgo para las personas y el medioambiente".

IV.También alega la recurrida que el recurso de casación carece de interés casacional objetivo, pues la recurrente, lejos de efectuar el análisis que permita confirmar la "sustancial igualdad" de las cuestiones resueltas con precedentes sentencias en sentido supuestamente contradictorio, se ha limitado a identificar la sentencia de 21 de julio de 2008 en la que se analiza una cuestión diferente, reconociendo en tal caso que habiéndose configurado como elemento típico la presencia de <riesgo muy grave>, si este careciera de tal cualidad, se permitiría el cambio de calificación en función de la inferior gradación del riesgo.

En definitiva, ni existe contravención o discrepancia entre la sentencia de instancia con el contenido del fallo que se aporta, ni se presenta relación con la doctrina invocada, que reconoce específicamente la procedencia de una calificación adaptada a la gravedad del daño cuando el legislador se haya servido de esta cualidad en la construcción de sendos tipos legales.

V.Y, con base en lo expuesto, finaliza su escrito solicitando la desestimación del recurso con imposición de costas a la parte recurrente.

QUINTO.- Referencia a la doctrina jurisprudencial y constitucional sobre el principio de tipicidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador.

Antes de dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en este recurso, conviene que recordemos -siquiera sea de forma breve- las líneas generales de la doctrina jurisprudencial sentada acerca del principio de tipicidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador.

Desde antiguo, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional (véanse, entre otras muchas, las STS de 8 de abril de 1981 y la [STC 18/81, de 8 de junio](#)) han venido manifestando reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Entre estos principios está el principio de tipicidad, cuyo reconocimiento normativo lo encontramos en el [artículo 25 CE](#) (*"Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento"*) y también en el [artículo 27 de la Ley 40/2015](#) que, al efecto, dispone:

"Artículo 27. Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la [Ley 7/1985, de 2 de](#)

abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica".

El Tribunal Constitucional incluye el principio de tipicidad en la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora y a él se refiere la [STC 184/2025](#) como mandato destinado a los aplicadores del Derecho, que "impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora" ([SSTC 120/1996, de 8 de julio](#), FJ 8, y [151/1997, de 29 de septiembre](#), FJ 4). Como afirma, entre otras, la [STC 218/2005, de 12 de septiembre](#), FJ 3 b) "resulta elemento realmente esencial del principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica ([art. 9.3 CE](#)), la necesidad de que la administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria. En otros términos, el principio de tipicidad exige no solo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma. Esta última obligación encuentra como excepción aquellos casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida".

SEXTO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

I.Como hemos anticipado anteriormente, el auto de admisión de este recurso declaró que la cuestión que en este caso presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en "interpretar el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, a efectos de determinar cuándo cabe entender que concurre el tipo infractor allí recogido, precisando si, para que concorra el tipo infractor, se requiere que se den, de forma acumulativa, los dos elementos mencionados en el precepto, razonándose respecto de cada uno de ellos de forma diferenciada, o, si cabe entender que determinados incumplimientos en materia de seguridad minera conllevan el riesgo al que se refiere el precepto".

Pues bien, el artículo 121.2 de la Ley de Minas dispone que será infracción grave cualquiera de las siguientes:

"g) Las que, suponiendo un incumplimiento en materia de seguridad minera, supongan un riesgo para las personas o el medio ambiente".

II.Pero, antes de abordar esta cuestión, conviene recordar que hemos dicho reiteradamente -por todas, baste citar la reciente [STS n.º 8/2026, de 13 de enero \(RC 4584/2023\)](#)- que para dar respuesta precisa a las cuestiones planteadas debemos tener presente que la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del objeto del litigio en los términos que derivan de la actuación administrativa recurrida y de las pretensiones ejercitadas por las partes.

Por eso, la cuestión de interés casacional suscitada en relación con dicho precepto debe ser analizada a la luz de las circunstancias concurrentes en el concreto caso examinado, en el que, por lo que ahora importa, las partes polemizan sobre el cumplimiento del principio de tipicidad. Y estas circunstancias, según se infiere de lo actuado, son las siguientes:

1) La controversia gira en este caso -en síntesis- entorno a la atribución a una entidad de la comisión de dos infracciones graves al amparo de dicho precepto (artículo 121.2.g de la Ley de Minas): la puesta en funcionamiento de un establecimiento de beneficio sin contar previamente con la autorización correspondiente, contraviniendo lo estipulado en el artículo 7 del RGNBSM; y, asimismo, la ejecución y utilización de una balsa de lodos sin contar con la preceptiva aprobación de proyecto y autorización de puesta en servicio, contraviniendo lo estipulado en los artículos 7 y 118 del RGNBSM.

2) La Administración considera que se cumple en ambos casos el primer elemento del tipo infractor, que es un incumplimiento en materia de seguridad minera, sin que quepa distinguir aquí entre incumplimiento de obligaciones formales y materiales, como pretende la entidad recurrente.

3) También considera la Administración -contra lo defendido por la entidad recurrente- que se cumple el segundo elemento del tipo, pues el riesgo para las personas o el medio ambiente se justifica en base a que el funcionamiento de una instalación minera y/o su ejecución sin autorización, hace probable que se produzcan efectos adversos sobre las personas o el medio ambiente, al carecer dicha actuación de la supervisión previa y pronunciamiento de la Administración. Esto es así, porque por definición el "riesgo" de que suceda algo, es la "probabilidad" y/o "posibilidad" de que suceda, es decir, el riesgo no es un daño, es la probabilidad de que se produzca un daño.

III.Esta Sala no alberga duda alguna de que, tal como está configurado en la Ley el tipo infractor del artículo 121.2.g) de la Ley de Minas, para que pueda entenderse cometida la infracción es preciso que concurren simultáneamente los dos requisitos

citados; esto es, la conducta infractora exige realizar un incumplimiento en materia de seguridad minera que entrañe un riesgo para las personas o el medio ambiente.

Naturalmente, esta afirmación debe ser objeto de matizaciones para evitar equívocos. En primer lugar, cuando la ley se refiere a "*incumplimiento en materia de seguridad minera*", se está refiriendo a incumplimiento en el campo de la seguridad minera y no a incumplimiento de obligaciones materiales de la seguridad minera, para diferenciarlo de los casos de incumplimientos meramente formales de la seguridad minera (como podrían ser aquellos supuestos en los que, cumpliéndose materialmente las exigencias de seguridad minera, se hubieran incumplido otras pretendidamente formales, como sucedería si se diese comienzo de forma segura a la actividad, pero sin esperar a la expedición formal de la correspondiente autorización). A juicio de esta Sala, nada indica que la ley distinga a este respecto entre incumplimiento de obligaciones formales y materiales de la seguridad minera.

Por otro lado, en segundo lugar, la ley se refiere a que esas infracciones deben suponer "*un riesgo para las personas o el medio ambiente*". La RAE define el "riesgo" como la "contingencia o proximidad de un daño", siendo término sinónimo de "peligro" y de "amenaza". Por tanto, en este caso, la conducta, además de suponer una infracción en materia de seguridad minera, debe entrañar un peligro o amenaza de que se produzca un daño. Pero, a nuestro juicio, no basta con un peligro meramente potencial o abstracto de que se genere un daño, sino que es necesaria la "proximidad del daño".

De aquí que no sea suficiente a estos efectos con afirmar que el funcionamiento de una instalación minera y/o su ejecución sin autorización, hace probable que se produzcan efectos adversos sobre las personas o el medio ambiente, al carecer dicha actuación de la supervisión previa y pronunciamiento de la Administración. Esta formulación es demasiado general, porque, aun siendo cierto que la intervención de la Administración puede evitar que se produzcan daños al realizar una determinada actividad (en este caso, minera), tampoco puede afirmarse, necesariamente, lo contrario.

Por ello, es precisa una formulación más concreta del riesgo para las personas o el medio ambiente; es decir, es necesario acreditar el peligro, riesgo o amenaza de daño próximo para las personas o para el medio ambiente que se imputa a la actividad realizada, sin que sea suficiente a tal efecto con afirmar que dicha actividad se ha realizado sin la preceptiva intervención y autorización de la Administración.

En conclusión, podemos dar **respuesta a la cuestión de interés casacional** suscitada en los siguientes términos:

- 1) El tipo previsto en el artículo 121.2.g) de la Ley de Minas exige que la conducta infractora suponga simultáneamente, un incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa reguladora de la actividad minera y un peligro, riesgo o amenaza de daño próximo para las personas o el medio ambiente, imputable a la actividad realizada.
- 2) Cuando la ley se refiere a "*incumplimiento en materia de seguridad minera*", se está refiriendo a incumplimiento en el campo de la seguridad minera y no a incumplimiento de obligaciones materiales de la seguridad minera, para diferenciarlo de los casos de incumplimientos meramente formales de la seguridad minera.
- 3) Corresponde a la Administración acreditar y concretar el peligro, riesgo o amenaza de daño próximo para las personas o el medio ambiente que se imputa a la actividad realizada, sin que sea suficiente a tal efecto con afirmar que dicha actividad se ha realizado sin la preceptiva intervención y autorización de la Administración.

SÉPTIMO.- Aplicación al caso de la mencionada doctrina jurisprudencial.

La aplicación de la referida doctrina al supuesto enjuiciado conduce necesariamente a la estimación del recurso. Veamos las razones para ello, aplicables a las dos infracciones.

Hemos dicho anteriormente que el tipo infractor del artículo 121.2.g) de la Ley de Minas exige la concurrencia de dos elementos: una infracción en materia de seguridad minera y, simultáneamente, que esta infracción entrañe un riesgo para las personas o el medio ambiente.

La concurrencia del primero de los elementos del tipo de la infracción es, a nuestro juicio, indiscutible, pues la actividad se ha comenzado sin la correspondiente intervención autorizatoria previa de la Administración. Por tanto, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, es claro que se ha producido un incumplimiento en materia de seguridad minera.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con el segundo de los dos requisitos que deben concurrir simultáneamente, referido a que ese incumplimiento en materia de seguridad minera suponga, además, un riesgo para las personas o el medio ambiente.

La Sala de instancia ha justificado la concurrencia del segundo elemento del tipo infractor alegando "*(...) que no es necesario un daño real y tangible para entender que se cumple dicho requisito. El riesgo se refiere precisamente a la posibilidad de que se materialice un perjuicio y ello sí ha existido desde el momento en que se han puesto en funcionamiento dos instalaciones sin sus correspondientes autorizaciones que se otorgan tras la comprobación del cumplimiento de los requisitos pertinentes*".

De este modo, la Sala de instancia confirmaba el razonamiento de la Administración, que se manifestaba en parecidos términos en la resolución sancionadora: "*En concreto, el riesgo para las personas o el medio ambiente se justifica en base a que el funcionamiento de una instalación minera y/o su ejecución sin autorización, hace probable que se produzcan efectos adversos sobre las personas o el medio ambiente, al carecer dicha actuación de la supervisión previa y pronunciamiento de la Administración*".

Es cierto, sin embargo, que la resolución sancionadora añadía a este respecto: *"Además de lo anterior y en referencia al riesgo para el medio ambiente, obra en el expediente información acreditativa de efectos negativos para el suelo y el dominio público hidráulico, que podrían calificarse como muy graves y que están siendo valorados por los organismos competentes".* Pero, como fácilmente puede inferirse de los términos empleados en la propia resolución, en el momento de dictarse la resolución sancionadora no constaba una acreditación suficiente de los efectos negativos indicados, sino sólo que la información al respecto estaba siendo objeto de valoración por los organismos competentes.

Por tanto, cabe concluir que el hecho de que esté siendo objeto de valoración la información referida a efectos negativos sobre el suelo y el dominio público hidráulico no permite afirmar, sin más, que exista y se haya acreditado un riesgo para las personas o el medio ambiente.

En consecuencia, la imputación a la entidad recurrente de las dos infracciones mencionadas ha incurrido en vulneración del principio de tipicidad, lo que determina que la resolución administrativa sancionadora y la que confirmó ésta en vía de reposición no fueran ajustadas a Derecho y, por ende, tampoco la sentencia de la Sala de instancia que confirmó dichas resoluciones.

OCTAVO.- Conclusiones y costas.

A tenor de lo expuesto en los precedentes Fundamentos, procede declarar haber lugar y estimar el presente recurso de casación, casando y anulando la sentencia impugnada y las resoluciones administrativas de las que aquélla traía causa por no ser ajustadas a Derecho y, en consecuencia, dejando sin efecto la sanción impuesta a la entidad recurrente.

Y, conforme a lo prevenido en el [artículo 93.4 de la LJCA](#), disponemos que, en cuanto a las costas de este recurso de casación, cada parte satisfaga las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciarse mala fe ni temeridad en ninguna de aquéllas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.-Establecer como doctrina jurisprudencial la indicada en el Fundamento Jurídico Sexto de esta sentencia.

Segundo.-Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación n.º 8790/2023 interpuesto por la representación procesal de Iberian Resources Spain, S.L. contra la [sentencia n.º 475/2023, de 18 de octubre](#), dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sede de Cáceres, en el recurso contencioso-administrativo n.º 252/2023.

Tercero.-Casar y anular la sentencia impugnada y las resoluciones administrativas de las que traía causa por no ser ajustadas a Derecho.

Cuarto.-Imponer las costas en los términos establecidos en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Análisis
Doctrina Esencial

Seguridad minera. Infracciones.

COM\2026\11895

1) El tipo previsto en el art. 121.2.g) de la Ley de Minas exige que la conducta infractora suponga simultáneamente, un incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa reguladora de la actividad minera y un peligro, riesgo o amenaza de daño próximo para las personas o el medio ambiente, imputable a la actividad realizada.

2) Cuando la ley se refiere a "incumplimiento en materia de seguridad minera", se está refiriendo a incumplimiento en el campo de la seguridad minera y no a incumplimiento de obligaciones materiales de la seguridad minera, para diferenciarlo de los casos de incumplimientos meramente formales de la seguridad minera.

3) Corresponde a la Administración acreditar y concretar el peligro, riesgo o amenaza de daño próximo para las personas o el medio ambiente que se imputa a la actividad realizada, sin que sea suficiente a tal efecto con afirmar que dicha actividad se ha realizado sin la preceptiva intervención y autorización de la Administración.

Legislación considerada

L 40/2015, de 1 Oct. (Régimen Jurídico del Sector Público) [art. 27](#)
L 22/1973 de 21 Jul. (minas) [art. 121.2 g\)](#)

Jurisprudencia relacionada

[TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, A, 9 Oct. 2024 \(Rec. 8790/2023\)](#)

Voces

Faltas y sanciones administrativas

Tipicidad

Minería

Recurso de casación

Materia contencioso-administrativa

Interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia