

# Jurisprudencia del Tribunal Supremo: El reconocimiento de responsabilidad y el pago anticipado de la multa en los procedimientos sancionadores ambientales

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

SUMARIO: 1. *La previsión de la legislación de procedimiento administrativo común.*–2. *Ejercicio de acciones en caso de previo reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario.*–3. *Resolución sancionadora posterior al reconocimiento de responsabilidad o pago anticipado de la multa: posible caducidad del procedimiento sancionador.*–4. *Vertidos superiores a los permitidos por un Ayuntamiento: posibilidad y requisitos para la efectividad del reconocimiento de responsabilidad.*–5. *Conclusiones: cuestiones resueltas y cuestiones por resolver.*–6. *Bibliografía.*

## RESUMEN

*Las garantías que deben rodear el ejercicio de la potestad sancionadora, la creciente proliferación de procedimientos sancionadores y el carácter meramente instrumental de la sanción, han llevado a la búsqueda de mecanismos que supongan un incremento en la eficiencia administrativa, entre los que destaca la incentivación del reconocimiento de responsabilidad y del pago anticipado de las multas. Una técnica legislativa con algunas deficiencias convierte la interpretación judicial en clave para conseguir la imprescindible seguridad jurídica.*

## ABSTRACT

*The guarantees required in the exercise of the sanctioning power, the increase in the number of sanctioning procedures and the merely instrumental nature of the sanction, have led the legislator to create mechanisms to improve administrative efficiency. Among them, the incentive to accept responsibility and pay fines before the end of the procedure. The doubts raised by the drafting of the legal text make a rigorous judicial interpretation essential.*

## PALABRAS CLAVE

*Sanciones administrativas. Dominio público hidráulico. Reconocimiento de la responsabilidad administrativa. Pago anticipado de multas.*

**KEY WORDS**

*Administrative sanctions. Protection of the hydraulic public domain. Recognition of administrative responsibility by the accused. Payment of fines before the completion of the procedure.*

Las sanciones administrativas como instrumento para la protección del ambiente están expresamente contempladas en el artículo 45.3 de la Constitución vigente, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores también de indudable interés público, siendo además esta inclusión objeto de una específica reflexión durante el proceso constituyente<sup>1</sup>. Por otra parte, pese a la existencia de diversos tipos penales, las infracciones penales conocidas no han superado ningún año el 2 por ciento, mientras que las infracciones administrativas contra diversas normativas ambientales oscilan entre el 97 y 98, de acuerdo con el SEPRONA<sup>2</sup>.

Ante la absoluta insuficiencia de las normas legislativas que deberían configurar una parte general del Derecho administrativo sancionador, aspectos claves del ejercicio de la potestad sancionadora han sido objeto de configuración jurisprudencial por el Tribunal Supremo y, sobre todo, por el Tribunal Constitucional. El examen de la interpretación y aplicación de las normas sancionadoras con repercusión en el ámbito de la protección ambiental es por tanto relevante.

Cuestiones relacionadas con lo sancionador han sido abordadas en los últimos años por la Sala de lo contencioso-administrativo en pronunciamientos como la Sentencia de 29 de abril de 2021 (ECLI: ES: TS:2021:1676), sobre la autonomía de la indemnización de los daños al dominio público hidráulico, dado que el ejercicio de la potestad sancionadora y la acción de reparación por los daños al dominio público hidráulico son de distinta naturaleza, por lo que es posible exigir la indemnización pese a que el procedimiento sancionador hubiera caducado y la infracción prescrito, por lo que la caducidad del procedimiento sancionador impide exigir la indemnización<sup>3</sup>. O, con anterioridad, la Sentencia de 7 de julio

<sup>1</sup> PEÑALVER I CABRÉ, A. (2022): «Responsabilidad ambiental y potestad sancionadora en materia ambiental», Tolivar Alas, L., Huergo Lora, A., Cano Campos, T. (dir.), *El patrimonio natural en la era del cambio climático. Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Oviedo 3-5 de febrero de 2022*, pp. 323-352.

<sup>2</sup> FAJARDO DEL CASTILLO, T. y FUENTES OSORIO, J. L. (2020): Estudio sobre el carácter disuasorio, efectivo y proporcional de las sanciones penales impuestas en España y Portugal en delitos contra el medio ambiente y su adecuación a la Directiva 2008/99/EC sobre protección del medio ambiente a través del derecho penal. LIFE Guardianes de la Naturaleza. UJA, UGR, UP, SEO/BirdLife y SEPA. Madrid y Lisboa, 2020, pp. 46-47.

<sup>3</sup> En la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) 1194/2018 de 11 de julio, recurso de casación núm. 953/2017, ECLI: ES:

de 2017, Recurso de casación 1783/2015, ECLI: ES: TS:2017:3234), reconociendo legitimación a las entidades cuyo objeto sea la protección del medio ambiente en los procedimientos sancionadores cuyo fundamento sean incumplimientos de la normativa ambiental<sup>4</sup>. Aparte de interpretaciones sobre tipos concretos establecidos en distintas legislaciones sectoriales dentro de la protección ambiental<sup>5</sup>.

En este contexto, la previsión legal de un derecho de los imputados a obtener sendas rebajas en la sanción pecuniaria en caso de reconocer su responsabilidad y de pagar anticipadamente la multa, es un elemento de carácter transversal muy relevante en el ejercicio de la potestad sancionadora.

## 1. LA PREVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

El artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a la «Terminación en los procedimientos sancionadores», no es precisamente un prodigio de claridad en sus términos literales:

«1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor “reconoce su responsabilidad”, se podrá resolver el procedimiento con la “imposición de la sanción” que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el “pago voluntario” por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, “implicará la terminación del procedimiento”, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedi-

---

TS:2018:2972, ya se había considerado imprescriptible la acción de restablecimiento de la legalidad en dominio público, de costas en este caso.

<sup>4</sup> Sobre esta sentencia, PEÑALVER I CABRÉ, A. (2018): «Acceso a la justicia ambiental: avances, insuficiencias y limitaciones», Observatorio de Políticas Ambientales 2018, CIEMAT, Madrid, pp. 451-472. También García Álvarez, G. (2018): «Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: la configuración de estándares diferenciados de control de la discrecionalidad normativa y planificadora», Observatorio de Políticas Ambientales 2018, CIEMAT, Madrid, pp. 415-424

<sup>5</sup> Como por ejemplo en la adaptación de las centrales nucleares a cambios normativos, cuestión abordada en GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2019): «Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: función transversal y necesaria fundamentación técnica de las potestades ambientales», *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Madrid, CIEMAT, pp. 411 y 425-436.

miento aplicará “reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta”, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al “desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción”.

El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente».

Es un precepto inspirado en el artículo 8 del ya derogado Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, que no obstante hacía referencia a una mera posibilidad:

«1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga carácter pecuniario, el pago voluntario por el imputado, en cualquier momento anterior a la resolución, podrá implicar igualmente la terminación del procedimiento, sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos procedentes.

En los términos o períodos expresamente establecidos por las correspondientes disposiciones legales, se podrán aplicar reducciones sobre el importe de la sanción propuesta, que deberán estar determinadas en la notificación de la iniciación del procedimiento».

Sobre la base de la misma idea, una mayor eficiencia de la Administración sobre la base de incentivar el reconocimiento de la responsabilidad –es decir, de los hechos, de su autoría, de la culpabilidad–, lo que evita la instrucción del procedimiento, y el pago anticipado, lo que asegura el cobro y evita un procedimiento de ejecución forzosa, se estableció en 2015 una regulación sustancialmente diferente de la de la norma reglamentaria de 1993. Por un lado, se establece un límite mínimo para la bonificación de la multa: un 20 por ciento de bonificación por reconocer la responsabilidad y otro 20 por ciento por pagar anticipadamente. Por otro lado, se habilita a que normas reglamentarias –sin precisar cuales– puedan elevar esos incentivos, estableciendo bonificaciones mayores de las multas.

El objetivo es, por supuesto, una mejora en la eficiencia administrativa, siguiendo precedentes como el muy peculiar régimen de las sanciones tributarias<sup>6</sup> o, más próximo a la previsión establecida

<sup>6</sup> En la legislación vigente, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, artículo 188. Un antecedente de la legislación vigente, contenido en la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por senadores del Grupo Popular y de dos cuestiones de inconstitu-

en la legislación de procedimiento administrativo común, la regulación establecida en materia de tráfico y seguridad vial<sup>7</sup>. No obstante, la regulación con carácter básico de un derecho de los imputados en una inmensa mayoría de los procedimientos sancionadores a beneficiarse de las posibilidades de reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado para reducir la multa, constituye un importante salto cualitativo<sup>8</sup>. Puede recordarse que este mecanismo no se aplicará directamente en determinados procedimientos sancionadores (en el ámbito tributario, aduanero, orden social, extranjería y seguridad vial), respecto a los cuáles la normativa básica tiene sólo aplicación supletoria (disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común), pero en su carácter de norma básica sí a todos los demás procedimientos sancionadores, estatales o, con mayor razón autonómicos<sup>9</sup>, incluidos los procedimientos sancionadores en materia ambiental. En este sentido se ha apuntado que, sin perjuicio de los incrementos en la eficiencia que pueden derivar de la simplificación de los procedimientos y de la eliminación de recursos administrativos, no es lo mismo una sanción por infracción leve en un ámbito caracterizado por el tráfico en masa, en el que la inmediatez de la sanción aumenta el efecto disuasorio, que la sanción de una

---

cionalidad (de la Audiencia Territorial de Valencia y de la Sala tercera del Tribunal Supremo), dando lugar a la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, en la que el Tribunal Constitucional declaró que la previsión legal de la condonación de la sanción tributaria condicionada al no ejercicio de recursos ni administrativos ni judiciales contra la liquidación tributaria no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva. De acuerdo con el FJ 7, D): «En relación al artículo 89.2, en él se prevé la renuncia del derecho a la acción como carga o presupuesto previo para un efecto favorable: la condonación de la sanción tributaria. Se plantea, pues, la problemática de la renuncia a un derecho fundamental, el de acceso a la jurisdicción; no obstante, la irrenunciabilidad de los derechos fundamentales no puede confundirse con el libre poder de disposición del titular sobre su ejercicio; así, en SSTC 7/1983 y 13/1983, por ejemplo, se ha admitido la compatibilidad entre imprescriptibilidad de estos derechos y la posibilidad de que las acciones queden sujetas a plazos de prescripción por razones de seguridad jurídica y de salvaguardia de derechos de terceros; y la libertad de acceso a los Tribunales (*ex art. 24.1 de la Constitución*) debe comprender entre sus contenidos la libre decisión de no acudir ante los mismos y, *a fortiori*, si la renuncia a la acción tiende a hacer posible un acto de contenido graciable al que no posee derecho ningún ciudadano».

Por lo demás, esa regulación no era una novedad en el ámbito tributario. *Vid.* Lozano Cutanda, B. (1990), «Procedimientos abreviados para la represión de las infracciones administrativas: el pago voluntario en cuantía reducida», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 66, pp. 221-254.

<sup>7</sup> Un estudio a fondo en CANO CAMPOS, T. (2014): *Las sanciones de tráfico*. Segunda edición, Thomson-Reuters-Civitas, Cizur Menor. Sobre la finalidad y ponderación de los bienes jurídicos implicados, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2009): «El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva», *Documentación Administrativa*, núm. 284-285, pp. 153-180.

<sup>8</sup> Por todos, SANZ RUBIALES, Iñigo (2022): «La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, pp. 13-57

<sup>9</sup> Sanz Rubiales (2022, pp. 23 y 24).

infracción muy grave en ámbitos en los efectos disuasorios no son significativos, como puede ser el caso en algunas infracciones en materia de medio ambiente<sup>10</sup>.

En cuanto al momento de ejercicio de las facultades de pago anticipado o reconocimiento de la responsabilidad, parece lógico entender que podrán ejercitarse durante todo el transcurso del procedimiento, aunque siempre antes de la adopción de la resolución sancionadora. Esto es claro en el caso del «pago voluntario», que puede tener lugar «en cualquier momento anterior a la resolución» según los términos literales del artículo 85.2 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común. En cuanto al reconocimiento de responsabilidad, puede tener lugar «iniciado el procedimiento administrativo», pero sin limitación temporal, por lo que parece lógico admitirla en cualquier momento, incluso ya formulada la propuesta de resolución<sup>11</sup>.

Una última cuestión sería la exigencia de que «la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda». En el campo de las sanciones ambientales es frecuente la previsión de su publicación<sup>12</sup>, lo que llevaría a plantearse la cuestión de si esa previsión constituye una sanción accesoria que impediría la aplicación de las previsiones del artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común. No en el campo ambiental, sino en el de las sanciones impuestas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en ese caso por realización de operaciones de negociación bursátil en nombre de un tercero por un iniciado primario (el secretario del consejo de administración) durante el periodo de preparación de una oferta pública de adquisición de acciones, el Tribunal Constitucional declaró que la publicación no tiene naturaleza sancionadora en su Sentencia 23/2022, de 21 de febrero. En el caso en cuestión lo que se planteaba era la aplicación de las garantías que

---

<sup>10</sup> GARCÍA LUENGO, J. (2022): «La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 61. Las críticas de García Luengo se extienden a la aplicación indiscriminada a infracciones leves y graves o muy graves, así como a todos los supuestos con independencia de la dificultad de la carga probatoria impuesta a la Administración pública.

<sup>11</sup> En este sentido, SANZ RUBIALES (2022, pp. 48 y 49) y García Luengo (2022).

<sup>12</sup> Puede ponerse como ejemplo lo previsto en el artículo 118 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: «Los órganos que ejerzan la potestad sancionadora podrán acordar, cuando estimen que existen razones de interés público, la publicación en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que dichas sanciones hubieran adquirido el carácter de firmes en vía administrativa».

rodean a la imposición de una sanción también a la publicación: en el caso estaban en juego la proporcionalidad –por el daño reputacional desproporcionado por unas ganancias potenciales pequeñas y que no llegaron a materializarse–, los derechos de la defensa –en el procedimiento sancionador no se había dado oportunidad de alegar sobre la publicación– y la retroactividad de las normas sancionadoras favorables –el automatismo de la publicación ha desaparecido con posterioridad a los hechos en función de normas comunitarias que, como es habitual, se traspusieron con retraso–. En consecuencia, la consideración de la publicación como un acto de naturaleza sancionadora habría implicado de forma necesaria el otorgamiento del amparo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que, pese a la indudable naturaleza aflictiva y disuasoria de la publicación, prima la finalidad informativa de la publicación<sup>13</sup>. Por consiguiente, de considerarse predominante la función informativa de la publicación de la sanción, como hace el Tribunal Constitucional en el pronunciamiento citado, su previsión no impediría al imputado en un procedimiento sancionador hacer uso de los derechos reconocidos en el artículo 85. Puede añadirse que si la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de estas medidas –bien es cierto que en un campo ajeno al ambiental– permite prescindir de elementos esenciales de los derechos fundamentales recogidos en el artículo 24 –prohibición de indefensión– y en el artículo 25 –principio de legalidad, en sus vertientes de principio de proporcionalidad y retroactividad de las normas sancionadoras favorables–, la preceptiva interpretación más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales lleva a hacer una aplicación extensiva del criterio.

<sup>13</sup> Como señala el Tribunal Constitucional (FJ 2, B):

«...es evidente que la publicación en el BOE de las sanciones por infracciones muy graves tipificadas en el artículo 302 TRLMV refuerza el carácter disuasorio de dichas sanciones, y puede tener también un componente aflictivo adicional para quien pueda ver afectada su reputación por la publicación de la sanción firme que le ha sido impuesta. Pero para concluir que la publicación de la sanción en cuestión tiene en sí misma sentido sancionador y, por ende, le son aplicables las garantías de los artículos 24.2 y 25 CE, hay que determinar si responde *per se*, de forma autónoma y preeminente, a la “finalidad represiva, retributiva o de castigo” que hemos venido destacando como específica de las sanciones (SSTC 239/1988, FJ 2; 164/1995, FJ 4; 276/2000, FJ 3)».

Se añade más adelante en la propia Sentencia [FJ 2, B), b)]:

«... el legislador ha dispuesto que la comisión de sanciones muy graves y graves sean objeto de difusión también a través del BOE, esto es, “el diario oficial del Estado español y medio de publicación de las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria” (art. 1 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado”). Se recurre así a este medio con el fin de divulgar para general conocimiento de los inversores y operadores económicos, información relevante en relación con prácticas o conductas que distorsionan el buen funcionamiento del mercado, como el abuso de mercado y uso de información privilegiada».

## 2. EJERCICIO DE ACCIONES EN CASO DE PREVIO RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD O PAGO VOLUNTARIO

El Tribunal Supremo ha fijado doctrina jurisprudencial dejando claro que esos mecanismos, que se configuran como derechos de los imputados en los procedimientos sancionadores<sup>14</sup>, impiden la interposición de recursos administrativos, ordinarios o extraordinarios<sup>15</sup>, pero «no del recurso contencioso-administrativo». Es cierto, sin embargo, que la doctrina de los actos propios obliga al recurrente a motivar específicamente los motivos del recurso y de que manera se cohonestan con su previa declaración de responsabilidad, como se declara en la Sentencia núm. 232/2021 de 18 de febrero, de la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo<sup>16</sup>. Como se señala en la citada sentencia (FJ 3) (énfasis añadido):

«... una cosa es que en tales casos subsista la posibilidad de impugnar en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución sancionadora, y otra distinta que el sujeto que se haya visto beneficiado por la reducción de la sanción –por haber reconocido su responsabilidad en la infracción y haber renunciado a

<sup>14</sup> Con base en las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de septiembre y 5 de octubre de 2015 (recursos núm. 725/2013 y 3250/2012, respectivamente), ambas relativas a la posibilidad de terminación convencional de los procedimientos sancionadores reconocida en la legislación de defensa de la competencia, Tornos interpreta el artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común en el sentido de que existe un margen de apreciación en favor de la Administración, sin que la aplicación de los descuentos acumulativos por pago anticipado y reconocimiento de la responsabilidad tengan carácter automático. *Vid.* TORNOS MAS, J. (2021), «Comentario al artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores», en Baño León, J. M. y Lavilla Rubira, J. J. (dir.), *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 603 y ss., p. 606.

Pese a lo autorizado de la opinión, los términos literales del artículo 85 no parecen dejar margen de apreciación a la Administración, ni parece ser esa la práctica administrativa y, aunque no constituya *ratio decidendi* puesto que la Administración no ha pretendido ejercer facultades discrecionales en la materia, el Tribunal Supremo no cuestiona la concepción de la reducción de la sanción como un derecho, sino que niega que concurren las circunstancias que lo habilitan en la Sentencia núm. 179/2023 de 15 de febrero (Recurso núm. 430/2021, ECLI: ES: TS:2023:354), sobre la que se volverá más adelante. Por lo demás, reconocen la configuración como derecho subjetivo del imputado Sanz Rubiales (2022, pp. 15, 20, 21 y 42) y García Luengo (2022).

<sup>15</sup> En este sentido, SANZ RUBIALES (2022, p. 50). No obstante, en contra, con argumentos atendibles, GARCÍA LUENGO (2022), que establece una excepción para la acción de nulidad, que extiende al recurso extraordinario de revisión. En todo caso, la presentación de un recurso administrativo no parece que debiera llevar a su inadmisión por haberse beneficiado previamente del reconocimiento de responsabilidad o del pago anticipado sino a la pérdida de esos beneficios en caso de no ser estimado.

<sup>16</sup> ECLI: ES: TS:2021:696. Recurso de Casación núm. 2201/2020. El asunto es la imposición al Banco Popular de una multa por infracción de la legislación de protección de datos. Durante el procedimiento administrativo se había producido tanto el pago anticipado como el reconocimiento de responsabilidad.

ejercitar acciones o recursos en vía administrativa contra la sanción— tenga que asumir, como contrapartida lógica, que *se incrementa la dificultad para impugnar con éxito en la vía judicial contencioso-administrativa la resolución sancionadora*, porque esa será la consecuencia natural de haber reconocido voluntariamente su responsabilidad en aplicación de los principios de buena fe y de vinculación a los propios actos, que exigen a todos los sujetos que intervienen en el procedimiento la debida coherencia en sus comportamientos procesales. Esto es, *aunque el sujeto renunciante pueda impugnar en vía jurisdiccional la resolución sancionadora, para que dicha impugnación pueda tener éxito tendrá que proporcionar al juzgador una sólida explicación que justifique cumplidamente el motivo por el que, habiendo asumido primeramente su responsabilidad por la infracción cometida—que conlleva el reconocimiento de la concurrencia de los elementos objetivo y subjetivo de la infracción, es decir, de su participación en los hechos tipificados y de su culpabilidad—, después, en vía judicial, sostiene la inexistencia de la infracción*, negando la concurrencia de los mencionados elementos constitutivos de la infracción y evidenciando así un comportamiento procesal notoriamente contradictorio»<sup>17</sup>.

En consecuencia, será posible invocar un defecto de forma posterior (error de notificación, incompetencia...) o aducir datos nuevos, no conocidos en el momento del reconocimiento de la responsabilidad. Fuera de estos supuestos u otros similares, resulta muy difícil compatibilizar un reconocimiento de responsabilidad durante el procedimiento con la impugnación de la subsiguiente resolución sancionadora. Sin embargo, este tipo de limitación no se aplica a los supuestos de pago voluntario<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Enfatiza esta argumentación BOTO ÁLVAREZ, A. (2021): «A vueltas con los actos propios: la trascendencia judicial de acogerse a los incentivos por autoincriminación en vía administrativa», *Actualidad Administrativa*, núm. 6/2021.

<sup>18</sup> No obstante, José Ramón Chaves en su blog sí apunta algunas limitaciones, implícitas, también en el caso de simple pago anticipado. De acuerdo con este autor, ya que se renuncia voluntariamente al procedimiento encaminado a probar hechos o culpas, puesto que el pago anticipado implica la terminación del procedimiento, no es posible en el recurso contencioso-administrativo cuestionar los hechos. Lo que sí se admitiría sería cualquier motivo jurídico: falta de tipicidad, inconstitucionalidad de la norma tipificadora, prescripción, notificaciones erradas, o similares [CHAVES GARCÍA, J. R. (2020): «Sanciones tácitas por pago voluntario con rebaja», blog *delaJusticia.com*, 22 de julio de 2020].

El razonamiento es muy atendible, teniendo en cuenta los principios de buena fe procesal y actos propios. No obstante, en el artículo 85.2 se permite el pago anticipado «en cualquier momento anterior a la resolución», por lo que podría tener lugar ya terminada la instrucción e incluso formulada la propuesta de resolución, habiendo formulado alegaciones, peticiones de prueba, que han podido ser desatendidas. En un caso semejante, no parece que la reiteración de las razones aducidas durante el procedimiento en el posterior proceso contencioso-administrativo pudiera considerarse contrario a la buena fe procesal.

### 3. RESOLUCIÓN SANCIONADORA POSTERIOR AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD O PAGO ANTICIPADO DE LA MULTA: POSIBLE CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En cuanto, a la necesidad y contenido de una resolución formal que incorpore la sanción administrativa, es preciso distinguir entre los dos supuestos incorporados al artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común: el reconocimiento de la responsabilidad y el pago anticipado de la multa.

En sus términos literales, «si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento». En consecuencia, en tal caso es innegablemente necesaria una resolución expresa que ponga fin al procedimiento, imponiendo la correspondiente sanción.

Los términos literales no son tan claros en lo que se refiere al pago voluntario: «el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, “implicará la terminación del procedimiento”»<sup>19</sup>. La cuestión queda, por tanto, abierta a

<sup>19</sup> La cuestión no se plantea en determinadas regulaciones sectoriales, como la de tráfico. De acuerdo con el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, artículo 94, relativo al procedimiento sancionador abreviado: «Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias: a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción. b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas. c) *La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa*, el día en que se realice el pago. d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. e) *El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago*. f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente. g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos».

Debe recordarse que la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, sólo es de aplicación supletoria a las «actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería».

En la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, artículo 146.3, se establece también una regulación específica: «Las sanciones pecuniarias podrán hacerse efectivas conforme a lo que reglamentariamente se establezca. En todos aquellos supuestos en que el interesado decida voluntariamente hacer efectiva la sanción *antes de que transcurran los 30 días siguientes a la notificación del expediente sancionador*, la cuantía pecuniaria de la sanción inicialmente propuesta se reducirá en un 30 por ciento. El pago de la sanción pecuniaria con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora implicará la conformidad con los hechos denunciados y la renuncia a formular alegaciones por parte del interesado y *la terminación del procedimiento, debiendo, no obstante, dictarse resolución expresa*. Aunque el procedimiento sancionador se dé por terminado de esta manera, el interesado podrá interponer idénticos recursos a los que le hubieran correspondido en el supuesto de que el procedimiento hubiese terminado de forma ordinaria».

En este caso, la cuestión también está resuelta de forma expresa, aunque en sentido contrario al establecido en la legislación de tráfico. Sí se plantea el problema en este caso

la interpretación<sup>20</sup>. Para defender la innecesiedad de la resolución sancionadora en estos casos pueden utilizarse dos tipos de razones. Una, literal: parece decirse en la Ley que es el pago anticipado lo que pone fin al procedimiento, lo que convertiría en superflua una resolución expresa posterior. Otra, sustantiva: en caso de sanción pecuniaria, el pago extingue la responsabilidad sancionadora, luego la declaración formal de esa responsabilidad ya no tiene sentido.

Sin embargo, también hay motivos para una interpretación menos literal y, por tanto, para defender la necesidad de una resolución expresa. Para empezar, por motivos de seguridad jurídica. El pago anticipado simplemente asegura el cobro por la Administración, no implica en sí mismo reconocimiento de responsabilidad, por lo tanto la sanción es recurrible sin ninguna limitación. Es más, cuando se pague anticipadamente sin reconocer la responsabilidad, ello significará seguramente que se va a recurrir. ¿En qué momento empiezan a contar los dos meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo? ¿Desde el momento del pago? Y ello, ¿pese a que no haya una notificación con indicación de recursos? ¿O es preciso aplicar los seis meses previstos para la impugnación de actos presuntos?

También puede plantearse la cuestión de qué sucede si se reconoce la responsabilidad y, además, se paga anticipadamente la multa: la primera cuestión exige forzosamente resolución, la segunda puede interpretarse que no. ¿Qué prevalece?

Por otra parte, el empleo de la palabra «terminación» puede tener como intención establecer que, efectuado el pago anticipado, ya no cabe hacer alegaciones o pedir prueba en el procedimiento, es decir, que queda cerrada la instrucción del mismo, sin que ello necesariamente exonere a la Administración del deber jurídico de dictar una resolución formal.

Doctrina muy cualificada –Sanz Rubiales (2022)– se había pronunciado por la innecesiedad de resolución expresa en los casos de pago anticipado, a diferencia de los supuestos de reconocimiento de responsabilidad. No obstante, no era una opinión unánime. Por el contrario, el sector mayoritario ha argumentado que en ausencia de una previsión expresa a que el pago anticipado pone

---

de que, al ser el artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, de aplicación plena y no meramente supletoria, probablemente haya de entenderse derogado el límite de los 30 días para hacer uso de esta posibilidad, además de no poder entenderse que el pago anticipado y el reconocimiento de la responsabilidad suman conjuntamente una posibilidad de rebaja de sólo el 30 por ciento.

<sup>20</sup> CANO CAMPOS, T. (2016): «El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora», *Revista de Administración Pública* núm. 201, pp. 25-68, p. 60. Este autor señala como los términos literales apuntan a la innecesiedad de resolución, lo mismo que la no inclusión en los supuestos en los que el procedimiento puede terminar por acuerdo del instructor (en lugar de por resolución del órgano competente), pero que consideraciones de seguridad jurídica y el deber general de resolver apuntarían en la dirección contraria.

fin al procedimiento por sí solo, la seguridad jurídica impide considerar que el mero pago equivalga a la resolución, siendo precisa la resolución del órgano competente, notificada con la debida indicación de los recursos que proceden y el órgano jurisdiccional ante el que interponerlos, en cumplimiento del deber de resolver expresamente el procedimiento y de notificar esa resolución<sup>21</sup>.

En la jurisprudencia menor, en la Sentencia núm. 59/2021 de 9 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>)<sup>22</sup>, en un caso de infracción de la normativa ambiental (fabricación de abonos a partir de compost sin autorización administrativa ni la pertinente evaluación de impacto ambiental), se consideró que la fecha relevante a efectos de caducidad era la del «reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de la sanción, no la de la posterior resolución sancionadora».

La cuestión de la terminación de los procedimientos sancionadores y de la necesidad o no de adoptar una resolución expresa en caso de pago anticipado de la multa se planteó frontalmente en la Sentencia núm. 1260/2022 de 6 de octubre, de la Sección 5.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo<sup>23</sup>.

El Consejo de Ministros, a propuesta de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, impuso una sanción a una empresa minera por haber incumplido los términos de una concesión de aguas. La empresa minera había procedido con carácter previo al pago anticipado de la sanción administrativa, con un descuento del 20 por ciento, pero no había reconocido ninguna responsabilidad. Entre los motivos de la impugnación de la resolución sancionadora se aduce la caducidad del procedimiento: incluso con las diversas suspensiones, en el momento de dictarse resolución sancionadora por el Consejo de Ministros, el plazo de un año para resolver y notificar había sido holgadamente excedido. Sin embargo, el Abogado del Estado adujo que, en el momento del pago anticipado, que supone la terminación

<sup>21</sup> En este sentido, ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2017): «Derecho Administrativo Sancionador: Garantías formales y procedimiento sancionador», Rebollo Puig, M. y Carbonell Porras, E. (dir.), *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico básico y control de la Administración*, 2.<sup>a</sup> edición, Madrid, Tecnos, p. 239; MARINA JALVO, B. (2018): «La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público», *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 195; y GARCÍA LUENGO (2022).

<sup>22</sup> Procedimiento núm. 427/2019. ECLI: ES: TSJCLM:2021:679. En la sentencia se afirma lo siguiente: «En consecuencia, la resolución sancionadora expresa ha de entenderse, como en la misma se indica, dictada en cumplimiento de la obligación de resolver que se contiene en el artículo 21 de la Ley 39/2015, pero, al implicar el pago la terminación del procedimiento de acuerdo con el artículo 85.2 de dicho cuerpo legal, la resolución expresa finalizadora del procedimiento dictada extemporáneamente no puede tener los efectos que se pretenden por la parte demandante».

<sup>23</sup> Recurso núm. 294/2021. ECLI: ES: TS:2022:3576.

del procedimiento, ese plazo no se había sobrepasado y, por consiguiente, no puede entenderse que hubiera concurrido caducidad.

El Tribunal Supremo utiliza un argumento que parece persuasivo: en el caso del pago anticipado no hay ningún reconocimiento de responsabilidad y, por tanto, la Administración está obligada a aportar elementos probatorios de cargo al expediente y a motivar su decisión sancionadora.

Desde ese punto de partida en la sentencia se desarrollan cuatro argumentos. Uno, formal: la previsión de que el pago anticipado de la multa «implicará» la terminación del procedimiento no comporta automatismo, sino que habilita a la Administración para dictar la resolución sancionadora.

Segundo, sustantivo:

«...porque desde un punto de vista lógico, con la declaración que se hace en el precepto realmente se trata de un mandato a la Administración para que en tales supuestos de por concluido el procedimiento, no al interesado en cuyas manos no está la posibilidad de declarar la terminación del procedimiento, que constituye una auténtica potestad de quien puede iniciarlo, tramitarlo y concluirlo, es decir, de la Administración pública, como una manifestación, la más esencial, de su potestad sancionadora. Debe tenerse en cuenta que «incluso en el régimen de la caducidad, que opera por el mero transcurso del tiempo y es el propio legislador el que impone los efectos, se ha declarado por la jurisprudencia de esta Sala que requiere una resolución expresa en que se declare» (Ss 1667/2020, de 3 de diciembre y 14/2022, de 12 de enero; ECLI. ES: TS: 2020:4161 y 2022:68)».

Tercero, sistemático y en cierto sentido coincidente con el anterior: en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, se establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en «todos» los procedimientos.

Cuarto, relativo a la obligación de interpretar en el sentido más conducente a la efectividad de los derechos fundamentales, en este caso el derecho a la tutela judicial efectiva: es mucho más sencillo impugnar una resolución expresa, con motivación específica, que una genérica actividad administrativa.

Como consecuencia, la adopción de una resolución sancionadora era un elemento obligado para la Administración:

«Las anteriores consideraciones abocan a que “aun en el supuesto de pago anticipado, y con mayor razón que en el caso de reconocer la responsabilidad, es necesario que la Administración dicte una resolución que es la que, en realidad, debe poner fin al procedimiento”, con el contenido del referido artículo 88, en relación con el 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y en ese sentido ha de interpretarse la declaración del artículo 85 de que el pago voluntario “implicará la terminación del procedimiento”...»

Si esto es así, las previsiones del artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, sobre la caducidad de los procedimientos administrativos de oficio sancionadores o no susceptibles de producir efectos favorables para el administrado, tomarán como referencia la adopción y notificación de la resolución expresa. Por lo demás, incluso en la interpretación más favorable a la Administración, el plazo para resolver y notificar se había excedido en más de un año.

En consecuencia, el incumplimiento del plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador y notificar la resolución sancionadora en el momento en que se adoptó la decisión por el Consejo de Ministros implica que el procedimiento había caducado previamente y que la resolución fue inválida. Como se señala en el FJ 5:

«Debe hacerse constar que, en principio, resulta anómalo que quien voluntariamente cumple una sanción pecuniaria pueda verse afectado por una ulterior ineficacia del procedimiento sancionador. No hay contradicción alguna si tenemos en cuenta, de una parte, que “ese cumplimiento voluntario, como ya se ha dicho, nunca comporta una aceptación de la responsabilidad”, sino todo lo contrario; de otra, que “el pago, como en el viejo sistema del *solve et repete*, tiene por finalidad, en ese esquema, garantizar el cumplimiento de la sanción que en definitiva procediera, de ahí que como en ese sistema, de prosperar la impugnación, el efecto ha de ser precisamente el de la devolución de una sanción pecuniaria que ha devenido ineficaz” por actuaciones posteriores a dicho pago. Porque si hemos de concluir, como ya se ha dicho antes, que el procedimiento había caducado al momento en que se dicta la resolución que le puso fin –el acuerdo impugnado–, el efecto no puede ser sino la anulabilidad de la resolución sancionadora, en este caso el acuerdo que, en la interpretación que se sostiene, es el que realmente ejercita la potestad sancionadora de la Administración».

No obstante, como ya se ha puntualizado en otras ocasiones por el Tribunal Supremo, las cuestiones de validez que afecten a la sanción administrativa no se extienden, como regla general, al restablecimiento de la legalidad o la indemnización de los daños al dominio público<sup>24</sup>. Como se afirma en la Sentencia de 6 de octubre de 2022, FJ 5:

«... lo que no ofrece duda alguna es que “esa actuación anticipada del pago en modo alguno afecta a la indemnización de los daños y perjuicios causados por la comisión de los hechos” que por ser típico constituían la infracción y por haber ocasionado, esos mismos

<sup>24</sup> En la Sentencia de 16 de noviembre de 2005 (Recurso de casación en interés de Ley núm. 78/2004, Ar. RJ 2006\750), el Tribunal Supremo declaró que la nulidad de la sanción –por insuficiencia de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la que se contenía la tipificación de infracciones y sanciones, que infringía el principio de taxatividad–, no afecta a las responsabilidades derivadas de la comisión de los hechos ilícitos respecto al restablecimiento de la realidad física alterada o la indemnización de los daños.

hechos, un daño genere la obligación de su resarcimiento. Y *“así se dispone taxativamente en el mencionado precepto, en el cual se declara que en esos supuestos de pago anticipado de la sanción económica se deja a ‘salvo [en] lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción’”*. Es más, en congruencia con dicha regulación, el mismo acuerdo del Consejo de Ministros que aquí se revisa declara expresamente, en su parte dispositiva, párrafo segundo, que, pese a la terminación del procedimiento, es decir, con ello se admite que ese acuerdo es el que pone fin, como se sostiene aquí, el Organismo de Cuenca *“deberá iniciar un nuevo procedimiento para exigir la responsabilidades en orden a obtener la reparación de los daños causados al dominio público y reposición de las cosas a su estado anterior...”* Es decir, *“ni la caducidad puede afectar a un procedimiento en que no se hace pronunciamiento alguno sobre esa responsabilidad económica, ni esa responsabilidad ha tenido, en puridad de principios, declaración expresa de la Administración en tanto no se inicie ese nuevo procedimiento”* que se ordena en el acuerdo objeto de revisión».

Ambas cuestiones, restablecimiento y sanción, son esencialmente diferentes. El pago anticipado de la sanción, con la bonificación pertinente, es claro que puede producir la extinción de la responsabilidad sancionadora, pero no la responsabilidad de restablecer los bienes a su estado anterior o de asumir la indemnización de los daños causados, en este caso, al dominio público hidráulico.

Por otra parte, es cierto que no resultaría aceptable que la Administración provocara la caducidad del procedimiento, una vez aceptada la responsabilidad o producido el pago, con la finalidad de desvincularse del acuerdo de inicio del procedimiento o de la propuesta de resolución e iniciar un nuevo procedimiento con una calificación más grave<sup>25</sup>.

#### **4. VERTIDOS SUPERIORES A LOS PERMITIDOS POR UN AYUNTAMIENTO: POSIBILIDAD Y REQUISITOS PARA LA EFECTIVIDAD DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD**

En la Sentencia núm. 179/2023 de 15 de febrero, de la Sección 5.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

---

<sup>25</sup> En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 22 de noviembre de 2018, en el recurso 384/2017, que niega que la Administración pueda declarar la caducidad de un procedimiento, ya extinto por el pago anticipado de la sanción, con la intención de rectificar la propuesta de sanción para cambiar la calificación a un tipo de mayor gravedad. En la doctrina, SANZ RUBIALES, I. (2022), «La reducción de sanciones pecuniarias», cit., pág. 47.

Supremo<sup>26</sup>, se examina la legalidad de la sanción impuesta al Ayuntamiento de San Cibrao Das Viñas (Orense) por la comisión de una infracción muy grave contra el dominio público hidráulico. El Consejo de Ministros había acordado imponer al Ayuntamiento una sanción de 1 millón de euros, más una indemnización de 184.745,81 euros por daños producidos al dominio público hidráulico, al haber incumplido las condiciones establecidas en la autorización de vertidos, concretamente los límites de carga contaminante. La pretensión principal era, por supuesto, la anulación, pero subsidiariamente se solicitaba la reducción de la sanción a 500 mil euros y el derecho a una reducción del 20 por ciento en su cuantía.

Iniciado un primer procedimiento sancionador por la Confederación Hidrográfica del Miño por vertidos con excesiva carga contaminante, con una propuesta de resolución de sanción de multa de 500 mil euros, en el momento del trámite de audiencia el Pleno Municipal decide asumir la responsabilidad y realizar un pago adelantado de 300 mil euros.

Como consecuencia de una nueva inspección se abre un segundo procedimiento sancionador por una infracción idéntica a la anterior, con nueva propuesta de resolución de 500 mil euros, más indemnización de daños. Recibida esta segunda propuesta de resolución en el Ministerio, se acuerda su revocación y devolución al instructor para que proceda a su acumulación al primer procedimiento sancionador. Tras la acumulación, se formula una nueva propuesta de resolución en sustitución de las dos anteriores, proponiendo una sanción de multa en cuantía de 1 millón de euros y una indemnización por los daños al dominio público hidráulico en la cantidad de 184.745,68, que sirvió de base a la sanción impuesta por el Consejo de Ministros.

En la impugnación por el Ayuntamiento se aducen diversas razones, la primera de las cuáles era que una vez reconocida la responsabilidad por el Ayuntamiento e iniciados los trámites para el pago de la sanción con reducción (se trataba de un pago extrapresupuestario que requería tramitación específica), circunstancias que fueron comunicadas a la Confederación Hidrográfica, ya no podía procederse a la revocación de la propuesta de resolución.

En el plano de la culpabilidad, el Ayuntamiento aducía que el vertido estuvo ocasionado por el funcionamiento irregular de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), construida por el Municipio con fondos estatales. Se señala también la incidencia de varias instalaciones supramunicipales implantadas por la Administración de la Comunidad Autónoma en el término municipal (Empre-

---

<sup>26</sup> Recurso núm. 430/2021. ECLI: ES: TS:2023:354

sa pública XESTUR, Ciudad del Transporte, Parque Empresarial, entre otras), además de la conexión a la estación depuradora de los vertidos de núcleos de población colindantes.

Por último, se invoca la existencia de una infracción continuada, por lo que únicamente procedería una sanción de 500 mil euros.

Por consiguiente, se impuso por el Consejo de Ministros una sanción por infracción muy grave en la máxima cuantía prevista en el artículo 117.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, mientras que las propuestas de resolución iniciales consideraban la existencia de dos infracciones graves, sancionables con un máximo de 500 mil euros, por resolución que hubiera correspondido al Ministro competente. Puede recordarse que la Ley de Aguas contiene una tipificación de infracciones y sanciones que no cumple los requisitos mínimos exigibles conforme al principio de taxatividad, por lo que la tipificación real está en el Reglamento de Dominio Público, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. Como es sabido, la tipificación resultante es de calificación por el resultado, es decir, que de acuerdo con el artículo 326 y siguientes del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, la calificación de la infracción como leve, menos grave, grave o muy grave, depende de la valoración económica de los daños producidos al medio ambiente. Esto explica lo atípico del resultado: que la prolongación del tiempo considerado en relación a una infracción haga que ésta pase de grave o muy grave, simplemente porque los daños acumulados tienen una valoración económica superior, sin ningún cambio cualitativo, algo que sería impensable en otros ámbitos sancionadores.

Reconocida la existencia de los vertidos por el Ayuntamiento y señalado por éste que se encuentra en negociaciones para ampliar la EDAR existente o la construcción de otra adicional, para lo cual precisa fondos del Estado o la Comunidad Autónoma, el Tribunal Supremo deduce de ahí la culpabilidad: «es evidente que sí, pese a conocer esas deficiencias, se continuó realizando el vertido, culpabilidad hay y en su forma más intensa de conciencia y representación del daño, lo cual se evidencia de los mismos argumentos de la demanda» (FJ 3). El razonamiento no deja de resultar un tanto extraño, porque no se ve cómo podría haber impedido el Ayuntamiento que los vertidos se produjeran, al menos si es cierta la alegación –cuya veracidad no se cuestiona en la argumentación de la sentencia– de que el exceso de vertidos se debe a la implantación de proyectos supramunicipales por la Administración de la Comunidad Autónoma –lo que, lógicamente, no requiere del consentimiento del Municipio– o de la conexión de otros núcleos de pobla-

ción –que, de ser otros municipios, cosa que no se precisa, no parece que tampoco requiera del consentimiento municipal–. La culpabilidad, en cualquiera de sus acepciones habituales, no sólo requiere conciencia de los hechos, sino también capacidad para evitar el resultado.

El Tribunal Supremo estima que la falta de voluntariedad, caso de haber concurrido, no habría excluido la culpabilidad, sino la «sancionabilidad», al haber constituido una «causa de justificación». Al margen de lo extraño de la argumentación –la concurrencia de una causa de justificación convierte una actuación en lícita por definición, al ser un elemento negativo del tipo, aunque el Tribunal Supremo quizá esté pensando en que el Municipio pudiera no haber sido imputable en caso de que la acción no hubiera sido voluntaria–, en la sentencia se señala que el Ayuntamiento no debería haber autorizado los nuevos desarrollos que han originado el incremento de vertidos. Lo que deja sin resolver la cuestión de si esos nuevos desarrollos han sido realmente autorizados por el Ayuntamiento o, por el contrario, al ser proyectos supramunicipales, no precisaban de esa autorización. Por otra parte, requiriendo ese tipo de actuaciones o la alteración de un plan urbanístico el informe preceptivo y, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, vinculante de la Confederación Hidrográfica sobre la disponibilidad del recurso, no se termina de entender qué ha pasado en este caso.

Lo cierto es que el Municipio de San Cibrao ya ha sido sancionado en estas ocasiones, pero también lo es que la «Finalización del saneamiento del río Barbaña. Mejora de EDAR de San Cibrao das Viñas Fase II (Ourense)» se encuentra en licitación de acuerdo con la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>27</sup>. De acuerdo con la citada página web: «Actualmente, la EDAR de San Cibrao das Viñas está dimensionada para tratar una población equivalente de 55.000 habitantes. Se pretende aumentar esta capacidad hasta los 77.489». El presupuesto base de licitación es de 24.610.017,61 € (sin IVA). De acuerdo con la información obrante en la página web de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, el proyecto fue sometido a información pública en 2013<sup>28</sup>. De acuerdo con la prensa diaria, el municipio cuenta con una población de 5.395 vecinos y un presupuesto anual de 5,5 millones de euros. La nueva EDAR, que está actualmente en procedimiento de evaluación de impacto ambiental, será financiada ínte-

<sup>27</sup> Actuaciones de saneamiento y depuración: Finalización del saneamiento del río Barbaña. Mejora de EDAR de San Cibrao das Viñas Fase II (Ourense). Última consulta, 14 de abril de 2023.

<sup>28</sup> Proyecto de mejora de saneamiento y EDAR de San Cibrao das Viñas. Última consulta, 14 de abril de 2023.

gramente por el Estado<sup>29</sup>. Información que coincide sustancialmente con la respuesta del Gobierno el 12 de marzo de 2021 a la pregunta escrita formulada por cuatro senadores del Grupo Popular. En otros términos, la misma Administración que tarda más de seis años en tramitar el proyecto técnico y la licitación de una EDAR sanciona a un Ayuntamiento por no haber evitado unos vertidos, sin explicar cómo podría haberlos evitado, y ello es calificado por el Tribunal Supremo como «culpabilidad [...] en su forma más intensa de conciencia y representación del daño».

Finalmente, el Tribunal Supremo aborda el posible derecho a la reducción de la sanción por el reconocimiento de los hechos imputados. De acuerdo con el Tribunal Supremo (FJ 5):

«... el Ayuntamiento adoptó un acuerdo plenario en fecha 28 de mayo de 2021 en el que se decide, a la vista de la recepción de la propuesta de resolución en el procedimiento sancionador 252/19 (se hace referencia correcta al mismo en el encabezamiento del acuerdo), la intención de “declarar la asunción de responsabilidad de este Concejo en el procedimiento sancionador 252/19... Aprobar la realización de pago no presupuestario, por importe de 300.000 €...”; pago que no solo no consta que se realizase sino que incluso se acepta por la misma defensa municipal que no se hizo efectivo a la vista del aumento de la deuda por la doble sanción propuesta.»

De acuerdo con el artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, el reconocimiento de la responsabilidad debería haber dado lugar a una reducción del 20 por ciento sobre la sanción propuesta. Es más, el procedimiento debería haber terminado en ese momento, por lo que su ampliación posterior, incorporando mediciones realizadas un año después de las primeras, no habría podido tener lugar. Tampoco habría sido posible iniciar un nuevo procedimiento sancionador en tanto no hubiera recaído sanción por el primer procedimiento, con carácter ejecutivo<sup>30</sup>. El Tribunal Supremo hace nada de todo ello y ello con argumentos muy discutibles.

En este sentido señala que «es manifiesto que el trámite ha de realizarse al inicio del procedimiento sancionador». No sólo no es manifiesto, sino que hay un acuerdo general en el sentido de que, ante la falta de limitación temporal establecida en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, el «trámi-

<sup>29</sup> HUETE, C. (2021): «El Gobierno sanciona con 1,1 millones a San Cibrao das Viñas por vertidos contaminantes», diario El País, 29 de septiembre de 2021.

<sup>30</sup> Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, artículo 63.3: «No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo».

te» –es decir, el reconocimiento de la responsabilidad por el imputado– puede tener lugar, al igual que el pago anticipado, en cualquier momento anterior la terminación del procedimiento. Además, ello debe hacerse –según el Tribunal Supremo– «debiendo asumirse el “compromiso de aceptar la sanción propuesta”», lo que es evidentemente inexacto, puesto que el propio Tribunal Supremo admite que es posible ejercitar acciones judiciales, aunque no interponer recursos administrativos, ciertamente con limitaciones derivadas de la buena fe procesal y de la coherencia con los actos propios.

A partir de ahí, el Tribunal Supremo considera que «la actuación municipal no deja de ofrecer serios problemas para acoger la reducción propuesta». De acuerdo con el Tribunal Supremo, el pliego de cargos se formuló el 22 de marzo de 2019, la propuesta de resolución el 11 de octubre de 2019 y la admisión de la responsabilidad por el Ayuntamiento de 28 de mayo de 2021, como señala el Tribunal Supremo, «después de más de dos años durante los cuales el procedimiento prácticamente estaba ya concluido». Lo que, de paso, plantea el problema, al que no se hace ninguna referencia en la Sentencia, de cómo es posible que el procedimiento sancionador no hubiera caducado<sup>31</sup>.

No obstante, el acuerdo municipal admitiendo la responsabilidad no surte efectos puesto que:

«... de la misma documentación que consta en el expediente no resulta que dicha admisión de responsabilidad, que ciertamente fue acordada por el Pleno corporativo, llegara a conocimiento del instructor del expediente y hubiese sido incorporado al expediente, posiblemente porque la finalidad municipal era la de proceder al pago que, como ya antes se dijo, se frustró por la ampliación del procedimiento. Bien es verdad que el acuerdo existió y así ha de concluirse de la certificación que del mismo se ha traído al proceso con la demanda, pero no es menos cierto que lo relevante no es solo la adopción del acuerdo, sino su aportación al procedimiento para que surtiera el efecto correspondiente, y esa recepción no puede estimarse realizada con la sola aportación de un pretendido oficio de remisión aportado por el Ayuntamiento con la demanda sin sello alguno de registro de salida y, lo que es decisivo, con acuse de recibo por parte del Organismo de Cuenca».

<sup>31</sup> En los términos establecidos en el artículo 332 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico:

«En todo expediente sancionador, una vez contestado el pliego de cargos, realizada, en su caso, la práctica de las pruebas, completado el expediente con las alegaciones y documentos que procedan y previa audiencia del interesado, el instructor formulará la propuesta de resolución en los términos previstos en el artículo 18 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

El organismo de cuenca dictará la resolución que proceda o remitirá el expediente a la Dirección General correspondiente para su elevación al órgano que tuviera atribuida la competencia. “El plazo para resolver no excederá de un año, contado a partir de la incoación del expediente”».

Ante la falta de prueba de que la resolución del Pleno se notificara a la Confederación Hidrográfica –hay que suponer que la referencia a que tal escrito «llegara a conocimiento del instructor» no es sino un exceso verbal y que lo relevante jurídicamente es que no puede probarse que llegara a la Administración hidráulica– la aceptación de la responsabilidad no surte efecto alguno. Las Administraciones públicas tienen también la carga, como cualquier otro sujeto, de probar que sus declaraciones de voluntad sean comunicadas de forma fehaciente a su destinatario para que surtan efectos.

Puede considerarse otro exceso verbal de la Sentencia la referencia a que «dicho acuerdo corporativo que no incluye la renuncia expresa a la interposición de los recursos administrativos», porque exigir ese extremo y no considerar que está implícito en el reconocimiento de responsabilidad sería subvertir seriamente el principio antiformalista que rige el procedimiento administrativo y, además, hacerlo contra el imputado en un procedimiento sancionador lo que, a falta de suficiente apoyo legal, sería claramente una restricción inaceptable de los derechos de la defensa.

En resumidas cuentas, bastaba con puntualizar que el Ayuntamiento de San Cibrao das Viñas no puede probar que su asunción de responsabilidad fuese comunicada a la Confederación Hidrográfica para negar el derecho a la aplicación de la reducción correspondiente en la multa. Las referencias a que esa renuncia ha de hacerse al principio del procedimiento –¿cuándo se produce el final del principio?– o de que debe incluir una declaración formal de renuncia a los recursos administrativos, además de innecesarias, resultan gravemente distorsionadoras por contradecir o el tenor literal de la Ley o principios firmemente asentados del procedimiento administrativo.

## **5. CONCLUSIONES: CUESTIONES RESUELTAS Y CUESTIONES POR RESOLVER.**

La imposición de una sanción administrativa constituye al mismo tiempo una potestad administrativa cuyo ejercicio se rodea de las máximas garantía jurídicas y un elemento claramente instrumental que a menudo se inserta en procedimientos complejos en los que, desde la perspectiva del interés público, lo más relevante es el restablecimiento de la legalidad y de la realidad física alterada por una actuación ilegal, en su caso con indemnización complementaria si un perfecto restablecimiento in natura no es posible.

El consenso jurídico en torno a lo anterior ha llevado al legislador básico general a introducir mecanismos de simplificación e incremento de la eficiencia de la Administración, tanto desde el punto de vista interno como desde la perspectiva del interés general.

En este sentido, puede aplicarse una tramitación simplificada a la imposición de sanciones leves, sin que pueda haber oposición del imputado, contrariamente a lo que sucede en otros procedimientos abreviados (art. 96 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común), la denuncia y aportación de pruebas contra otros coautores comporta la impunidad o, al menos, la reducción de la sanción (art. 62) o se ha habilitado a la Administración para imponer la sanción inferior en un grado en función de criterios de proporcionalidad (art. 29.4 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico de las Administraciones públicas), entre los que numerosas normas sectoriales han incluido el cumplimiento de las medidas de restablecimiento de la legalidad en el plazo establecido al efecto<sup>32</sup>. En este sentido, en la legislación general se prevé la terminación convencional de los procedimientos para determinar las obligaciones de los particulares de indemnización como consecuencia de la comisión de una ilegalidad serán susceptibles de terminación convencional, que no supone el reconocimiento por el particular de su responsabilidad sancionadora. En el caso de que la cuestión de la responsabilidad se resuelva de forma autónoma, la decisión pone fin a la vía administrativa (art. 90.4 de la Ley 39/2015). Del mismo modo, el pago anticipado de la multa implica la terminación del procedimiento, «salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción» (art. 85.2), algo que también parece lógico aplicar al reconocimiento de la responsabilidad (art. 85.1). Ante el silencio del legislador en algunos de estos supuestos, como la posibilidad de terminación convencional, las previsiones respecto a la indemnización parecen aplicables

---

<sup>32</sup> Puede citarse como ejemplo el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, artículo 282:

«5. Será circunstancia eximente la completa y voluntaria reposición de la realidad física ilegalmente alterada y la reparación de los posibles daños causados, realizada antes del inicio del procedimiento sancionador. [...]

7. Son circunstancias atenuantes: [...] b) La paralización de las obras o el cese en los actos de instalación, construcción o edificación o uso del suelo de modo voluntario tras la advertencia del inspector. [...] d) La completa y voluntaria reposición de la realidad física ilegalmente alterada y la reparación de los posibles daños causados, realizada antes de la finalización del procedimiento sancionador.

En estos supuestos, una vez constatada fehacientemente la reposición de la realidad física alterada, la Administración podrá imponer la multa correspondiente a las infracciones de gravedad inmediatamente inferior. Cuando en la comisión de infracciones leves concurra dicha circunstancia, la multa se impondrá en su cuantía mínima».

analógicamente al restablecimiento de las cosas a su estado físico a la comisión de la infracción –al fin y al cabo, una indemnización in natura–, evitando un vacío normativo.

Este es el contexto de las previsiones del artículo 85 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común. Pese a que no se trate de previsiones realmente novedosas –sólo lo son por su previsión con carácter general, para todos los sectores– su aplicación está despertando algunas incertidumbres, que el Tribunal Supremo debería aclarar. En las sentencias examinadas, el hecho de que se trate de sanciones impuestas por el Consejo de Ministros y, por tanto, los asuntos sean examinados por el Tribunal Supremo como juez de primera instancia, no en el marco más formal de un recurso de casación, ha llevado probablemente a que en algún caso se haya centrado toda la atención en el asunto concreto, sin ninguna inquietud por establecer una doctrina general que pueda servir de guía certera en la aplicación de las normas con las que se busca incentivar una gestión más ágil del ejercicio de la potestad sancionadora. Se han sumado así la mala técnica legislativa con una cierta ligereza interpretativa.

En todo caso, algunas conclusiones sí pueden ser establecidas. Tanto el reconocimiento de la responsabilidad como el pago anticipado de la multa se configuran como derechos subjetivos del imputado en un procedimiento sancionador. En los procedimientos sancionadores se aplica de forma plena la prohibición de indefensión reconocida en el artículo 24 de la Constitución y, por tanto, la vulneración de los derechos de la defensa comporta la vulneración de un derecho fundamental. A la luz de lo anterior, no parece que puedan establecerse límites al ejercicio de esos derechos de forma «creativa», sin un apoyo textual plausible. Por tanto, tanto la posibilidad de ejercicio de ambos derechos como la posibilidad de recurso judicial posterior a la imposición de la sanción, que requerirá siempre de una resolución expresa, deben interpretarse en el más amplio de los sentidos posibles.

Con todo, quedan importantes cuestiones que no se pueden resolver sin el concurso del legislador. Una de ellas, muy relevante, es que la sanción de 1 millón de euros impuesta al Ayuntamiento de San Cibrao de las Viñas por infracción muy grave de la legislación de aguas es indudablemente una «sanción grave» en el sentido que se da a ese concepto en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España<sup>33</sup>, y por tanto debería ser susceptible de una doble

---

<sup>33</sup> Por todos, LOZANO CUTANDA, B. (2020): «La sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública* núm. 213, pp. 181-207; COBREROS MENDAZONA, E. (2020): «El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas

revisión jurisdiccional, posibilidad que no ha existido. Ciertamente, el Tribunal Supremo ha articulado dentro de sus posibilidades una solución que permite cumplir con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estableciendo que la revisión de las sanciones graves reviste siempre interés casacional si no ha existido una doble instancia contencioso-administrativa con anterioridad<sup>34</sup>. No obstante, para que ese mecanismo pueda aplicarse, es necesario que no sea el Consejo de Ministros quien impone las sanciones administrativas o que cuando imponga una sanción, la revisión jurisdiccional corresponda a la Audiencia Nacional, no al Tribunal Supremo. El hecho de que todas las sanciones muy graves que se impongan por daños al dominio público hidráulico –entre otras muchas– supongan una vulneración de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es algo que debería mover a reflexión.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2017): «Derecho Administrativo Sancionador: Garantías formales y procedimiento sancionador», Rebollo Puig, Manuel y Carbonell Porras, Eloísa (dir.), *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico básico y control de la Administración*, 2.ª edición, Madrid, Tecnos.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (2021): «La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas. Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España», *Revista general de derecho constitucional*, núm. 35.
- BOTO ÁLVAREZ, Alejandra (2021): «A vueltas con los actos propios: la trascendencia judicial de acogerse a los incentivos por autoincriminación en vía administrativa», *Actualidad Administrativa*, núm. 6/2021.
- CANO CAMPOS, Tomás (2014): *Las sanciones de tráfico*. Segunda edición, Thomson–Reuters–Civitas, Cizur Menor.
- (2016): «El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora», *Revista de Administración Pública* núm. 201, pp. 25-68, p. 60.
- (2022): «Revisión de las sanciones por un tribunal superior, casación y doble instancia en el contencioso-administrativo», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 99, pp. 88-99

graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 118, pp. 17-48; Beltrán de Felipe, M. (2021): «La doble instancia en la impugnación jurisdiccional de las sanciones administrativas. Una mirada oblicua a la sentencia del TEDH Saquetti c. España», *Revista general de derecho constitucional*, núm. 35.

<sup>34</sup> Sentencias del Pleno de la Sala tercera del Tribunal Supremo 1375/2021 y 1376/2021, de 25 de noviembre de 2021 (rec. 8156/2020 y 8158/2020). *Vid.* CANO CAMPOS, T. (2022): «Revisión de las sanciones por un tribunal superior, casación y doble instancia en el contencioso-administrativo», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 99, pp. 88-99; Marín Benítez, G. (2022): «¿Doble instancia o derecho a reexamen? Caso Saquetti Iglesias. Análisis de las SSTs de 25 de noviembre de 2021, recs. núms. 8156/2020 y 8158/2020», *Estudios financieros* núm. 468.

- CHAVES GARCÍA, José Ramón (2020): «Sanciones tácitas por pago voluntario con rebaja», blog *delaJusticia.com*, 22/07/2020.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta (2020): «El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 118, pp. 17-48
- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa y Fuentes Osorio, Juan Luis (2020): Estudio sobre el carácter disuasorio, efectivo y proporcional de las sanciones penales impuestas en España y Portugal en delitos contra el medio ambiente y su adecuación a la Directiva 2008/99/EC sobre protección del medio ambiente a través del derecho penal. LIFE Guardianes de la Naturaleza. UJA, UGR, UP, SEO/BirdLife y SEPA. Madrid y Lisboa, 2020, pp. 46-47.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2018): «Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: la configuración de estándares diferenciados de control de la discrecionalidad normativa y planificadora», *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, pp. 415-424
- (2019): «Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: función transversal y necesaria fundamentación técnica de las potestades ambientales», *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Madrid, CIEMAT, pp. 411 y 425-436.
- GARCÍA LUENGO, Javier (2022): «La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 61.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (1990), «Procedimientos abreviados para la represión de las infracciones administrativas: el pago voluntario en cuantía reducida», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 66, pp. 221-254.
- (2020): «La sentencia Saquetti Iglesias c. España impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública* núm. 213, pp. 181-207
- MARÍN BENÍTEZ, Gloria (2022): «¿Doble instancia o derecho a reexamen? Caso Saquetti Iglesias. Análisis de las SSTs de 25 de noviembre de 2021, recs. núms. 8156/2020 y 8158/2020», *Estudios financieros* núm. 468.
- MARINA JALVO, Belén (2018): «La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público», *Revista española de Derecho Administrativo* núm. 195.
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2018): «Acceso a la justicia ambiental: avances, insuficiencias y limitaciones», *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, pp. 451-472.
- (2022): «Responsabilidad ambiental y potestad sancionadora en materia ambiental», *Tolivar Alas, L., Huergo Lora, A., Cano Campos, T. (dir.), El patrimonio natural en la era del cambio climático. Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Oviedo 3-5 de febrero de 2022*, pp. 323-352
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2009): «El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva», *Documentación Administrativa*, núm. 284-285, pp. 153-180.
- SANZ RUBIALES, Iñigo (2022): «La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, pp. 13-57

TORNOS MAS, Joaquín (2021), «Comentario al artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores», en Baño León, J. M. y Lavilla Rubira, J. J. (dir.), *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 603 y ss., p. 606.