

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10818 *Pleno. Auto 145/2012, de 16 de julio de 2012. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 6897-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el artículo 36.4 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.*

Excmos. Srs. don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 20 de diciembre de 2011 al que se acompaña testimonio de las actuaciones (procedimiento ordinario núm. 661-2010) y el Auto de promoción de 23 de noviembre el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 36.4 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, por posible vulneración del art. 25.1 CE.

2. Los antecedentes de la cuestión son los siguientes:

a) El 15 de noviembre de 2004 la Generalitat Valenciana inició un expediente sancionador contra doña R.R., por la posible comisión de una infracción menos grave de las tipificadas en el art. 52.20 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, por cuanto en el área periférica de amortiguación de impacto y, mas concretamente, en un área agrícola comprendida en el ámbito territorial del Plan de ordenación de los recursos naturales del Montgó, había procedido a la construcción de una vivienda unifamiliar aislada, infringiendo con ello el art. 107 del Decreto 180/2002, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Montgó. En el mismo acuerdo de iniciación se señalaba expresamente que, con independencia de la sanción que, en su caso, procediera, el infractor está obligado a reparar el daño causado adoptando las medidas necesarias para restablecer el equilibrio medioambiental, consistiendo las mismas en la eliminación de la vivienda unifamiliar. Dicho expediente sancionador fue declarado caducado por resolución del Director Territorial de Territorio y Vivienda de Alicante de fecha 21 de octubre de 2009.

b) Mediante resolución del Director Territorial de Territorio y Vivienda de Alicante de fecha 25 de marzo de 2010 se incoa a doña R.R. expediente de restauración del daño causado, al amparo de lo dispuesto en el art. 55 de la Ley valenciana 11/1994. El citado expediente finaliza con una resolución del mismo director territorial de 27 de abril de 2010 en el que establece que las medidas correctoras consistirán en la eliminación de la vivienda unifamiliar o informe favorable de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación en el sentido de que la vivienda se encuentra vinculada a la actividad agraria. Dicha resolución fue confirmada por otra posterior de la Directora General del Medio Natural de la Comunidad Valenciana de 8 de junio de 2010 que desestimó el recurso de alzada de doña R.R.

c) Contra esta última resolución interpuso la interesada recurso contencioso-administrativo, el cual, sustanciado conforme a lo dispuesto en su ley reguladora, se declaró concluido para Sentencia por providencia de 5 de septiembre de 2011.

d) El día 15 de septiembre de 2011 el órgano judicial dictó providencia por la que se daba traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo de diez días, a fin que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 36.4 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, por suponer una vulneración del art. 25.1 CE. En tal sentido la providencia argumenta que, independientemente de la sanción a imponer por el hecho denunciado, se imponen determinadas medidas correctoras sin sujeción a procedimiento alguno siendo preciso para salvar la procedencia del trámite seguido por la Administración acudir al plazo de prescripción previsto en el art. 1964 del Código civil. Señala, además, que la infracción cometida por la recurrente ha prescrito y, pese a ello, se opta por aplicar el art. 36.4 de la Ley 26/2007, precepto que, al utilizar la locución «en su caso» deja dudas acerca de si la medida correctora es procedente con independencia de que se sancione o no al infractor o de la graduación de la sanción que se imponga. En la misma providencia estima el órgano judicial que del art. 36.4 cabe deducir que no es preciso imponer sanción alguna por la comisión de una infracción administrativa, sino que contempla la imposición de sanciones reparadoras derivadas de la comisión de infracciones previstas en dicha norma sin contemplar procedimiento alguno que desemboque en la imposición de las consecuencias previstas en dicho precepto. Argumenta también que carece de sentido que se declare prescrita la infracción cometida por el recurrente por transcurso de seis meses y se permita a la Administración obligar a adoptar una medida de prevención dándole un plazo de quince años para ejercitar y seguir las previsiones contenidas en el art. 36.4 de la Ley 26/2007.

El Fiscal manifestó su parecer contrario al planteamiento de la cuestión por entender que la reparación a la que el precepto hace referencia no tiene naturaleza sancionadora por lo que no le sería aplicable el art. 25.1 CE. Por el contrario la actora se pronunció a favor del cuestionamiento del precepto legal, si bien en sus alegaciones pone también de manifiesto que entiende que el precepto cuestionado no es aplicable al caso.

e) Finalmente, el órgano judicial dictó el Auto de 23 de noviembre de 2011 planteando la cuestión de inconstitucionalidad.

3. En cuanto al contenido del Auto de promoción importa destacar lo siguiente:

Tras señalar los antecedentes de hecho del caso, reproducir el contenido de la providencia de 15 de septiembre y aludir al resultado del trámite de audiencia que la misma confería, indica que la cuestión controvertida se centra en determinar si la actuación de la Administración demandada infringe el art. 25.1 CE. Al respecto, desechando la argumentación del Ministerio Fiscal, señala que, conforme a la dicción literal del art. 45.3 CE, la imposición de medidas correctoras encaminadas a reparar el daño causado exige la previa imposición de una sanción penal o administrativa. Indica a continuación que la Administración demandada ha prescindido de la aplicación del art. 55 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, que expresamente reconoce este hecho, optando por la aplicación del art. 36.4 de la Ley 26/2007, sin siquiera examinar si el supuesto analizado se encuentra dentro de su objeto y ámbito de aplicación. Afirma al respecto que «la proyección de la Ley 26/2007 al caso que nos ocupa permite imponer al demandante una medida correctora consistente en la eliminación de una vivienda construida al margen del procedimiento sancionador regulado en la Ley valenciana 11/1994, al haber prescrito la infracción menos grave por la que en su día se siguió expediente sancionador contra el demandante. La Administración demandada opta por un precepto que no contiene descripción alguna del procedimiento a seguir para imponer una medida correctora que, en el seno de un procedimiento administrativo sancionador exigiría previamente la imposición de una sanción para, acto seguido, imponer una medida correctora

encaminada a restablecer el orden infringido». Indica, además, que el art. 36.4 no contiene previsión alguna sobre la prescripción de la acción que la Administración pudiese articular contra el demandante, dándose la paradoja de que la infracción por la que se le sanciona está prescrita, lo que impide la imposición de medida correctora alguna y, pese a ello, la Administración demandada acude al supuesto regulado en la Ley 26/2007 para imponer la medida correctora de eliminación de la vivienda de la recurrente. Reproduce a continuación el art. 36.3 de la Ley 26/2007 deduciendo de su tenor literal que los hechos cometidos por el recurrente no podrán ser sancionados aplicando la Ley 26/2007, si han sido sancionados penal o administrativamente. Eso es lo que ha sucedido en el caso, en el que el expediente sancionador se inició por los cauces de la Ley valenciana 11/1994, procedimiento que terminó con la declaración expresa de prescripción de la infracción cometida, pese a lo cual la Administración recurrió al art. 36.4, precepto que el órgano judicial considera «un cajón de sastre en el que guardar cualquier actuación que pueda constituir o entrañar un atentado contra el medioambiente para, en el caso que sea necesaria, imponer medidas correctoras huérfanas de procedimiento sancionador alguno».

Estima el Auto que tal conducta podría atentar contra el art. 25.1 CE, en la medida en que al recurrente se le impone una medida correctora sin sujeción a procedimiento alguno, como consecuencia de la prescripción de la supuesta infracción cometida por el mismo. Así, la duda de constitucionalidad se concreta en si el art. 36.4 de la Ley 26/2007 tiene encaje en el art. 25.1 CE en tanto se impone al recurrente una medida correctora derivada de una previa infracción cometida pese a su prescripción confiriendo al art. 36.4 un alcance excesivo. Argumenta el órgano judicial que no se trata de decidir solamente sobre la naturaleza sancionadora o no de la previsión contenida en el art. 36.4 de la Ley 26/2007 sino «si cabe imponer medidas correctoras al margen de un procedimiento sancionador cuando, expresamente, el ordenamiento jurídico (la Ley 11/1994) contempla un procedimiento en el que sólo la imposición de una sanción administrativa justificaría la aplicación de medidas correctoras».

4. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de fecha 31 de enero de 2012, se acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 CE) y por si fuese notoriamente infundada.

5. El 27 de febrero de 2012 el Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones sugiriendo la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento del juicio de aplicabilidad así como por considerarla notoriamente infundada.

Tras recoger los antecedentes de hecho de la cuestión planteada y hacer mención del contenido del auto de planteamiento, examina la concurrencia de posibles óbices procesales recordando, en primer lugar, con cita de la STC 254/2004, la doctrina constitucional en torno al denominado juicio de relevancia. A juicio del Fiscal General del Estado la aplicación de dicha doctrina constitucional exige determinar si, para la resolución del proceso, es necesario someter a juicio de constitucionalidad el precepto legal que es ahora cuestionado, aspecto al que el órgano judicial promotor de la cuestión no dedica un apartado específico en su Auto. Señala el Fiscal que, pese a ello, resulta evidente que el precepto sobre el que alberga dudas el órgano judicial es el invocado por la Administración demandada tanto para incoar el expediente de restauración de la legalidad como para imponer la medida correctora al demandante en el proceso subyacente. Sin embargo, señala también el Fiscal General del Estado que, pese a que la cuestión había sido suscitada por el recurrente en el proceso subyacente con ocasión del trámite del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el órgano proponente ni aborda ni responde a la cuestión de que el precepto no es aplicable por razón de que entró en vigor el 25 de octubre de 2007 y que la propia Ley 26/2007 dispone que «no se aplicará a daños causados por una emisión, un suceso o un incidente producido antes del 30 de

abril de 2007», por lo que, siendo incontrovertible que la vivienda en cuestión se terminó el 3 de noviembre de 2005, el precepto cuestionado no sería aplicable al caso, sin que el órgano judicial haya aportado razón alguna en cuanto a la justificación de la aplicabilidad del precepto que considera sospechoso de inconstitucionalidad. En todo caso, estima el Fiscal General del Estado, que, aun de considerarse aplicable, tampoco queda suficientemente acreditado que la cuestión litigiosa pueda resolverse únicamente previo planteamiento de la cuestión en los términos empleados por el órgano proponente pues, del Auto de planteamiento, parece que lo que el órgano judicial considera cuestionable es la interpretación que del precepto legal ha hecho la Administración para posibilitar su concreta actuación en este caso.

En cuanto al fondo del asunto, señala el Ministerio público *que entiende notoriamente infundada la cuestión* ya que estima que el razonamiento del Juez parte de la premisa errónea, según la cual no es posible imponer una medida reparadora si no hay una previa imposición de una sanción. Recalca que el art. 55 de la Ley valenciana 11/1994 deja bien claro que para que la medida correctora se imponga no es necesaria sanción sino incumplimiento o infracción sin que exista exclusión entre la reacción sancionadora de la Administración y la reparadora o de reposición. De este modo, el órgano proponente, amen de desconocer la distinta naturaleza de las medidas y su independencia, presenta un punto de partida erróneo: para imponer una medida de reparación debe haber antes una sanción. Por lo demás, indica el Fiscal General del Estado, que el art. 36.4 de la Ley 26/2007 afirma la independencia de sanciones y medidas de prevención, evitación de nuevos daños y reparación y, precisamente por ello, en nada afecta al art. 25.1 CE, ya que estas últimas no pueden considerarse equivalentes a sanciones pues no tienen naturaleza de sanción y, por tanto, no le son aplicables ni los principios procesales ni los preceptos materiales referentes al derecho administrativo sancionador, de modo que el art. 25.1 CE no se encuentra infringido en este caso.

Recalca el Ministerio público *que el propio art. 45.3 CE* permite la distinción entre sanciones penales o administrativas y obligaciones de reparación del daño, deberes en ocasiones establecidos explícitamente por el legislador como imprescriptibles, lo que da cuenta del carácter autónomo de la consecuencia jurídica constitutiva de sanción, cuyo fundamento responde a razones punitivas, de represión, retribución o prevención general y especial y se encuentra siempre sometida a prescripción, respecto de la obligación de restauración, exigible por la Administración como deber de reposición a su estado original que se conecta directamente con la necesidad de hacer cesar los efectos de la ilegalidad.

De ello no resulta ilógico extraer que la exigencia de reparación del daño o reposición al estado anterior de la situación alterada pueda vehicularse en un procedimiento administrativo al margen del curso del expediente sancionador, procedimiento al que no le resultan aplicables los principios y preceptos propios del derecho administrativo sancionador, sino los propios generales y comunes, lo que no sería sino una manifestación de la compatibilidad que se reconoce con carácter genérico entre responsabilidades administrativas derivables de un procedimiento sancionador y la posibilidad de exigencia de reposición de la situación alterada por un infractor a su estado originario ex art. 130.2 de la Ley 30/1992. Se trata, entonces, de una medida correctora para el restablecimiento del equilibrio medioambiental que no tiene naturaleza sancionadora y que puede ir aneja a la imposición de una sanción o exigirse en un procedimiento diferente e independiente, dado que sanción y medida de restitución al estado anterior son de naturaleza distinta y responden a distintos fundamentos.

En definitiva, por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado interesa la inadmisión de la presente cuestión por entender que no se dan las condiciones procesales requeridas para su planteamiento así como por resultar notoriamente infundada.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con el art. 36.4 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, por posible vulneración del art. 25.1 CE. El art 36 de la Ley 26/2007, intitulado «infracciones» establece, en sus tres primeros apartados la calificación como son infracciones administrativas de las acciones y las omisiones que se tipifican en los artículos siguientes, así como las que, en su caso, establezca la legislación autonómica de desarrollo; dispone que si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte mayor sanción e impide que puedan sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. Por su parte el art. 36.4 que es el cuestionado por el órgano judicial señala literalmente:

«La tramitación de un procedimiento sancionador por las infracciones reguladas en este capítulo no postergará la exigencia de las obligaciones de adopción de medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta Ley, que serán independientes de la sanción que, en su caso, se imponga.»

La duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial se centra en la supuesta vulneración del art. 25.1 CE por el hecho de que el precepto que cuestiona permita la imposición de medidas correctoras sin la previa existencia de una sanción, de tal manera que, según razona, en los casos en los que no se pueda imponer una sanción por haber prescrito la infracción no cabe imponer medida correctora alguna so pena de vulnerar el art. 25.1 CE.

El Fiscal General del Estado, como se ha dejado constancia en los antecedentes, se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por entender incumplidas las condiciones procesales requeridas para su planteamiento así como por estimarla notoriamente infundada [art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)].

2. Tal y como establece el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto, y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. En el presente caso la cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida tanto por falta de cumplimiento de algunos de los requisitos procesales que establece el art. 35.2 LOTC como por ser notoriamente infundada.

3. Así, en lo que a lo primero respecta, resulta que la cuestión planteada no supera el denominado juicio de aplicabilidad del precepto cuestionado para la resolución del proceso *a quo* tal como exige el art. 35.2 LOTC.

A este respecto es reiterada nuestra doctrina, según la cual «en principio, es el órgano judicial el que, en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde (art. 117.3 CE), ha de interpretar los requisitos ordenadores de los procesos propios de su jurisdicción de forma que es él quien ha de formular el pertinente juicio de aplicabilidad de la norma cuestionada a los hechos enjuiciados, juicio sobre el que este Tribunal únicamente ejerce, en principio, un “control meramente externo” (SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 1; y 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4), que se concreta en que “no puede ponderar o revisar tal apreciación del propio órgano judicial sobre las normas que en cada caso estime aplicables, a salvo el supuesto... de que el criterio que así se exponga resulte con toda evidencia errado” (SSTC 188/1988, de 17 de octubre, FJ 3; y 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4). Sin embargo, siendo la expresada la regla general, es lo cierto que existen supuestos en los que este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio de aplicabilidad y de relevancia formulado por los órganos judiciales al

plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada pues con ello se garantiza que la cuestión responde a la finalidad concreta que la justifica» (STC 151/2011, de 21 de septiembre, FJ 2).

Eso es lo que aquí ocurre ya que el Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad no ha cumplimentado correctamente estos presupuestos procesales pues resulta que no puede entenderse satisfactoriamente formulado el juicio de aplicabilidad, esto es, la concreción de los preceptos aplicables al caso y de cuya constitucionalidad duda el órgano judicial. En efecto, ha de hacerse notar la total ausencia en el Auto de planteamiento del más elemental juicio en tal sentido ya que el órgano judicial en ningún momento exterioriza el razonamiento que le ha llevado a cuestionar la constitucionalidad de la norma aplicable, esto es, la explicitación del precepto o preceptos aplicables al caso y de cuya constitucionalidad duda así como el nexo entre su validez y el fallo que debería recaer.

Y es que, aun cuando pudiera interpretarse que el juicio de aplicabilidad, no expresamente formulado en cuanto tal en el Auto de planteamiento, se encontraba, sin embargo, implícito tanto en la reproducción del tenor literal de la providencia por la que se abrió el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal como en el entendimiento, puesto de manifiesto por el propio Auto, de que la Administración demandada fundamentaba exclusivamente su actuación en lo dispuesto en el art. 36.4 de la Ley 26/2007 resulta que, del expediente administrativo que obra en autos, se desprende que el precepto legal que ahora se cuestiona no es el directamente aplicado por la resolución administrativa controvertida en el proceso *a quo*. En efecto, la resolución de la Directora General del Medio Natural de la Comunidad Valenciana de 8 de junio de 2010, recurrida en el proceso *a quo*, no es sino confirmación de otra anterior del Director Territorial de Territorio y Vivienda de Alicante de la que se desprende claramente que la Administración entiende que la obligación de reparar deriva de lo dispuesto en el art. 55 de la Ley valenciana 11/1994 puesto que la referencia, en ambas resoluciones, al art. 36.4 se produce únicamente en el seno de la cita de la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1605/2008, de 30 de octubre) a los solos efectos de señalar el criterio del citado órgano judicial respecto al carácter autónomo de la obligación reparar los daños causados al medio ambiente en relación con la eventual imposición de sanciones administrativas.

A mayor abundamiento, es preciso reparar en que es notorio que el art. 36.4 no es de aplicación a un supuesto como el que consta en autos por razones tanto temporales como materiales.

Así, en cuanto a las razones temporales concierne resulta que la disposición transitoria única.1 a) de la Ley 26/2007 dispone que la misma no se aplicará a los daños causados por una emisión, un suceso o un incidente producido antes del 30 de abril de 2007. La actuación que se reputa perjudicial para el medio natural y de la que se deriva la obligación de reparación es la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en un área agrícola comprendida en el ámbito territorial del Plan de ordenación de recursos naturales de un espacio natural protegido, construcción que había finalizado, según consta en el acta notarial obrante en el expediente administrativo, en fecha muy anterior al 30 de abril de 2007. Ciertamente, como apunta el Fiscal General del Estado, esta disposición transitoria única también establece que la irretroactividad de la Ley 26/2007, en los términos descritos, no impedirá que, conforme a su apartado segundo, se exija responsabilidad conforme a otras normas que resulten de aplicación; se impongan medidas de prevención o de evitación de nuevos daños conforme a lo dispuesto en la misma o se obligue a la reparación respecto a la parte de los daños no excluidos en el apartado 1, pero, siendo también cuestionable la aplicación del precepto a este caso, tampoco el órgano judicial ha justificado las razones por las que hubiera considerado aplicable el precepto en ese caso pues el Auto de planteamiento nada dice al respecto.

Por otra parte, desde una perspectiva material, ha de tenerse presente que, según su art. 1, la Ley 26/2007 «regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que quien contamina paga», entendiéndose por operador (art. 2.10) a «cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico». Asimismo por actividad económica o profesional se entiende, conforme al art. 2.11 «Toda aquélla realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos». Finalmente, conforme disponen los apartados 1 y 2 del art. 3 de la Ley 26/2007, dicha norma se aplica, en los términos previstos en los citados apartados, a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por actividades económicas o profesionales, expresión que, lógicamente, ha de entenderse en los términos definidos por los apartados del art. 2 antes citados. Por ello, centrado en tales términos el ámbito de aplicación de la Ley 26/2007 resulta que es dudoso que en él se encuadre la actividad discutida en el procedimiento administrativo que está en el origen del proceso *a quo*, sin que tampoco el Auto de planteamiento haga referencia alguna a esta cuestión.

En suma, con la omisión del juicio de aplicabilidad el órgano judicial ha obviado que la cuestión de inconstitucionalidad no es un mecanismo entregado a los órganos judiciales para que éstos, al margen de las funciones jurisdiccionales que tienen exclusivamente atribuidas por el art. 117 CE, impugnen la labor de los poderes legislativos, sino un delicado instrumento procesal que permite la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional para realizar el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del Ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de ley contrarias a aquélla (por todos, ATC 367/2003, de 13 de noviembre, FJ 4 y las numerosas resoluciones allí citadas).

4. Además del incumplimiento de los requisitos procesales la cuestión planteada resulta notoriamente infundada en el significado que a esta noción le viene dando nuestra reiterada doctrina (por todos, AATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 2, y 32/2009, de 27 de enero, FJ 3).

De la lectura de los razonamientos jurídicos del Auto de planteamiento se desprende que el órgano judicial parte del presupuesto de entender que la existencia de una obligación de reparar el daño medioambiental presupone la existencia de una sanción administrativa impuesta previo el correspondiente procedimiento sancionador, en cuyo seno habrían de establecerse las medidas de reparación oportunas.

Tal premisa determina que la duda de constitucionalidad carezca de viabilidad pues la reparación de los daños ambientales y las sanciones administrativas constituyen técnicas jurídicas diferentes de tutela ambiental y, como tales, se encuentran sometidas a un régimen jurídico distinto. Distinción que deriva ya de lo dispuesto en el art. 45 CE, el cual, tras reconocer el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan. Esa distinta consideración de la obligación de restaurar el daño medioambiental, expresión del interés público en la conservación del medio ambiente que consagra el art. 45 CE, se basa en que la misma pretende la adopción de las medidas necesarias para el restablecimiento de la situación indebidamente alterada a consecuencia de una actuación que no se ajusta al orden jurídico y que se ve así infringido y eso con independencia de las consecuencias punitivas en forma de sanción administrativa que, en su caso, pudieran derivarse. Es decir, como apunta el Ministerio Fiscal, para que la medida correctora se imponga no es necesaria la previa existencia de sanción, sino el incumplimiento o la infracción.

Por lo demás, el art. 36.4 de la Ley 26/2007 lo que afirma es la independencia de sanciones y medidas de prevención, evitación de nuevos daños y reparación, lo que en nada afecta al art. 25.1 CE, ya que estas últimas no pueden considerarse ni equivalentes a sanciones ni, mucho menos, sanciones encubiertas. Así resulta de la regulación legal de esta figura pues el art. 2.16 de la Ley 26/2007 define las medidas de reparación como «[t]oda acción o conjunto de acciones, incluidas las de carácter provisional, que tenga por objeto reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el anexo II», finalidad específica de restauración del medio ambiente dañado que confirma el art. 20.1 del Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007 («La reparación del daño medioambiental tendrá como finalidad devolver los recursos naturales y los servicios de los recursos naturales dañados a su estado básico, para lo cual se identificarán el tipo, la cantidad, la duración y la ubicación de las medidas reparadoras necesarias»). Todo ello no es sino una manifestación de la compatibilidad que se reconoce con carácter general entre las responsabilidades administrativas derivadas de un procedimiento sancionador y la posibilidad de exigencia de reposición al estado originario de la situación alterada por el infractor (al respecto, art. 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común).

Configurada de tal modo, resulta que tal obligación carece, entonces, del contenido afflictivo que es propio de las sanciones administrativas por cuanto de las mismas no es posible predicar finalidad punitiva alguna, lo que pone de manifiesto su distinta naturaleza que justifica un distinto tratamiento legal.

Por consiguiente, como recuerda la STC 187/2006, de 19 de junio, FJ 3, «En la medida en que las garantías previstas en el art. 25.1 CE sólo resultan aplicables a las consecuencias jurídicas de carácter sancionador, no puede pretenderse que se extiendan los efectos de la vulneración de dicho precepto a otras consecuencias, como son las de obligación de reposición del medio alterado, que no tiene una finalidad sancionadora sino de restauración de la legalidad medioambiental». También la STC 252/2006, de 25 de julio, FJ 5, recalca la distinta naturaleza de la obligación de reparar el medio ambiente dañado respecto de la predicable de las sanciones administrativas con la consiguiente falta de afectación a las garantías protegidas por el art. 25.1 CE, cuando afirma que «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».

Por todo lo expuesto el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6897-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a dieciséis de julio de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Eugeni Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Firmado y rubricado.