



Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

Calle HISTORIADOR CHABAS, 2, 46003, València. Tfno.: 963868549, Fax: 963868626, Correo electrónico: vatasc4_val@gva.es

N.I.G.: 4625033320230002926

Tipo y número de procedimiento: Procedimiento ordinario 427/2023

Actuación recurrida: DESEST. RECURSO DE REPOSICION DE 26-09-23 DICTADA POR PRESIDENTE DE LA XXXXXXXXXXXXXXXX INTERPUESTO CONTRA RES. DE XXXXDE 5-04-23 IMPONANDO MULTA COERCITIVA SOLIDARIA Y ACORDANDO REPARACION DAÑOS AL DOMINIO PUBLICO HIDRAULICO. EXP 2019C-RG-00116

De: AYUNTAMIENTO DE ALCOY

Procurador/a:

Letrado/a: D.ANTONIO SANCHEZ LOPEZ

Contra: XX

Procurador/a:

Letrado/a:

SENTENCIA NÚMERO 284/2025

Presidente: D. MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS

Ponente: D.RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO

Magistrados: DÑA. ESTEFANIA PASTOR DELÁS Y D. RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO

En Valencia, a tres de junio de dos mil veinticinco.

La Sección Cuarta (Sección de Refuerzo) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo n.º 427/2023, interpuesto por el Ayuntamiento de Alcoy, representado y defendido por D. Antonio Sánchez López, contra la Resolución de la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, de 26 de abril de 2023, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 5 de abril de 2023, recaída en el expediente 2019C-RG-00116, por la que se impuso solidariamente al Ayuntamiento de Alcoy y a la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX. una multa coercitiva de 6.000 euros y requiriendo el cumplimiento de la obligación de reparar los daños y perjuicios al dominio público hidráulico reponiendo los cauces afectados a su estado anterior, impuesta en el expediente sancionador expediente ESA-1028/12-D – 2011DO015.

Ha sido parte demandada la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, representada y defendida por la Abogacía del Estado.



Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ>

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO	FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	1/7



ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 18 de octubre de 2023, el Ayuntamiento de Alcoy interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, de 26 de abril de 2023, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 5 de abril de 2023, recaída en el expediente 2019C-RG-00116, por la que se impuso solidariamente al Ayuntamiento de Alcoy y a la mercantil XXXXXXXXX una multa coercitiva de 6.000 euros y requiriendo el cumplimiento de la obligación de reparar los daños y perjuicios al dominio público hidráulico reponiendo los cauces afectados a su estado anterior, impuesta en el expediente sancionador expediente ESA-1028/12-D – 2011DO015.

2. Por decreto de 27 de octubre de 2023 se admitió a trámite el recurso.

3. El 19 de enero de 2024, la parte actora formuló demanda por la que solicitó a la Sala la anulación de la resolución recurrida.

4. El 22 de marzo de 2024, la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX contestó a la demanda y solicitó la desestimación del recurso.

5. Por providencia de 18 de junio de 2024 se resolvió sobre la prueba con el resultado que obra en autos.

6. Conclusas las actuaciones, por providencia de 23 de abril de 2025 se señaló el día 16 de mayo de 2025 para la deliberación, votación y fallo.

7. El 16 de mayo de 2025 se deliberó, votó y falló el recurso con el resultado que se expresará continuación.

Ha sido ponente D. Rafael Villafañez Gallego.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

1. El Ayuntamiento de Alcoy impugna la Resolución de la XXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXX, de 26 de abril de 2023, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 5 de abril de 2023, recaída en el expediente 2019C-RG-00116, por la que se impuso solidariamente al Ayuntamiento de Alcoy y a la mercantil XXXXXXXXXXXXXXXX una multa coercitiva de 6.000 euros y requiriendo el cumplimiento de la obligación de reparar los daños y perjuicios al dominio público hidráulico reponiendo los cauces afectados a su estado anterior, impuesta en el expediente sancionador expediente ESA-1028/12-D – 2011DO015.

2. La parte actora solicita la anulación del acto impugnado.

3. La XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX solicita la desestimación del recurso.

SEGUNDO.- Posición de las partes.

Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ>

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO		FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma	ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	2/7



4. La parte actora fundamenta sus pretensiones en los siguientes motivos de impugnación:

4.1. Voluntad manifiesta de cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Alcoy y de la existencia de un plazo determinado para su cumplimiento (hasta el 14 de enero de 2024).

4.2. Vulneración de los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional contemplados en el art. 3.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4.3. Infracción del principio de proporcionalidad.

5. La XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX se opone a la estimación del recurso por los siguientes motivos:

5.1. La manifestación y exteriorización de la mera voluntad e intención de cumplir con la obligación de reparación que resulta del expediente 2011DO0157 no supone que, efectivamente, se cumpla con la obligación de reparar.

5.2. La resolución dictada en el expediente 2022AP0012 establecía que la autorización concedida no eximía del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el expediente 2011DO0157, “las cuales deberán llevarse a cabo a la mayor brevedad posible”.

5.3. No se han vulnerado los principios de buena fe, confianza legítima, lealtad institucional ni proporcionalidad.

TERCERO.- Antecedentes de interés.

6. Para la decisión del presente recurso se deben tener en cuenta los siguientes antecedentes de interés:

i. Por Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 15 de junio de 2012, confirmado por Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de diciembre de 2015, se impuso solidariamente al Ayuntamiento de Alcoy y a XXXXXXXXXXX una sanción de 601.012,10 euros, así como la obligación de reparar los daños ocasionados al dominio público hidráulico, por la comisión de una infracción muy grave del artículo 116.3.e), del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (expediente ESA-1028/12-D – 2011DO0157), por la ocupación del barranco del Zinc y varios barrancos afluentes mediante la realización de hasta trece obras de paso, así como viales y zonas parcelarias correspondientes a la urbanización Serelles, en el término municipal de Alcoy (Alicante).

ii. El 11 de enero de 2020, la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX requirió al Ayuntamiento de Alcoy para que cumpliera con la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, advirtiéndole que, en caso contrario, se procederá a la imposición de tantas multas coercitivas como resultaran suficientes para cumplir lo ordenado.

Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ> 3

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO		FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma	ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	3/7



iii. Para dar cumplimiento a la citada obligación (expediente 2020AP0346), la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX autorizó al Ayuntamiento de Alcoy las obras de restitución correspondientes.

iv. Posteriormente, el referido expediente 2020AP0346 fue acumulado al expediente de referencia 2022AP0012, dictándose en el marco del mismo Resolución de Autorización de 14 de octubre de 2022, en la que se hizo constar expresamente que dicha autorización no eximía del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el expediente 2011DO0157, indicándose que las mismas deberán llevarse a cabo a la mayor brevedad posible.

v. En visita de inspección de fecha 9 de marzo de 2023, el Servicio de Policía de Aguas y Cauces Públicos de la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX comprobó que los cauces afectados continuaban ocupados por cruces de viales sobre obras de paso, por lo que no dio por cumplida la obligación de reponer impuesta en el procedimiento sancionador de referencia, expediente ESA-1028/12-D – 2011DO0157.

vi. La XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX dictó Resolución, de 5 de abril de 2023, por la que se impuso solidariamente al Ayuntamiento de Alcoy y a la mercantil XXXXXXXX, S.L. una multa coercitiva de 6.000 euros y requiriendo el cumplimiento de la obligación de reparar los daños y perjuicios al dominio público hidráulico reponiendo los cauces afectados a su estado anterior, impuesta en el expediente sancionador expediente ESA-1028/12-D – 2011DO015.

vii. El Ayuntamiento de Alcoy recurrió en reposición la resolución anterior, que fue confirmada por la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 26 de septiembre de 2023.

CUARTO.- Sobre la legalidad de la multa coercitiva: ¿qué significa fijar un plazo?

7. El fundamento legal de la imposición de la multa coercitiva recurrida se encuentra en el art. 324 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

8. Su apartado primero establece que los órganos sancionadores podrán imponer multas coercitivas en los supuestos considerados en la Ley de Procedimiento Administrativo. La cuantía de cada multa no superará en ningún caso el 10 por 100 de la sanción máxima fijada para la infracción cometida (art. 119 del TR de la LA).

9. Según su apartado segundo, será requisito previo a la imposición de multas coercitivas el apercibimiento al infractor, en el que se fijará un plazo para la ejecución voluntaria de lo ordenado, que será establecido por el Organismo sancionador, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso.

10. En este caso, el debate en torno a los plazos relevantes para la imposición de la multa coercitiva tiene dos vertientes:

Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ> 4

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFANEZ GALLEG0		FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma	ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	4/7



- si la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX fijó un plazo determinado para la ejecución voluntaria de lo ordenado; y

- si ese plazo debía anudarse inexorablemente al concedido en el marco de los procedimientos administrativos acumulados para la ejecución de la obligación de reparar los daños causados al dominio público hidráulico (expedientes 2020AP0346 y 2022AP0012).

11. Para abordar la primera pregunta, debemos determinar si la expresión “a la mayor brevedad posible” constituye un plazo válido según el artículo 324.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

12. Esta norma debe interpretarse, en primer lugar, a la luz del art. 103.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), que dispone que las multas coercitivas “(serán) reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado”.

13. Tenemos, por tanto, que la Administración debe fijar un plazo para la ejecución voluntaria de la obligación y que, en caso de incumplimiento, pueden imponerse multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado.

14. Recordemos que fijar, según el Diccionario de la Real Academia Española (versión electrónica 23.8), significa “determinar, limitar, precisar, designar de un modo cierto” (4ª acepción) y lapso, “tiempo entre dos límites” (2ª acepción).

15. Por tanto, fijar un plazo, a los efectos del art. 324.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, significa determinar un plazo cierto entre dos límites, un momento inicial y otro final.

16. Por otra parte, el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE obliga a entender que la fijación del plazo inicial y de los plazos sucesivos para que el interesado cumpla lo ordenado, como *conditio sine qua non* para la imposición de multas coercitivas, debe ser cierta y determinada, estableciendo un lapso de tiempo que pueda ser fácilmente conocido por los interesados.

17. El uso de conceptos jurídicos indeterminados, como la fórmula “a la mayor brevedad posible” a la que ha recurrido la Administración en este caso, no satisface ese estándar, toda vez que introduce altas dosis de subjetividad e indeterminación en torno al plazo establecido para la ejecución voluntaria de lo ordenado.

18. La percepción de la brevedad del plazo puede diferir entre la Administración y el interesado: lo que para la Administración es un plazo breve, para el interesado puede no serlo, y a la inversa.

19. Además, el empleo de ese tipo de fórmulas supone dejar exclusivamente en manos de la Administración la posibilidad de imponer multas coercitivas (sin perjuicio, claro está, del ulterior control judicial), al subordinarla únicamente a su apreciación subjetiva acerca de lo que pueda ser “la mayor brevedad posible”.



GENERALITAT
VALENCIANA

Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ>

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO		FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma	ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	5/7



20. Este resultado contradice el espíritu y la finalidad del artículo 103.1 de la Ley 39/2015 y del artículo 324.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Dichas normas buscan limitar y controlar la imposición de multas coercitivas por la Administración mediante el establecimiento de plazos suficientes para la ejecución voluntaria de lo ordenado.

21. Este objetivo se frustra cuando no se establecen plazos ciertos y claros, como aquí ha sucedido.

22. Por tanto, procede anular la resolución recurrida al no haber fijado un plazo para la ejecución voluntaria de lo ordenado en los términos previstos en el art. 324.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

23. Se estima el motivo de impugnación.

24. En consecuencia:

i. Se anula la resolución impugnada, con los efectos legales inherentes a esta declaración.

ii. No es necesario examinar las demás cuestiones, ya que su análisis no cambiaría el resultado final.

QUINTO.- Decisión del recurso.

25. Se estima el recurso.

26. En consecuencia, se anula la actuación impugnada, con los efectos legales inherentes a esta declaración.

SEXTO.- Costas.

27. Se imponen las costas a la Administración al rechazarse totalmente sus pretensiones y no apreciarse circunstancias que justifiquen un pronunciamiento distinto (artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

28. No obstante, en consideración a la labor profesional desarrollada, la Sala acuerda limitar a 1.500 euros la cantidad total que la Administración debe abonar por todos los conceptos, conforme al artículo 139.4 de la LJCA (redacción aplicable *ratione temporis*)

FALLO

En el recurso contencioso-administrativo n.º 427/2023, interpuesto por el Ayuntamiento de Alcoy contra la Resolución de la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, de

Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ> 6

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFANEZ GALLEG0		FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma	ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	6/7



26 de abril de 2023, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la Resolución de 5 de abril de 2023, recaída en el expediente 2019C-RG-00116, por la que se impuso solidariamente al Ayuntamiento de Alcoy y a la mercantil XXXXXXXXXX. una multa coercitiva de 6.000 euros y requiriendo el cumplimiento de la obligación de reparar los daños y perjuicios al dominio público hidráulico reponiendo los cauces afectados a su estado anterior, impuesta en el expediente sancionador expediente ESA-1028/12-D – 2011DO015, debemos:

1º.- Estimar el recurso.

2º.- En consecuencia, se anula la actuación impugnada, con los efectos legales inherentes a esta declaración.

3º.- Se imponen las costas a la Administración hasta el límite expresado en el último de los fundamentos jurídicos.

A su tiempo, con certificación literal de la presente Sentencia, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



GENERALITAT
VALENCIANA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada, fuera de los casos previstos en una Ley, solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución, y en los documentos adjuntos a la misma, no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines distintos a los previstos en las leyes.

Código Seguro de verificación ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXXSY7JDFPMFXDDQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES691J00000812-UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXXSY7JDFPMFXDDQ> 7

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS ESTEFANIA PASTOR DELAS RAFAEL VILLAFANEZ GALLEG0		FECHA HORA	07/06/2025 09:56:04
ID.FIRMA	idFirma	ES691J00000812- UY7HSD8KXTTR42B1XSY7JDFPMFXXSY7JDFPMFXDDQ	PÁGINA	7/7

