

**JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1  
TOLEDO**

SENTENCIA: 00009/2022

-

Modelo: 016100  
C/MARQUES DE MENDIGORRIA N.2  
**Teléfono:** 925 396097-100 **Fax:** 925 39 61 01  
**Correo electrónico:**

Equipo/usuario: CCD

**N.I.G:** 45168 45 3 2021 0000761  
**Procedimiento:** PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000265 /2021 /  
**Sobre:** PROCESOS CONTENCIOSOS-ADMINISTRATIVOS  
**De D/D<sup>a</sup>:** FEDERACION DE PESCA DE CASTILLA LA MANCHA  
**Abogado:** JUAN SERVANDO BALAGUER DEGRELLE  
**Procurador D./D<sup>a</sup>:**  
**Contra D./D<sup>a</sup>** CONSEJERIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE  
**Abogado:** LETRADO DE LA COMUNIDAD  
**Procurador D./D<sup>a</sup>**

## **SENTENCIA**

En Toledo, a 12 de Enero de 2022.

La dicta D. BENJAMÍN SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de los de Toledo, habiendo conocido los autos de la clase y número anteriormente indicados, seguidos entre.

- I) La FEDERACIÓN DE PESCA DE CASTILLA LA MANCHA, debidamente representado y asistido por D. JUAN SALERVANDO BALAGUER DEGRELLE como demandante.
- II) JUNTA de COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA, debidamente representada y asistida por el/la letrada/o de sus servicios jurídicos como parte demandada.

Ello con base en los siguientes

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Que mediante escrito de fecha de entrada 10 de Septiembre de 2021 se presentó demanda contra *la resolución dictada por la Consejería de Desarrollo Sostenible de fecha 11/08/2021, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por mi mandante contra la Resolución de la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de fecha 15 de diciembre de 2020, dictada en el procedimiento sancionador 13PC190116, por la que se le impone una sanción por importe de 501,50 €.*

En el suplico de la demanda se solicitaba que *dictando en su día sentencia estimatoria del recurso, declarándolas no conformes a derecho, anulándolas y dejándolas sin efecto, condenando a la administración demandada a reintegrar a mi mandante el importe abonado de QUINIENTOS UN EUROS (501,00 €) más los intereses correspondientes desde la fecha del pago efectuada el 20/08/2021, así como al pago de las costas que se causen.*

**SEGUNDO.-** Que dicha demanda fue admitida a trámite conforme a lo dispuesto en el art. 78.3 LJCA mediante decreto y dando traslado para su contestación al haberse solicitado la tramitación escrita.

**TERCERO.-** Tras la contestación de la administración quedaron las actuaciones vistas para el dictado de la presente.

A estos antecedentes les son de aplicación los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Del objeto del procedimiento.**

**1.1º.- La demanda.** Afirma el demandante, en esencia, que la sanción que se le impone es incorrecta. parte entiende que, en cualquier caso, las especies exóticas invasoras incluidas en el anexo I como pescables (para todas se indica que para control de poblaciones), y en los lugares establecidos en el anexo III, de la Orden 8/2019, de 25 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de Vedas de Pesca de 2019, son susceptibles de la modalidad de captura y suelta en competiciones oficiales de pesca autorizadas, en aplicación de los arts. 5.3, párrafos primero y segundo; y del artículo 6, último párrafo, de dicha Orden. Para ello explica los informes obrantes en el expediente y relata las actuaciones procedimentales que se han seguido hasta la emisión de la resolución que aquí nos ocupa.

En sede de fundamentación jurídica explica las contradicciones en que a su juicio ha caído la administración en su informe sobre la legalidad de la pesca y devolución sin muerte y cita también el Reglamento UE 1143/2014, añadiendo que la actividad realizada, al ser una competición oficial, era una actividad delegada y de interés para la propia administración demandada y que es a la misma administración a quien corresponde la eliminación de las especies invasoras y la gestión de los residuos. Finalmente alega la existencia de un error invencible de prohibición en la conducta de la demandante.

**1.2º.- La contestación de la administración.** Sostiene la administración que se remite al acta de denuncia y que los agentes denunciantes hacen constar que la resolución del concurso de pesca autorizaba la captura de grandes ciprínidos, entre los que no se encuentra el pez gato.

Señala, partiendo del art. 5.3 de la Orden 8/2019, de 25 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de Vedas de Pesca

de 2019(D.O.C.M. de 31 de enero) que la captura efectiva y masiva de los ejemplares de dicha especie, no se produjo en las circunstancias antes expresadas, es decir, mediante una autorización expresa enderezada al control y posible erradicación de la especie, sino que se produjo de forma accidental en el curso de una actividad autorizada de captura de otras especies (grandes ciprínidos), lo que constituyó a la federación organizadora del evento en la obligación de sacrificar inmediatamente los ejemplares capturados dándoles el destino que la Orden establece. Señala que al no haber sido autorizada la pesca del pez gato negro no puede aplicarse el art. 6 de dicha Orden. Por último considera que nada hay que aplicar en relación con la eliminación de los residuos y que, por último, no puede aplicarse el error de prohibición, pues la interpretación que hace el demandante lo hace inviable.

## **SEGUNDO.- Expediente y hechos.**

**2.1º.- Los hechos.** No hay una discusión sobre los hechos, pues realmente las partes están de acuerdo en los siguientes:

1.- Que en fecha de 11 de Agosto de 2019 se celebró el campeonato del mundo de pesca en agua dulce en el embalse del Vicario, Ciudad Real, organizado por la federación hoy demandante.

2.- Que la autorización para celebrar las pruebas autorizaba la pesca de “grandes ceprínidos” como especie con la que practicar las mismas.

3.- Que en el curso de dichas pruebas mundiales se pescaron centenares de ejemplares del mencionado pez gato negro (el informe acompañado con la denuncia habla de una proyección de en torno a 40.000 ejemplares), especie invasora que figura como tal en el anexo y que según consta en dicho informe no pertenece a la categoría de gran ceprínido.

4.- Que los mencionados peces gato fueron devueltos al agua, señalando el informe que ello fue porque no disponía la entidad federativa de los elementos de contención y manipulación necesarios para el sacrificio y eliminación de tal cantidad de peces.

**2.2º.- La infracción apreciada.** Atendiendo a los anteriores hechos y tras la tramitación del correspondiente expediente sancionador, se procedió a imponer una sanción tipificada en el art. 28.2.28 de la ley 1/1992 de pesca fluvial de Castilla La Mancha, que castiga “*infringir las normas específicas contenidas en la Orden de Vedas respecto a la pesca*”.

**2.3º.- La motivación de la resolución.** La motivación es escueta y se limita a decir “La motivación de la resolución sancionadora es escueta. La misma dice “*PRIMERA: Se puede entender que, durante la competición, que duró dos días, en el primero se proceda a devolver los ejemplares capturados al agua, para no alterar la misma, no obstante, no devolver los ejemplares capturados en la última jornada, supone una dejadez evidente. SEGUNDA: Quien organiza una competición, es la responsable de su ejecución, debiendo proceder a la*

*limpieza del lugar, a la recogida de residuos, ... dejando el lugar en idénticas condiciones a las recibidas y cumpliendo las normas establecidas”.*

**TERCERO.- Sobre la conducta típica imputada: ámbito normativo de consideración.**

Como las partes han reconocido (y ello tendrá influencia en el resultado) hay una cierta complejidad en el ámbito normativo sobre la cuestión.

**3.1º.-** Como antes hemos dicho, el tipo señala en el art. 28.2.28 de la ley 1/1992 de pesca fluvial de Castilla La Mancha, que castiga *“infringir las normas específicas contenidas en la Orden de Vedas respecto a la pesca”*.

Esta infracción, por tanto, constituye una norma sancionadora en blanco, pues remite a la regulación reglamentaria de las órdenes de veda para determinar la tipicidad de las conductas en la misma subsumida.

Así las cosas, la cuestión se centra en si era obligatorio para la federación demandante devolver los peces al agua o debían sacrificarlos, para lo que debemos estudiar el conjunto normativo que resulta aplicable y referido a la Orden de veda.

**3.2º.-** Así dice el art. 5.3 de la Orden de veda para 2019 (DOCM, núm 22. de 31 de Enero de 2019) que *“Según el artículo 64.ter de la LPNB y el artículo 10.5 del RD EEI, y al objeto de evitar la introducción y fomento de especies exóticas en masas de agua de Castilla-La Mancha, los ejemplares de las especies exóticas invasoras incluidas en el anexo I de esta Orden, sólo podrán pescarse en las áreas de distribución establecidas en el anexo III de esta Orden, en el marco de estrategias para su gestión, control y posible erradicación.*

*La pesca accidental de cualquier especie exótica invasora incluida en el anexo I de esta Orden, fuera de los lugares establecidos en el anexo III, conllevará su sacrificio inmediato.*

*Se autoriza la posesión y el transporte en muerto de las especies exóticas invasoras relacionadas en el anexo I para las que se permite la pesca como control de poblaciones. Con el fin de evitar problemas de salubridad por acumulación de residuos en zona de pesca se deberán retirar del medio natural los residuos y basuras derivados de esta actividad, transportándolos preferentemente a los lugares previstos para su recogida en el medio urbano o, en su defecto, hasta un contenedor adecuado a su naturaleza y composición, con capacidad para recibirlos y no deteriorado.*

*Con el fin de no perturbar la nidificación de las aves acuáticas, para la realización del control de poblaciones del cangrejo rojo se fija un período de veda comprendido entre el 1 de febrero y el 31 de mayo. Fuera de este período, podrá practicarse su pesca para el control de su población, desde una hora antes del orto hasta dos horas después del ocaso. En ningún caso se autorizará el control de poblaciones de cangrejo rojo en aquellas aguas donde coexista con otras especies de cangrejos”.*

El apartado 6 dice que *“Los ejemplares capturados de especies en las que se establezca la pesca en la modalidad de “pesca sin muerte”, deberán devolverse inmediatamente a las aguas de procedencia, sin ningún tipo de manipulación adicional”*.

Por su parte el último párrafo del art. 6 dice *“En competiciones oficiales con autorización administrativa, la introducción en un rejón (con carácter previo al pesaje y tallado) o en los viveros de las embarcaciones, cuando se hace traslado de las capturas al punto de pesaje, de las especies exóticas invasoras que tienen autorizada la pesca como control de poblaciones, en las áreas de distribución incluidas en el anexo III, no tendrán la consideración de posesión, ocupación o traslado”*.

**3.3º.-** La Orden de 22 de diciembre de 2010 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente por la que se declaran especies exóticas de carácter invasor las especies pez gato negro y pez gato punteado y se establecen medidas para su control. (DOCM nº 8, de 13 de enero de 2011).

En la misma se prohíbe la pesca de la mencionada especie, aunque en el art. 3 dice *“La Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que en lo sucesivo se denominará la Consejería, autoriza como método de control del pez gato negro su captura con caña y anzuelo en todas las aguas donde exista esta especie, siempre de acuerdo con las limitaciones generales y específicas para la pesca que se fijan para cada tramo o masa de agua concretas. Se autoriza para efectuar este tipo de control a los poseedores de licencia de pesca de Castilla-La Mancha en vigor”*. En su apartado 2 dice *“No se establece ni cupo ni talla mínima para la captura de dicha especie, quedando prohibida la devolución a las aguas de los ejemplares capturados, que podrán destinarse a autoconsumo por el pescador que los capture, o bien ser eliminados como residuos de conformidad a la normativa ambiental vigente”*.

También dice en su art. 6 que *“Se prohíbe la celebración de concursos y competiciones deportivas basados en la pesca de cualquiera de estas dos especies”* y, especialmente, el art. 9 que dice *“Se prohíbe cualquier introducción o reforzamiento de ejemplares o huevos de cualquiera de las dos especies, tanto en el medio acuático como en centros de acuicultura de la región”*. Finalmente, y en relación con el régimen sancionador propio del pez gato, señala *“Serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, la introducción o liberación en el medio natural de ejemplares de una de estas especies exóticas sin autorización, así como el incumplimiento de las disposiciones para el control de especies no autóctonas invasoras”*.

#### **CUARTO.- Consideraciones sobre la culpabilidad: falta de motivación.**

Atendiendo a las cuestiones que hay planteadas por la demanda, hay una clara que es que no se ha resuelto sobre la culpabilidad. Así las cosas se alegó error de prohibición y se fundamentó el mismo. La resolución se limita a señalar que es inexcusable la imprevisión, lo que evidentemente no es suficiente para razonar sobre la culpabilidad o sobre la no concurrencia del error. La motivación sobre la

culpabilidad es una cuestión exigida, más aún cuando se ha planteado la falta de concurrencia de la misma a través del error de prohibición.

**4.1º.- La vertiente material del principio de responsabilidad.** En este sentido ha desaparecido cualquier posibilidad de responsabilidad objetiva de tipo sancionador cuando el art. 28.1 L. 40/2015 dice que *“Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

En este sentido hay que recordar que la culpabilidad, como elemento subjetivo del tipo infractor está completamente definida como aquella conducta que de manera dolosa (con voluntad, dolo directo o de segundo grado o despreciando las consecuencias antijurídicas, dolo indirecto de segundo grado, e incluso pudiendo prever de manera razonable unas consecuencias y aceptando las consecuencias de su conducta en el caso del dolo eventual) o bien imprudente (con falta de diligencia requerida) ejecuta una acción antijurídica.

Cabe afirmar que la STS de 10 de Enero de 2017 señala que *Efectivamente, tal y como señala el interesado, la jurisprudencia establece que la acción u omisión calificada de infracción administrativa ha de ser, en todo caso, imputable a su autor, por dolo o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable (así lo dice, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 29 de septiembre de 1998 o la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1996 , citadas por la parte). Por negligencia, se debe entender e! descuido, omisión, falta de aplicación, la falta de actividad o de! cuidado necesario en un asunto por quien no está impedido de tenerlo y debe prestarlo, equivaliendo la expresión negligencia en el cumplimiento a su realización en forma defectuosa o imperfecta.*

Cabe profundizar en este asunto señalando, a título meramente ejemplificativo la STS de 8 de Marzo de 2012 señala que *“...tiene dicho el Tribunal Supremo, por ejemplo en sentencia de la Sala 3ª, sec. 5ª, de 31-10-2007, rec. 9858/2003 . Pte: Fernández Valverde, Rafael: "La cuestión jurídicamente debatida en este asunto entra de lleno en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, potestad que enlaza directamente con los principios que inspiran el Derecho Penal, dado que ambas potestades son expresión del Ordenamiento Jurídico del Estado, tal y como expresa el propio Texto Constitucional (art. 25) y reconoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (desde la STC 18/1981, de 8 junio ) y una muy reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (desde las SSTS 29 septiembre y 4 y 10 noviembre 1980 , entre otras), si bien ello no es óbice a que se reconozcan aspectos diferenciadores ---una vez advertida la naturaleza, los intereses y los bienes jurídicamente protegidos en el marco propio del ejercicio de ambas*

potestades jurídicas---, así como límites a su ejercicio, que circunscritas a la potestad sancionadora de la Administración Pública quedaron definidas por Sentencia 77/1983, de 3 octubre, en los siguientes términos, y según cabe desprender del artículo 25 de la Constitución : a) La legalidad que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora con una norma de rango legal; b) La interdicción de las penas de privación de libertad; c) El respeto a los derechos de defensa, reconocidos en el artículo 24 de la Constitución EDL1978/3879, y d) La subordinación a la autoridad judicial.

A esto hemos de añadir que la citada aplicación de los principios del orden penal al Derecho Administrativo sancionador presenta una especial intensidad en las llamadas relaciones de supremacía general, donde la potestad punitiva de la Administración se ejerce sobre los ciudadanos o entidades no relacionados especialmente con ella, mientras que se difumina, en cierta medida, cuando el Derecho sancionador tiene por destinatarios sujetos vinculados con la Administración por relaciones de supremacía especial.

La falta de culpabilidad que aduce la parte recurrente, se fundamenta en que la culpabilidad es, y constituye, un elemento indispensable para la imposición de sanciones, tratándose de un principio previsto en el artículo 130.1 de la citada LRJPA que dispone que sólo pueden ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa los responsables de los mismos, aun a título de simple inobservancia. Esta simple inobservancia no puede ser entendida como la admisión en el derecho administrativo sancionador de la responsabilidad objetiva, pues la jurisprudencia mayoritaria de nuestro Tribunal Supremo (a partir de sus sentencias de 24 y 25 de enero y 9 de mayo de 1983 ) y la doctrina del Tribunal Constitucional (después de su STC 76/1990 ), destacan que el principio de culpabilidad, aún sin reconocimiento explícito en la Constitución, se infiere de los principios de legalidad y prohibición de exceso( artículo 25.1 CE ), o de la exigencias inherentes a un Estado de Derecho, y requieren la existencia de dolo o culpa".

**4.2º.- La vertiente formal del principio de responsabilidad.** Desde el punto de vista formal se exige la explicitación y motivación conforme a los estándares del art. 90 L. 39/2015 de los motivos de responsabilidad de una persona, pues se han de cumplir los requisitos de imputación anteriormente reseñados.

En este sentido y, aunque dictada en ámbito tributario es perfectamente trasladable al presente caso, la STS de 21 de Diciembre de 2017 dice *A la vista de lo expuesto, procede ratificar la sentencia de instancia en cuanto, en aplicación de la jurisprudencia que analiza (que hacemos nuestra), concluye que la decisión sancionadora carece de motivación.*

*Esa exigencia de motivación, cuya necesaria presencia en toda decisión sancionadora nadie discute, no se satisface con una larga exposición de hechos y resumen de alegatos; requiere un preciso, puntual y concreto análisis de la conducta del infractor para evidenciar, ante él, ante los órganos llamados a revisar la decisión y en general ante la comunidad jurídica, que en su conducta cabe apreciar culpa, al menos a título de simple negligencia ( vid. el [artículo 183.1 LGT](#) ). Por lo tanto, no tienen la condición de tales todos aquellos pasajes meramente descriptivos de datos, circunstancias y alegaciones; tampoco la tienen aquellos razonamientos jurídicos que no atañen al análisis de la culpabilidad (en este caso, por ejemplo, los párrafos destinados a justificar la propuesta rectificadora del instructor del expediente).*

La ausencia de motivación no puede ser subsanada en vía jurisdiccional, pues como recuerda la STS de 25 de Febrero de 2010 “Y es que, efectivamente, el máximo intérprete de nuestra Constitución viene advirtiendo sobre « la inadecuación constitucional de considerar que el proceso judicial de impugnación de una sanción administrativa subsane las lesiones del art. 24.2 CE causadas en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador supliendo sus deficiencias en el seno del propio proceso judicial, sustituyendo así en sus funciones propias a la Administración autora del acto, fiscalizado en el proceso ». La razón estriba en que «no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el ius puniendi del Estado, sino un proceso contencioso-administrativo cuyo objeto lo constituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción. En consecuencia, no es posible concluir que sean los Tribunales contencioso-administrativos los que, al modo de lo que sucede en el orden jurisdiccional penal, "condenen" al administrado. Muy al contrario, la sanción administrativa la impone siempre la Administración pública en el ejercicio de la potestad que le reconoce la Constitución. De otra manera no se respetaría la exigencia constitucional de que toda sanción administrativa se adopte a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE » (STC 243/2007, de 10 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, entre otras, SSTC 89/1995, de 6 de junio 7/1998, de 13 de enero, FJ 3; 35/2006, de 13 de febrero, FJ 4 )”.

**4.3º.- Valoración.** Pues bien, de las consideraciones que hace la resolución no se razona claramente la culpabilidad de la demandante cuando se había alegado (según la propia resolución) en el sentido de discutirla y de hacer mención expresa a la complejidad de la norma como supuesto de error de prohibición. No se ha resuelto ni se ha razonado sobre la misma. Ello lleva a la nulidad de la resolución por falta de esos razonamientos (art. 47.1.a LPAC), pues lo que hace es atribuir la responsabilidad derivada de los hechos en la condición de organizador o por la simple condición de organizador sin responder a ninguna de las cuestiones

específicas que se le plantearon en relación con la culpabilidad ni tampoco en razonar por qué es responsable.

#### **QUINTO.- Pronunciamientos, costas y recurso.**

**5.1º.-** Procede estimar el recurso contencioso administrativo (art. 70.2 LJCA) y anular la resolución impugnada (art. 71.1.a LJCA).

**5.2º.-** Procede imponer las costas a la administración (art. 139.1 LJCA), si bien, atendido volumen y cuantía procede limitarlas a un máximo de 300 € (art. 139.4 LJCA).

**5.3º.-** No es susceptible la presente de recurso de apelación ni de casación (art. 81.1.a y 86 LJCA).

Por todo ello, vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de S.M. El Rey y en uso de la potestad jurisdiccional conferida por la Constitución española,

#### **FALLO**

**Que ESTIMO el recurso contencioso administrativo presentado en los presentes autos y en consecuencia:**

**1º.- ANULO la resolución impugnada.**

**2º.- ACUERDO la devolución del importe cobrado con los intereses procedentes.**

**3º.- Se imponen las costas conforme al apartado 5.2.**

La presente resolución **no** es susceptible de recurso ordinario o extraordinario en vía jurisdiccional, sin perjuicio de cuantos otros considere oportunos la parte demandante.

Procédase a dejar testimonio de esta sentencia en las actuaciones, y pase el original de la misma al Libro de Sentencias. Una declarada la firmeza de la sentencia, devuélvase el expediente a la Administración pública de origen del mismo.

Así por esta, mi sentencia, la pronuncio, mando y firmo en lugar y fecha en el encabezamiento indicado.