

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Manuel Guillermo Altava Lavall

Magistrado. Doctor en Derecho

1. Introducción

El medio ambiente es, sin duda, uno de los objetos de protección del Derecho Administrativo más relevantes hoy en día. Amenazado su futuro y el nuestro, la sociedad es consciente de que las agresiones que aquél recibe las sufrimos todos. Por ello, la Administración Pública se ha erigido en su principal defensor, como no podía ser de otra manera, dada su obligación de servir con objetividad los intereses generales según establece el art. 103.1 de la Constitución Española (CE).

Siguiendo a Martín Mateo, podemos definir el medio ambiente como el conjunto de «aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra»¹, donde deben regir los principios de ubicuidad,

¹ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, vol. I, Ed. Trivium, Madrid 1991, pág. 86. Sobre el concepto de medio ambiente existe una gran variedad de opiniones doctrinales, desde las más restrictivas hasta las que incluyen, además de los factores de índole natural (recursos naturales y naturaleza) otros de carácter humano (económico, social, cultural o estético) a través de la introducción de la idea de la calidad de vida. Puede verse una amplia panorámica sobre el tema en MARTÍN MATEO, R., cit., págs. 81 y ss.

sostenibilidad, globalidad, subsidiariedad y solidaridad² y se mantengan las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como la fauna y la flora y las condiciones ambientales de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales³.

En materia ambiental, todos los expertos coinciden en la necesidad de primar la prevención sobre la represión, puesto que en la mayoría de las ocasiones el daño causado resulta irreparable, al menos a corto y medio plazo, dada la lentitud de los procesos naturales. Ello parece provocar un cierto rechazo de los instrumentos fundamentalmente represivos, como lo son las sanciones ambientales⁴. Sin embargo, no debemos olvidar que este tipo de medidas también puede cumplir una función preventiva de las infracciones contra el medio ambiente, mediante la disuasión que la amenaza de su imposición genera en los sujetos.

Ello no significa, no obstante, que toda política medioambiental deba centrarse en los aspectos represivos, bien al contrario debe hacerse especial hincapié en las campañas de formación e información de los individuos. Pero también resulta decididamente eficaz en esa prevención del daño la existencia de unas sanciones administrativas susceptibles de ser impuestas a los infractores⁵.

Por otra parte, mediante las sanciones ambientales debe procurarse, en la medida de lo posible, la restitución o reparación del daño causados –art. 45.3 *in fine* CE–, de modo que los efectos nocivos de la acción del infractor resulten minimizados, lo cual se convierte en el principal interés para el medio ambiente una vez se ha producido el daño.

La protección del medio ambiente por el Derecho Administrativo ha pasado de garantizar la tranquilidad, seguridad y salubridad a los administrados a conceder al medio ambiente un tratamiento autónomo y no el propio del ordenamiento privado que se efectúa sobre la base de los

² MARTÍN MATEO, R., *Prospectiva de la tutela del medio ambiente en España*, en «Primeras conferencias sobre el medio ambiente», Comité Económico i Social de la Comunitat Valenciana, Castellón de la Plana 1998, pág. 17. En el mismo sentido STC 107/1995, de 26 de junio.

³ PERIS RIERA, J. M., *La primera sentencia por delito ecológico: ¿una resolución histórica?*, Poder Judicial, n° 11, Consejo General del Poder Judicial, Septiembre 1988, pág. 96.

⁴ En este sentido, ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Ed. Dykinson, Madrid 1995, pág. 120 y MARTÍN MATEO, R., cit., pág. 118. Para este último, «las medias represivas, aunque inevitable correlato de otras estrategias, han de suponer una aportación sólo excepcional de una eficaz disciplina ambiental».

⁵ En esta línea, LOZANO, B., *La actividad sancionadora de la Administración en defensa del medio ambiente litoral*, Revista de Derecho Administrativo, n° 4, septiembre-diciembre 1989, pág. 14 y VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid 1994, pág. 175.

arts. 590 y 1908 del Código Civil o mediante el ejercicio de la acción negatoria o las acciones interdictales⁶.

Finalmente se ha de señalar que, en el campo de las sanciones ambientales, al igual que en todo el Derecho Administrativo sancionador, se produce un trasvase de los principios rectores del Derecho penal, sobre todo de los constitucionalmente establecidos que se concreta en una serie de principios aplicables a las sanciones administrativas y al procedimiento sancionador común, con las únicas excepciones que en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC) se establecen⁷. Ello viene dado por la similitud conceptual existente entre las infracciones administrativas y los delitos y faltas penales. La frontera que en materia medioambiental separa aquéllas de éstos se determina en función de la gravedad o el daño a la colectividad producido por la infracción⁸. Por ello, las vías de protección del medio ambiente a nivel sancionatorio son, en nuestro país, principalmente administrativas, pasando a un segundo plano las disposiciones del Código Penal⁹. Además, también resulta muy importante evitar el solapamiento entre las normas administrativas y las penales, de modo que la prohibición del *bis in ídem* quede a salvo, aunque no parece ser precisamente éste un principio aplicado con absoluto rigor.

De este y otros principios rectores de la potestad sancionadora de la Administración nos ocupamos a continuación.

⁶ REQUERO IBAÑEZ, J. L., *El Derecho Administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales*, en «Protección administrativa del medio ambiente», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Septiembre 1994, pág. 162.

⁷ RODRIGUEZ, M^a del P., «Sanciones administrativas: nuevas tendencias», *Revista del Poder Judicial*, n^o 55, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1999, pág. 250.

⁸ ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, cit., pág. 121.

⁹ Este acusado desplazamiento de la actividad represiva resultaba más evidente con la regulación del anterior Código penal, en la que sólo podía encontrarse en un artículo relativo a la protección medio ambiente. Era el art. 347 que, además, constituía verdadera norma penal en blanco, acentuando con ello el enorme peso específico de la normativa reglamentaria en la materia; importancia por otro lado lógica dada la necesidad de especificación técnica que este tipo de regulación exige y que el legislador resulta incapaz de llevar a cabo.

2. Los principios constitucionales fundamentales de la potestad sancionadora

Hasta la aparición de la LPC no existía plasmación positiva alguna en el Derecho administrativo respecto a los principios rectores de la potestad sancionadora de la Administración¹⁰. Ello, sin embargo, no impidió que la labor jurisprudencial extrajera del texto constitucional, y fundamentalmente de su art. 25, unos principios básicos¹¹ que, posteriormente, han sido asimilados, dado su rango constitucional, por la citada LPC y que a continuación pasamos a exponer¹².

2.1. El principio de legalidad. La reserva de ley

Este principio básico, recogido en el art. 25.1 CE, establece que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»¹³.

La interpretación que de este precepto ha realizado el Tribunal Constitucional (TC), ha venido a configurar una sólida doctrina en relación con la aplicación de este principio a las sanciones administrativas, del cual se deriva la doble garantía que la STC 42/1987, de 7 de abril¹⁴ se encarga

¹⁰ Es, en concreto, el Título IX de la LPC quien recoge ahora tales principios.

¹¹ Se trata de los que estaban vigentes en materia penal con base al mismo art. 25 CE, con lo que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo optaron por una aplicación esencial de los principios penales constitucionales a la potestad sancionadora de la Administración.

¹² Hemos optado aquí por limitarnos a explicar los tres principios constitucionales que siguen, ya que una exposición minuciosa de todos los principios recogidos en el Título IX LPC escapa a los objetivos y extensión del presente trabajo. Por otra parte, prueba de la máxima importancia de aquéllos es su reflejo constitucional y la dilatada jurisprudencia existente acerca de ellos.

De todas formas, indicaremos que los principios rectores de la potestad sancionadora establecidos en la LPC son los siguientes: principio de legalidad (art.127); irretroactividad (art. 128); tipicidad (art.129); culpabilidad (art.130); proporcionalidad (art.131); prescripción (art.132); y *non bis in eadem*.

Acerca de las sanciones administrativas en general pueden consultarse, entre otros, NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, Ed. Tecnos, Madrid 1993; SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 1989, quien se centra en la relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador y GARCÍA DE ENTERRÍA / FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, S.A., Madrid 1995, 7ª ed., págs. 161 a 203.

¹³ Una amplia visión acerca de la reserva de ley puede verse en GARCÍA MACHO, R., *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ed. Ariel, Barcelona 1988, donde encontramos, asimismo, un repaso histórico de la cuestión desde la perspectiva de los Derechos francés y alemán principalmente.

¹⁴ Publicada en el BOE de 5 mayo 1987.

de señalar en su Fundamento Jurídico (FJ) segundo: «(...) La primera de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora»¹⁵.

Esta es la línea argumental básica en torno al principio de legalidad. Sin embargo, dos son los aspectos en los que queremos centrarnos a continuación: la remisión a normas reglamentarias y las relaciones de sujeción especial.

En cuanto al primero de ellos, se halla claramente aceptada la posibilidad de que las leyes contengan remisiones en el ámbito de las sanciones administrativas a normas reglamentarias a pesar de la exigencia de cobertura legal de la potestad sancionadora. Este requisito se entiende satisfecho siempre y cuando tales reenvíos no supongan una norma independiente y no subordinada a la ley, evitando las remisiones abstractas y vagas. Así lo entiende el TC en la ya mencionada STC 42/1987 (FJ segundo): «La reserva de Ley no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero si que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley», declarando, además, inconstitucional «la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras». También el Tribunal Supremo (TS) se ha manifestado en este mismo sentido en sus SSTs de 10 de noviembre de 1986 (RA 6647) y de 21 de marzo de 1991 (RA 2888), que tolera cierta cuota de flexibilidad en la actividad reglamentaria de desarrollo cuando la Ley de cobertura aborda el núcleo esencial del régimen sancionador.

Por lo que respecta a las relaciones de sujeción especial, éstas han sido tradicionalmente excepcionadas de la inicial aplicación absoluta del principio de reserva de ley por parte de la jurisprudencia. Las sanciones en este ámbito han sido consideradas como una manifestación del

¹⁵ Dentro de la jurisprudencia del TC relativa a la reserva de ley destaca también la STC 77/1983, de 3 de octubre (FJ tercero; BOE del día 7 noviembre), que establece como requisito «la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan» (FJ tercero).

poder de autoorganización de la Administración, distinto del ius puniendi genérico del Estado, que es el propio de las sanciones administrativas de orden público y de las de carácter penal¹⁶.

No obstante, muchas han sido las discusiones que a lo largo de los años ha generado este tema, enfrentando a parte de la doctrina científica con la jurisprudencia del TC y del TS. La relajación que provocan las relaciones de sujeción especial se extiende no solo al principio de legalidad, sino también al de tipicidad y, principalmente, a la prohibición del *bis in ídem*. Precisamente por ser su aplicación en este último de mayor calado, nos remitimos para su análisis al correspondiente epígrafe¹⁷. Asimismo, debemos recordar que el principio de legalidad ha sido recogido por la LPC en su art. 127.

2.2. El principio de tipicidad

Este principio es, para algunos autores, una manifestación del de legalidad, para otros, una consecuencia de la seguridad jurídica, mientras que un tercer grupo opta por una postura ecléctica.

De cualquier modo, y siguiendo al TC, nosotros lo extraeremos del art. 25.1 CE, puesto que, como dice aquél, el principio de tipicidad constituye «la garantía material del principio de legalidad» según STC 42/1987. Consiste, pues, en la necesidad de delimitar escrupulosamente las conductas sancionables, describiendo todos los matices de las infracciones administrativas, así como de la correspondiente sanción. En palabras del TC: «Esta exigencia de *lex certa* afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas», según STC establece la STC 219/1989, de 21 de diciembre (FJ cuarto; BOE de 11 de enero de 1990). En esta misma resolución se hace referencia a la conveniencia de evitar los conceptos jurídicos indeterminados, en la medida de lo posible, salvo que «su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada». En la actualidad, se halla expresamente recogido en el art. 129 LPC.

¹⁶ Vid. VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., pág. 180.

¹⁷ Véase 2.3, y, en especial, la nota a pie de página n° 24.

2.3. El principio *non bis in ídem*

No hay en nuestra Constitución ningún precepto que recoja expresamente este principio. A pesar de ello, el TC se encargó desde el primer momento de entenderlo implícitamente incluido en el art. 25.1 de la Norma fundamental.

En síntesis, esta regla establece que nadie puede ser castigado dos veces por el mismo hecho, y ya en la temprana STC 2/1981, de 30 de enero (FJ cuarto; BOE de 24 de febrero), quedó clara la posición del Alto Tribunal: «Si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución. (...) no por ello cabe silenciar que (...) va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el artículo 25 de la Constitución»; añadiendo acerca de su contenido concreto que «el principio general del derecho, conocido por *non bis in eadem*, supone, en una de sus más conocidas manifestaciones que no recaiga duplicidad de sanciones –administrativa y penal– en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración –relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.– que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración».

Resulta igualmente clarificadora la posterior STC 77/1983, de 3 de octubre, en la que se profundiza acerca del alcance del citado principio: «La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control «a posteriori» por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso, b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos, c) la necesidad de respetar la cosa juzgada». También la LPC se ha encargado de recogerlo en su art. 133.

En resumen, la idea general de la jurisprudencia española, compartida por la doctrina¹⁸, parece obvia: existe incompatibilidad de sanciones

¹⁸ Véase, entre otros, SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, cit., págs. 178 y ss.; VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., págs. 183 y ss. y GONZÁLEZ PÉREZ / GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, t. II, Ed. Civitas, S.A., Madrid 1997, págs. 1903 a 1929, donde analizan con detenimiento este principio.

administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, prevaleciendo las segundas sobre las primeras¹⁹, dándose el principio que tratamos tanto en el Derecho administrativo sancionador como en el Derecho penal exigiendo que determinadas sanciones de análoga eficacia a las penas se tomen en cuenta a la hora de imponer aquéllas o viceversa, o, incluso, que se tenga que prescindir en absoluto de su imposición conjunta²⁰.

Sin embargo, un estudio más detenido de la jurisprudencia constitucional y del TS, así como la opinión de la doctrina científica, nos revela una seria fisura en aquella regla general: el supuesto de las relaciones de especial sujeción.

La primera referencia clara la encontramos en la citada STC 2/1981, de 30 de enero (FJ cuarto). En ella se postula la aplicación de la prohibición del *bis in ídem* cuando «se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración –relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.– que justificase el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración». Esto significa que el *non bis in eadem* sólo podrá ser aplicado a las sanciones de orden público, quedando excluida su utilización respecto de las sanciones dispuestas en virtud de la potestad administrativa de autoorganización, diferente del *ius puniendi* genérico del Estado, es decir, las impuestas dentro de las relaciones de sujeción especial²¹. En dichos supuestos, la eficacia jurídica del *non bis in ídem* no es que no juegue, sino que simplemente se debilita²².

¹⁹ La dualidad de sanciones administrativas y penales respecto a unos mismos hechos deberá evitarse atendiendo a criterios de especialidad, subsidiariedad, alternatividad, etc. Véase, VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., pág. 184.

²⁰ BENLLOCH PETIT, G., *El principio de non bis in ídem en las relaciones entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario*, Revista del Poder Judicial, nº 51, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1998, pág. 324.

²¹ VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., pág. 187.

²² SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, cit., págs. 180 y 181. También se muestran a favor de esta excepción NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, cit., págs. 379 a 381 y JIMÉNEZ IBÁÑEZ, S., *El Derecho administrativo sancionador*, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, nº 18, agosto 1993, págs. 350 a 366.

En su STC 42/1987, de 7 de abril, el mismo TC aplica la excepcionalidad de las relaciones de sujeción especial en relación con el principio de reserva de ley: «hecha la salvedad de las infracciones que se cometan en el seno de las relaciones de sujeción especial, en las que la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* del Estado».

En términos casi idénticos se expresan también las SSTs de 29 diciembre 1987 (RA 9855) y de 3 abril 1990 (RA 3578), donde se afirma que esta doctrina general puede encontrar salvedad en los supuestos de supremacía especial.

El hincapié que estamos realizando en este aspecto se justifica por el hecho de que un número considerable de las sanciones impuestas frente a las acciones contra el medio ambiente, van a poder incardinarse en alguna de las manifestaciones que presenta la potestad sancionadora de autoprotección, cuales son las cuatro modalidades siguientes: las sanciones-disciplinarias, las sanciones de policía demanial, las sanciones rescisorias de actos administrativos favorables y las sanciones tributarias. Nosotros fijaremos la atención en las dos primeras categorías.

Dentro de la primera se incluyen las sanciones disciplinarias en materia de medio ambiente que son las que se van a imponer a funcionarios, miembros de colegios profesionales y contratistas-concesionarios, entre otros. Por lo que respecta a la segunda, las sanciones de policía demanial en materia de medio ambiente son las que en teoría van a tener un mayor grado de aplicación, ya que cuando la Administración protege, a través de los instrumentos sancionadores sus bienes demaniales (aguas, costas, etc.), está protegiendo, en la mayor parte de los casos, bienes de naturaleza ambiental²³.

La conclusión de toda la doctrina aplicable es que la imposición de muchas sanciones ambientales por parte de la Administración no va a respetar la prohibición del *bis in idem* en la medida en que deriven del ejercicio de la potestad de autoprotección. Ahora bien, esta construcción doctrinal de origen jurisprudencial parece no encontrar una total aceptación entre buena parte de los autores²⁴. Así, la STC 234/1991, de 10 de diciembre²⁵ (FJ segundo), parece olvidar toda la jurisprudencia constitucional anterior, al afirmar que «las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa». Sin embargo, la

²³ Esta es la argumentación seguida por VERA JURADO, D. J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., págs. 187 y ss. No obstante, el mismo autor advierte que no es esta la posición adoptada por la legislación sectorial. En cualquier caso, no parecen existir dudas acerca de la virtualidad del primer grupo, es decir, acerca de las sanciones disciplinarias en materia de medio ambiente.

²⁴ Entre otros podemos citar a LOZANO, B., *La actividad sancionadora de la Administración en defensa del medio ambiente litoral*, cit., págs. 19 y ss. y JAQUENOD DE ZSÖGÖN, *El Derecho ambiental y sus principios rectores*, Ed. Dykinson, S. A., Madrid 1991, pág. 187. También podemos encontrar ciertas reticencias a estas teorías en GARCÍA DE ENTE-RRÍA / FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., págs. 161 y ss.

²⁵ Publicada en el BOE de 3 enero 1992 y rectificada en el n.º 38, de 13 febrero 1992. Ha sido comentada por LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*, Ed. Civitas, S.A., Madrid 1994, págs. 391 a 394. Apoyándose en la citada STC, determina este autor el abandono por parte de aquél de la categoría de las relaciones de sujeción especial como elemento justificativo por sí solo del *bis in idem*.

resolución en su conjunto no se muestra tan radical en cuanto al cambio de doctrina, aceptando la posibilidad del *bis in idem*: «Es evidente que esta segunda sanción no se impone en ejercicio del *ius puniendi* que el Estado ostenta para reprimir las conductas tipificadas como delito o falta dentro del territorio nacional sino en uso del poder disciplinario que la Administración tiene sobre sus dependientes o funcionarios, esto es, en virtud de la relación jurídica estatutaria que vincula al funcionario con la Administración sancionadora».

Así pues, cabría hablar más bien de una concreción en cuanto al ámbito de exclusión del *non bis in idem*, restringiendo el acotado en resoluciones anteriores, sin perder de vista el sentido de las futuras sentencias del TC que con toda seguridad acabarán por dilucidar la cuestión.

Quizás encuentre un importante punto de inflexión el alto Tribunal en el párrafo tercero del art. 127 LPC, que, redactado un año después de la mencionada STC 234/1991, dispone que: «Las disposiciones de este Título IX «De la potestad sancionadora» no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual».

2.4. El artículo 45.3 de la Constitución Española

El art. 45 CE es el único precepto constitucional en el que se realiza una referencia particular sobre el ámbito sancionador²⁶, ocupándose, precisamente, de las sanciones ambientales. Según dicho precepto: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

De esta forma la protección ambiental recibe un tratamiento privilegiado en el texto constitucional mediante el reconocimiento de la importancia de las medidas represivas en la defensa del medio ambiente. De hecho, este artículo se va a convertir en el eje alrededor del cual van a girar todos los preceptos sancionatorios en materia de medio ambiente que va a permitir la imposición de sanciones derivadas de la comisión

²⁶ Es esta la única disposición constitucional que se refiere a la necesidad de imponer sanciones administrativas en relación a una materia determinada.

de ilícitos administrativos e, incluso, al señalamiento de la obligación de restitución o de indemnización de los daños y perjuicios que pudieran haberse cometido al dominio público (art. 130 LPC), pero no a la determinación de los daños cometidos en las personas o patrimonio de terceros como consecuencia de la emisión de vertidos contaminantes y la consecuente remisión para su efectiva realización al procedimiento administrativo de apremio²⁷.

En síntesis, son tres los argumentos que aquí podemos destacar del art. 45 CE y, en concreto, de su párrafo tercero:

1°. Introduce el principio de legalidad, «en los términos que la ley fije», en las sanciones ambientales,

2°. Plantea el problema de la coordinación entre las sanciones penales y las administrativas. En este punto, parece conveniente atender al carácter del Derecho penal como última *ratio*, de tal forma que sólo aquellos atentados al medio ambiente considerados como muy graves puedan ser objeto de sanciones penales²⁸.

Por otra parte, también se vislumbra en este párrafo la problemática referida a la posibilidad de la dualidad de sanciones, penal y administrativa, a una misma infracción, cuestión de la que ya nos hemos ocupado en el epígrafe anterior.

3°. Por último, el art. 45.3 *in fine* se refiere a «la obligación de reparar el daño causado». Este deber enlaza la primacía de los intereses ambientales sobre los económicos, dado el difícil equilibrio en el que se apoya la naturaleza en su conjunto. Además, esta obligación se establece como algo diferenciado de la sanción en sentido estricto –«así como»–, por lo que es perfectamente factible la separación entre el sujeto sancionado y el sujeto obligado a la reparación del daño²⁹.

²⁷ GIMENO SENDRA, V., y GARBERÍ LLOBREGAT, J., *La protección procesal del medio ambiente*, Poder Judicial, n° 37, Consejo General del Poder Judicial, Marzo 1995, págs. 146 y 147.

²⁸ Véase, en este sentido, ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, cit., pág. 121 y VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., pág. 190. Ya la Recomendación 3ª del Congreso de Derecho Penal celebrado en Hamburgo en 1979 estableció esta idea: «en la preservación del medio ambiente corresponde el papel esencial a las disciplinas no penales. El Derecho penal debe intervenir, sin embargo, para asegurar la eficacia de la normativa de carácter no penal, principalmente del Derecho administrativo y Derecho civil. En este ámbito, el Derecho penal cumple ante todo una función auxiliar. Es preciso, no obstante, que el Derecho penal intervenga de forma autónoma en supuestos de atentado grave al medio ambiente» (citado por ESCOBAR ROCA, *loc. cit.*).

²⁹ ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, cit., pág. 122.

3. El principio «Quien contamina, paga»

Se trata de una máxima fundamental en la lucha contra la contaminación y degradación del medio ambiente, ampliamente reconocida a nivel internacional³⁰. En realidad, este principio se proyecta en la creación y aplicación de diversos instrumentos dirigidos a la protección del medio ambiente, como lo son las sanciones administrativas, las indemnizaciones por daños ambientales y los instrumentos jurídico-financieros (especialmente el canon de vertido).

En virtud de este principio, las personas físicas o jurídicas responsables de la degradación del medio ambiente, deberán pagar los costes de las medidas necesarias para evitarlo o, en su caso, reducirlo³¹. La argumentación de fondo es sencilla. Todo vertido provoca unos costos externos que la Ley debe tratar de internalizar, incorporándolos a las funciones de producción o de consumo del sujeto contaminador³². Las empresas contaminantes obtienen mayores beneficios económicos, puesto que la producción mediante procesos no contaminantes suele resultar más cara. Ese beneficio se obtiene en detrimento del estado del medio ambiente, perteneciente a la colectividad, la cual va a soportar en última instancia aquellos costes de producción no asumidos por la empresa. Por lo tanto, la finalidad del principio quien contamina, paga es que dicha empresa soporte efectivamente, de una forma u otra (sanciones administrativas, tributos en materia de medio ambiente, pérdida de ventajas económico-financieras, etc.) esos costes de producción que en un principio trataba de externalizar.

En realidad, con este sistema van a ser también los ciudadanos quienes soporten aquellos costes, puesto que las empresas incluirán como costes de producción en el precio de sus productos aquellas cantidades que vía sanciones u otras medidas se vean obligadas a desembolsar. Sin embargo, parece más justo que sean aquellos ciudadanos que disfrutan de determinados bienes y servicios quienes deban soportar en exclusiva el peso económico de los costes que para el medio ambiente conlleva la producción de aquéllos³³.

³⁰ En su reunión de 26 de mayo de 1972, el consejo de la OCDE aprobó los «principios directores referentes a los aspectos económicos de las políticas ambientales en la perspectiva internacional, entre cuyas reglas directivas destacaba el principio *quien contamina, paga*. Poco después, la CEE recogía el principio consagrado por la OCDE a través de la Recomendación 75/436 CEE, de 3 marzo 1975.

³¹ VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., pág. 193.

³² TOLEDO JÁUDENES, J., *El principio quien contamina, paga y el canon de vertidos*, Revista de la Administración Pública, n° 112, enero-abril, Ed. Civitas, S.A., Madrid 1987, pág. 299.

³³ En el mismo sentido, LOZANO, B., *La actividad sancionadora de la Administración en defensa del medio ambiente litoral*, cit., pág. 31 y VERA JURADO, D. J., *La disciplina am-*

4. Los contenidos de las sanciones ambientales

Hasta el momento hemos visto ciertos principios rectores acerca de las sanciones administrativas en general y también algunos aspectos igualmente básicos sobre las sanciones ambientales en el ámbito administrativo.

Nos proponemos ahora analizar con mayor profundidad cuáles son los elementos comunes al contenido concreto que las diferentes sanciones ambientales pueden integrar. De esta forma, las dividiremos en dos grupos. En primer lugar, las de contenido económico, y, en segundo lugar, aquéllas con un contenido sancionador de carácter funcional³⁴.

4.1. Las sanciones de contenido económico

Son las utilizadas con mayor frecuencia y, por ello, las más conocidas.

Por lo general, las infracciones ambientales se clasifican en leves, graves y muy graves, en función del nivel de contaminación o degradación sufrido por el medio ambiente. Correlativamente, a cada infracción le es asignada una sanción. En otras ocasiones, la Administración goza de un mayor margen de discrecionalidad en la fijación de la sanción, pudiendo determinar el contenido de la sanción concreta, cuya cuantificación exacta se deja en manos de la Administración misma en función de la concurrencia de determinadas circunstancias objetivas y subjetivas³⁵. Lo normal, en cualquier caso, es el establecimiento de una cantidad mínima y otra máxima dentro de las cuales la Administración deberá elegir.

biental de las actividades industriales, cit., pág. 193. Para GALLEGU GREDILLA, J. A., «El sector público en la economía de mercado (ensayos sobre el intervencionismo)», en AAVV, *Medio ambiente y ecología*, Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid 1979, pág. 308, el principio quien contamina, paga, no puede caracterizarse como eficiente en el sentido de que necesariamente conduce al logro de un óptimo económico, sino que lo único que excluye es la reducción deseada de que la contaminación se financie por los ingresos del Estado.

³⁴ No nos ocupamos aquí de las sanciones administrativas estrictamente disciplinarias, debido al mayor interés que para el tema aquí tratado presentan los aspectos que se abordan. Con todo, cabe mencionar que suelen consistir en privaciones de derechos de carácter no personal o funcional (suspensión temporal del cargo, traslados, pérdida de remuneración, etc.).

³⁵ Claro ejemplo de ello lo constituye el art. 17 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprobó el Reglamento que desarrolla la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, según el cual «podrán ser calificadas de graves o muy graves, según los casos, las instrucciones consistentes en los actos y omisiones contemplados en el artículo 108, g) de la Ley de Aguas, en función de los perjuicios que de ellos se deriven para el buen orden y aprovechamiento del dominio público, la trascendencia de los mismos para la seguridad de las personas y bienes y el beneficio obtenido por el infractor».

Sobre la discrecionalidad con la que actúa la Administración en materia de sanciones ambientales, puede verse *infra*, apartado 5.

No obstante, el problema que tradicionalmente han venido arrastrando las sanciones pecuniarias en materia ambiental ha sido el de su reducida cuantía. La incongruencia generada es la siguiente: las empresas prefieren pagar las multas que se les imponen por la contaminación producida, pues el incremento de costes que generaría una producción «limpia» –o menos contaminante, de acuerdo con los límites máximos establecidos– resulta mucho mayor que la cuantía de aquellas multas³⁶. En consecuencia, las empresas se limitan a computar el monto de dichas sanciones entre sus costes de producción ya que esta les resulta la opción más rentable desde el punto de vista económico.

Para hallar la solución a este problema, debemos tener en cuenta que el principal objetivo de toda política ambiental, en la que se incluyen las sanciones administrativas en la materia, debe ser la reducción o eliminación de la contaminación y degradación del medio ambiente. Por ello, debe lograrse una cuantía tal en las sanciones ambientales que produzca, por parte de las empresas, la opción por la transformación de sus procesos productivos contaminantes. Es decir, que la solución, desde el punto de vista ecológico, pasa por mostrar a los ojos de la industria la producción «limpia» como económicamente más ventajosa que la contaminante, dados los criterios económicos por los que las empresas parecen guiarse de manera exclusiva. Y ello se consigue, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, elevando la cuantía de las multas por encima del incremento de costes inherente a la elección de un proceso de producción no tan contaminante, sin olvidar por ello la eficacia y el rigor en su aplicación.

Por otra parte, además de la elevación de la cuantía de las multas, también debemos destacar una medida complementaria que puede ser de gran ayuda en la consecución del cambio anteriormente mencionado. Se trata de la posibilidad de publicitar las resoluciones condenatorias, lo cual reviste gran eficacia disuasoria cuando nos encontramos ante empresas o industrias de alto potencial económico. Estas empresas son poseedoras de una imagen que, en la mayoría de los casos, les ha costado mucho conseguir, por lo que la publicación en la prensa de las infracciones junto con el nombre del infractor y la empresa comercial, puede llegar a constituir «una sanción efectiva y con consecuencias altamente lesivas para el sujeto responsable»³⁷.

³⁶ En este sentido, LOZANO, B., *La actividad sancionadora de la Administración en defensa del medio ambiente litoral*, cit., pág. 30. Véase *supra*, apartado 3.

³⁷ TORNOS MAS, J., *Las sanciones en materia de disciplina de mercado*, Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 13, abril-junio, Madrid 1977, pág. 241. Coincide este autor en el hecho de que si bien la cuantía de la multa es un daño rápidamente

4.2. Las sanciones de contenido funcional

Junto a las de contenido pecuniario, destacan en materia de sanciones contra las agresiones al medio ambiente las de carácter funcional, que a su vez pueden clasificarse en dos grupos: en primer lugar, la revocación de las autorizaciones que permiten el ejercicio de las actividades empresariales o industriales; y en segundo lugar, la clausura temporal o definitiva de la empresa, establecimiento o industria infractora.

A) *La revocación de autorizaciones*

En estos supuestos se produce una verdadera caducidad del acto administrativo de autorización por el incumplimiento de las condiciones, en este caso ambientales, que llevaron a que se dictara aquél³⁸.

Esta revocación con carácter de sanción no debe ser confundida con otras dos figuras similares: por una parte, las denominadas reservas de revocación, que posibilitan a la Administración la revocación, mediante indemnización, del acto en cuestión cuando así lo exija el interés público;³⁹ por otra parte, la revocación por variación de las circunstancias ambientales, que se produce cuando se da una alteración esencial de las circunstancias fácticas de naturaleza ambiental que fueron tenidas en cuenta a la hora de otorgar la correspondiente autorización⁴⁰.

B) *La clausura de los establecimientos o industrias*

Se trata de una medida muy gravosa para el sujeto sancionado por lo que su uso debe ser excepcional. De esta manera, es normal que se exija para su aplicación una gravedad extrema o una reiteración en el incumplimiento de la normativa administrativa correspondiente. También contribuye a la excepcionalidad en su uso el especial perjuicio que, ante el cierre de una actividad empresarial, sufren los trabajadores de la misma. Esta dificultad de tipo laboral y social ya fue advertida hace algún tiempo

amortizable, el desprestigio que el conocimiento de una actuación fraudulenta lleva consigo puede ser un daño de difícil reparación. Pero, también advierte, la necesidad de que la publicitación se produzca con posterioridad a la firmeza de la resolución condenatoria pues de lo contrario el daño causado a la empresa puede ser inútilmente grave y de muy difícil subsanación.

³⁸ VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., pág. 198.

³⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA / FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, S.A., Madrid 1995, 10ª ed., pág. 660.

⁴⁰ Claro ejemplo de este tipo de revocación podemos encontrarlo en el art. 16.1 del Decreto de 17 junio 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales según el cual «las licencias (...) deberán ser revocadas cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación».

por la doctrina al manifestar que en la actualidad la Administración no está dispuesta a cerrar establecimientos aumentando con ello el paro y la carga social que le supondría la situación de los despidos⁴¹.

Por otra parte, no se ha de confundir la clausura de actividades industriales como sanción administrativa y la clausura como intervención directa de la Administración. La finalidad de ambas es la misma, pero mientras en el primer caso el cierre obedece a la ejecución de un acto administrativo resultado de un procedimiento sancionador, en el supuesto de la coacción directa no existe procedimiento administrativo previo alguno, sino que obedece a una situación que, por motivos de urgencia, debe interrumpirse de forma inmediata⁴².

5. El principio de proporcionalidad y los criterios de ponderación en las sanciones ambientales

Como ya hemos señalado, la Administración goza de cierto margen de discrecionalidad, a veces mayor a veces menor, en la determinación de las sanciones ambientales concretas.

Así pues, puede observarse que la potestad sancionadora no es de carácter reglado, sino discrecional. No obstante, ello no debe desembocar en arbitrariedad, sino que debe servir para que las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes sean valoradas y tenidas en cuenta en su justa medida por la Administración, para, en fin, obtener la mayor eficacia posible en la protección del medio ambiente.

Esta situación actual indica una decidida superación de las dificultades con las que tiempo atrás tropezaba dicha discrecionalidad, fruto de la creencia de que la Administración Pública debía ser dirigida por el Parlamento con las menos lagunas posibles, lo que provocó un sin fin de leyes supuestamente perfeccionistas que, además de superar la capacidad de producción normativa del propio Parlamento, ralentizaba en exceso la actuación administrativa⁴³.

⁴¹ TORNOS MAS, J., *Las sanciones en materia de disciplina de mercado*, cit., pág. 240. También el legislador ha observado este difícil problema y ha intentado articular medidas de protección de los trabajadores; v. gr. art. 85.4, II y III del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico y art. 36 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

⁴² Sobre la cuestión de la intervención directa de la Administración puede verse, entre otros, CARRO, J. L., «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 15, octubre-diciembre, Madrid 1977, págs. 605 a 627 y GARCÍA DE ENTERRÍA / FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., pág. 785 y ss.

⁴³ BULLINGER, M., «La discrecionalidad de la Administración Pública», *Revista La Ley*, Madrid 1987, n.º 44, pág. 904.

Así las cosas, la Administración debe poseer la flexibilidad necesaria para, en su quehacer diario, obtener la finalidad perseguida por la Ley. Ciertamente es que no todas las actividades administrativas requieren con la misma intensidad ser llevadas a cabo a través de una potestad no reglada, pero es igualmente veraz la eficiencia alcanzada mediante la discrecionalidad en ámbitos como la moderna protección del medio ambiente⁴⁴, en la que suele ser habitual la presencia de multitud de matices y circunstancias inesperadas o cambiantes⁴⁵.

Y, precisamente, con la finalidad de que esa actividad administrativa de graduación derive en la obtención del nivel de justicia deseado, tal operación va a estar informada por el principio de proporcionalidad. Este principio, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴⁶ y por la actual legislación⁴⁷, exige la adecuación de la sanción a la infracción cometida, la cual será determinada en cada caso concreto por la Administración con la ayuda de los criterios de ponderación previamente especificados por el legislador.

En el caso de las sanciones ambientales, los criterios a tener en cuenta serán los siguientes:

A) Criterios y circunstancias de carácter objetivo

Podemos encontrar los siguientes:

1°. La comisión de la infracción en zonas especialmente protegidas por la normativa ambiental. En este sentido, el art. 85.6 del Decreto

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 904.

⁴⁵ A pesar de esta aparente discrecionalidad de la potestad sancionadora de la Administración, SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, cit., págs. 103 a 105, hace notar la ausencia, en estos casos, de un elemento fundamental de aquel tipo de potestad: el interés público, aspecto básico de toda potestad no reglada, esto es, la necesidad de satisfacer un interés público específico, que no puede ser determinado ni cuantificado *a priori*.

Por su parte, el TS ha mantenido la opinión de que la potestad sancionadora de la Administración tiene un carácter reglado, pese a reconocer la presencia en este ámbito de «conceptos jurídicos indeterminados, con el margen de apreciación que demanda su halo de dificultad», según la STS de 23 de enero 1989 (RA 421). En la misma línea se sitúa la STS de 3 de abril de 1990 (RA 3578).

⁴⁶ La STS de 11 de junio 1992 de (RA 4625) declara que: «este Tribunal con reiteración viene manteniendo la procedencia de concretar las sanciones administrativas en contemplación de la infracción cometida, graduándolas con el adecuado) criterio de proporcionalidad ínsito en los principios ordenadores del Derecho sancionador, sopesando a tal fin las circunstancias concurrentes en el hecho constitutivo de la infracción sancionada».

⁴⁷ Art. 131.3 LPC: «En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada».

833/1975, de 6 de febrero, declara que en «las zonas declaradas de atmósfera contaminada o en situaciones de emergencia, las multas previstas en el presente artículo podrán imponerse hasta el duplo o el triple de su cuantía respectiva». Y,

2°. La naturaleza de los perjuicios causados al medio ambiente. Este criterio, cuya formulación general se contiene en el art. 131.3,B) LPC, implica la valoración de la gravedad del daño ocasionado al medio natural, a fin de determinar con un mayor grado de justicia la sanción a imponer. Ejemplos de ello los encontramos en el art. 100.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en el art. 19.4 de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

B) Criterios y circunstancias de carácter subjetivo

Por lo que respecta a los elementos subjetivos concurrentes, su determinación requiere en todo caso la previa identificación del sujeto agresor del medio ambiente (presupuesto lógico de la posterior aplicación individual de la sanción), labor que en la mayor parte de los casos constituye el escollo de más difícil superación⁴⁸.

Con todo, podemos indicar los siguientes criterios subjetivos:

1°. Grado de intencionalidad del infractor. Se trata de un aspecto también recogido por el art. 131.3,A) LPC, mediante el cual la culpabilidad (dolo y culpa) se convierte en elemento relevante a la hora de concretar las sanciones ambientales, de tal forma que incluso es posible aplicar las causas de exención de culpa que deriven del propio Derecho penal⁴⁹.

2°. Reincidencia del infractor. Según el art. 131.3,C) LPC, se entenderá por reincidencia la «comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme».

Como ya vimos, esta circunstancia –también extraída del Derecho penal– podrá ser determinante a la hora de decidir la clausura temporal o definitiva de la empresa, establecimiento o industria contaminante en cuestión⁵⁰. Y,

3°. Capacidad económica de la empresa o industria degradante. A diferencia de las demás, esta circunstancia es de carácter atenuante, es

⁴⁸ Más concretamente, suelen ser los supuestos de incendio y contaminación atmosférica la que presenta mayores dificultades a la hora de encontrar al sujeto activo de dichas infracciones, dadas las elevadas proporciones y el rápido desplazamiento que aquéllos suelen experimentar.

⁴⁹ VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit, pág. 209. Por su parte, la STS de 11 de junio de 1992 (RA 4625), hace referencia a la «esca malicia» de la infractora.

⁵⁰ Véase, *supra*, apartado 4.2,B).

decir, que deberá ser tenida en cuenta cuando el elevado importe de la sanción administrativa pueda poner a la empresa en una situación económica peligrosa –por ejemplo, suspensión de pagos o quiebra– que afecte negativamente a los trabajadores o acreedores de la misma⁵¹.

En resumen, y en palabras de la STS de 23 de enero de 1989 (RA 421) «los principios propios del Derecho Penal, cuya virtualidad en el campo de las sanciones administrativas es notoria (...) determinan la plena exigibilidad de una individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho –criterio de prevención general– y a la personalidad del autor –criterio de prevención especial–». 

⁵¹ VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, cit., págs. 208 y 209. Asimismo, ha de tenerse en cuenta también, el peligro que puede conllevar desvirtuar la justicia respecto la cantidad final a abonar basada en la manipulación fraudulenta realizada por parte de la empresa respecto su situación económica real.