



Sección de comentarios jurisprudenciales

El pago voluntario de la sanción administrativa pecuniaria supone la aceptación de la responsabilidad imputada en la denuncia, así como de los hechos contenidos en la misma cuya acreditación no podrá ser cuestionada en vía contencioso administrativa. Sentencia del Tribunal Supremo núm. 232/2021 de 18 de febrero.

Introducción

El pasado 18 de febrero de 2021 se dictó por el Tribunal Supremo Sentencia a los efectos de interpretar el artículo 85 de la Ley 39/2015 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), relativo a la reducción de la sanción administrativa para los casos de pago voluntario con anterioridad a la resolución del expediente, así como para el caso del reconocimiento de su responsabilidad por el infractor.

Concretamente, la cuestión que analiza y resuelve el Tribunal versa sobre la posibilidad de que, haciendo uso de la reducción de la cuantía de la sanción por medio de su pago voluntario o reconocimiento de la responsabilidad sancionadora, pueda interponerse contra la resolución resultante recurso contencioso administrativo.

Breve planteamiento de la cuestión en términos generales

La cuestión ahora planteada no es nueva ni la introduce la LPAC de 2015, sino que ya se había planteado en regulaciones sectoriales, siendo la primera o, al menos, la más relevante, la del marco Tributario, introduciéndose por el Reglamento Sancionador Tributario del año 1998 la posibilidad de aceptar la propuesta de regularización de la Administración con una reducción para el obligado tributario de la sanción y limitando la posibilidad de recurso so pena de perder la reducción operada.

En este ámbito, la regulación vino precedida de una aquiescencia del Tribunal Constitucional respecto de tal idea. Concretamente, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1990 de 26 de abril señaló al respecto: *la Ley no obliga al contribuyente a prestar su conformidad, ni*

impide tampoco que, una vez prestada ésta, se puedan ejercitar las acciones de impugnación. Pero es lógico, aunque la Ley no lo diga, que si se impugna la liquidación y la correspondiente multa, en cuya determinación se ha tenido en cuenta por la Administración la conformidad a la propuesta de liquidación de la deuda tributaria, deje entonces de operar ese criterio y su efecto de disminución de la cuantía. Mantener la conformidad es, pues, una facultad - no una obligación, ni siquiera un deber- para conservar el beneficio de su consideración como un elemento más en la graduación in melius de la cuantía de la sanción pecuniaria.

Siendo esta solución razonable y satisfactoria a los efectos de tal regulación tributaria, la cuestión vuelve a plantearse en el año 2009 con la reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, que introduce el procedimiento sancionador abreviado.

Esta regulación configura un procedimiento específico (según la Exposición de Motivos de esta Ley 18/2009 equiparable al juicio rápido penal) con tres elementos definitorios fundamentales consistentes en el pago voluntario anticipado, la finalización anticipada del procedimiento y la finalización de la vía administrativa. Ello supone un cambio sustancial respecto del marco Tributario, no siendo de aplicación la solución del Tribunal Constitucional, toda vez que en este caso se elimina de forma automática la vía administrativa, manteniendo únicamente la vía

jurisdiccional, pero sin dar respuesta al alcance de dicha posibilidad de recurso.

En relación con esta cuestión (que no deja de ser la ahora planteada) la solución jurisprudencial mayoritaria (dentro de la escasez de pronunciamientos), ha sido la admisión de los recursos contencioso administrativos, pero con una limitación amplísima de su carácter revisorio a meras cuestiones formales.

Siguiendo la línea de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, se introduce, en lo que ahora interesa, el artículo 85 de la LPAC del año 2015.

De la lectura de este artículo resulta que la cuestión que ahora se plantea no deja de ser la misma que se mantiene sin solución contundente desde hace años, esto es, el alcance de la limitación al recurso contencioso administrativo en caso de aceptación de la reducción de la sanción en vía administrativa.

Pronunciamiento del Tribunal Supremo

Una vez expuesto el planteamiento de la cuestión, procede exponer la doctrina sentada por el Tribunal Supremo. Los antecedentes se limitan a una sanción impuesta al Banco Popular Español por la infracción del artículo 4.3 de la Ley Orgánica de Protección de Datos, que es recurrida por el mismo, primero ante la

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestima su recurso y, posteriormente, en casación, siendo admitido el mismo para resolver si la renuncia a acciones o recursos a la que se refiere el artículo 85 de la LPAC abarca únicamente a la vía administrativa, o también a la vía judicial.

La respuesta del Tribunal Supremo es contundente en cuanto a la posibilidad de recurso aun cuando se haya optado por la posibilidad del pronto pago, señalando:

Dada la claridad de la redacción del precepto mencionado, basta su simple lectura para constatar que no cabe alcanzar otra conclusión que no sea la de entender que la renuncia o el desistimiento que se exigen en el referido precepto para poder beneficiarse de las reducciones en el importe de la sanción se proyectan única y exclusivamente sobre las acciones o recursos contra la sanción a ejercitar en la vía administrativa y no en la judicial.

La doctrina es clara, no existe una limitación a la vía contencioso administrativa por el hecho del pago voluntario o la asunción de la responsabilidad con la consecuente reducción de sanción que establece el artículo 85 de la LPAC.

No obstante lo anterior, el Tribunal Supremo, en sentido similar a la escasa jurisprudencia sobre el procedimiento abreviado de la Ley de Tráfico, matiza el alcance del recurso y así, siguiendo la doctrina de los actos

propios, establece un régimen restrictivo para permitir conocer de los elementos objetivos y subjetivos de la sanción. Señala el Tribunal Supremo:

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.

Breve comentario

Desde nuestro punto de vista, el Tribunal Supremo es claro y contundente respecto de la posibilidad de recurrir en vía contenciosa administrativa las sanciones administrativas aun cuando el administrado haya aceptado la posibilidad de reducción establecida en el artículo 85 de la LPAC. Sin embargo, aun cuando mantiene su contundencia, es mucho menos claro en cuanto a

las limitaciones en el conocimiento de dicho recurso.

Fundamentalmente, porque no niega la efectiva potestad para entrar a conocer de dichos hechos, pero supedita tal conocimiento a que concurra una “sólida explicación que justifique el motivo de aceptación de su responsabilidad”, expresión ciertamente indeterminada que no permite establecer una forma de actuación unitaria por los Tribunales inferiores. Y ello respecto de una cuestión que, como vimos, no solo afecta a los procedimientos sometidos al régimen común, sino cada vez más a regulaciones sectoriales.

Ello conduce, lejos de solucionar la cuestión, a mantener una situación similar a la existente, o incluso más gravosa para el administrado (a pesar de reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva).

Así, el recurso contencioso administrativo corre el riesgo de convertirse en un mero trámite hacia su desestimación automática sin entrar a conocer del fondo; lo cual supone que de ninguna manera pueda

entenderse que se cubra el contenido mínimo de la tutela judicial efectiva. Quiere decirse con ello que al Tribunal Supremo se le planteaba una cuestión que trascendía de la mera admisión o inadmisión del recurso contencioso, requiriendo la cuestión un pronunciamiento real sobre el alcance de la aceptación de unos hechos en vía administrativa respecto del recurso contencioso administrativo, respuesta que no da.

En consecuencia, entendemos que el Tribunal Supremo no resuelve la cuestión que se plantea, limitándose a dar una salida cómoda para, a pesar de reconocerse expresamente el acceso a la jurisdicción, la misma se limite a desestimar el recurso sin entrar a conocer no ya de los hechos, sino de las propias garantías que rigen el procedimiento ni de la calificación jurídica de los propios hechos considerados reconocidos, toda vez que, según parece afirmar el Tribunal, la aceptación de la reducción supone la asunción en toda su amplitud de la responsabilidad imputada en la denuncia.

Álvaro Rivero Bernal

Ayala de la Torre Abogados