

ESTUDIOS

LA REDUCCIÓN DE SANCIONES PECUNIARIAS POR PAGO ADELANTADO Y POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD(*)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA REDUCCIÓN DE SANCIONES PECUNIARIAS EN LA LPAC: SUPUESTOS DE HECHO Y ANTECEDENTES: 1. La previsión del art. 85 LPAC. Supuestos de reducción de sanciones administrativas pecuniarias.–2. Antecedentes de la reducción de sanciones administrativas por pago adelantado y reconocimiento de responsabilidad.– III. NATURALEZA JURÍDICA: 1. Es una técnica intraprocedimental. Su influencia en la terminación del procedimiento. 2. Reconocimiento de un nuevo derecho del imputado en el procedimiento sancionador. Alcance. ¿Puede ser restringido por leyes autonómicas?– IV. FUNDAMENTO Y LÍMITES DE ESTA TÉCNICA: 1. Fundamento de la reducción: la eficiencia de la Administración. 2. Límites de la reducción de sanciones: A) El principio de legalidad. B) El derecho a la tutela judicial efectiva. C) El principio de proporcionalidad.– V. EL PRONTO PAGO: RÉGIMEN DE SUS PECULIARIDADES: 1. La realización del pronto pago y sus efectos. 2. Sanción no expresa y obligación de resolver expresamente. 3. La impugnación contencioso-administrativa de la sanción reducida exclusivamente por pronto pago: VI. RÉGIMEN ESPECÍFICO DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.– 1. Concepto: A) Atenuante articulado como modalidad de terminación procedimental. B) Sus diferencias con el pago voluntario. C) Una explicación del art. 85.1 y su relación con el art. 85.3 LPAC. 2. Ejercicio del reconocimiento de responsabilidad sin previo pago: momento oportuno y necesidad de resolución sancionadora expresa. 3. El control contencioso-administrativo de las sanciones reducidas por reconocimiento de responsabilidad.– VII. RÉGIMEN COMÚN DEL PAGO Y DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y APLICACIÓN CONJUNTA: 1. El momento del cumplimiento de las cargas: son simultáneas y no se someten a plazo. 2. El condicionamiento de las reducciones al no ejercicio de acciones o recursos: A) Renuncia y desistimiento. B) Cuando el órgano sancionador tiene superior jerárquico: una propuesta en favor de la tutela judicial. 3. La terminación del procedimiento y su control. 4. Los supuestos de continuación del procedimiento no-sancionador.– VIII. CONCLUSIONES.– IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El art. 85 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (LPAC) prevé la reducción de sanciones pecuniarias en el

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 21/06/2022 y evaluado favorablemente para su publicación el 04/07/2022

procedimiento administrativo sancionador común. Según el precepto, el pago voluntario y el reconocimiento de responsabilidad realizados durante el procedimiento sancionador determinan su finalización con la imposición de una sanción reducida. A la luz de la configuración legal, mejorable, y de los principios en que se basa, se analiza el régimen jurídico y los efectos de estas actuaciones.

Palabras clave: pago anticipado; reconocimiento de responsabilidad; reducción de multas.

ABSTRACT: The art. 85 of Law 39/2015, on the Administrative Procedure of Public Administrations (LPAC) provides for the reduction of fines in the common administrative sanctioning procedure. According to the precept, the voluntary payment and the acknowledgment of liability made during the sanctioning procedure determine its termination with the imposition of a reduced fine. In light of the legal configuration, which can be improved, and the principles on which it is based, the legal regime and the effects of these actions are analyzed.

Key words: advance payment; acknowledgment of liability; reduction of fines.

I. INTRODUCCIÓN

La extraordinaria extensión de la actividad punitiva administrativa ha generado un enorme coste de tramitación de los procedimientos sancionadores. En los últimos años se han abierto camino algunas técnicas dirigidas a reducir dichos costes. El art. 85 de la Ley 39/2015, de *Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas* (LPAC) dispone, como novedad, la reducción de sanciones pecuniarias en el procedimiento administrativo sancionador común. Según el precepto, el pronto pago y el reconocimiento de responsabilidad por los imputados, actuados durante el procedimiento sancionador, les permiten obtener la reducción de las sanciones pecuniarias propuestas.

La redacción del precepto es ciertamente confusa. Son numerosos los interrogantes que plantea y que deja sin resolver. Las líneas que siguen constituyen una aportación más en el intento de aclarar su contenido.

II. LA REDUCCIÓN DE SANCIONES PECUNIARIAS EN LA LPAC: SUPUESTOS DE HECHO Y ANTECEDENTES

1. La previsión del art. 85 LPAC. Supuestos de reducción de sanciones administrativas

El art. 85 LPAC —«*Terminación en los procedimientos sancionadores*»— tiene la siguiente redacción:

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 procedimiento 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».

Acoge este precepto auténticas cargas, y los sujetos imputados que voluntariamente las cumplen obtienen el beneficio de ver reducidas las sanciones administrativas propuestas como consecuencia de dicho cumplimiento (1).

Esta técnica regulada con carácter de trámite común en el art. 85 LPAC debe distinguirse del denominado «procedimiento de clemencia», ventaja aplicable a los infractores que, además de reconocer su actuación, son delatores de infracciones administrativas en cualesquiera sectores, y que les permite ver reducida —o incluso desaparecida— la sanción propuesta (art 62.4 LPAC); tampoco puede confundirse con la reducción de sanciones ya impuestas, no recogida por la LPAC, pero regulada en leyes sectoriales, estatales o autonómicas, o con los requerimientos ante infracciones dirigidos justamente a evitar la incoación del procedimiento sancionador, etc.

La institución del pago voluntario o pronto pago consiste en la extinción de un ilícito mediante el pago de una suma de dinero menor al máximo de la pena, realizado en un plazo determinado, de forma que se anticipa la resolución del procedimiento (2). Tal y como lo regula la Ley, no se trata de una técnica transaccional, ni siquiera discrecional-unilateral: el órgano administrativo carece de margen de negociación en el otorgamiento y alcance de la ventaja que se otorga por el pronto pago, y esta opera *ex lege*. Es una técnica que

(1) Es el propio TC el que califica como «carga» la renuncia a la impugnación a cambio de una reducción de la sanción administrativa: STC 76/1990, de 26 de abril de 1990, FJ 7°.

(2) Cfr. LOZANO CUTANDA, B. (1990), *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid 1990, p. 93.

ha tenido un éxito más que notable en el ámbito sancionador administrativo europeo, como consecuencia del papel central que ocupan las multas en este sistema (3), al igual que lo tiene en materia de tráfico (4), lo que ha llevado al legislador «común» a extender un régimen similar, con perfiles propios, a todos los ámbitos de actuación.

La reducción de sanciones administrativas o la eliminación de trámites, además de por pago voluntario, puede derivar del reconocimiento de la responsabilidad por el imputado. Tradicionalmente se ha venido admitiendo la posibilidad de prescindir de determinadas garantías y trámites procedimentales si el interesado reconocía la responsabilidad de los hechos imputados, especialmente cuando se trataba de infracciones administrativas de poca importancia susceptibles de ser sancionadas con multas reducidas (5).

Posiblemente, la mayor novedad de la regulación del art. 85 LPAC en relación con esta forma de reducción de sanciones ha sido su generalización a cualesquiera sanciones pecuniarias, sin limitarla a las de escasa cuantía o a las existentes en sectores determinados.

(3) Cfr. LOZANO CUTANDA, B. (1990: 93-94). Los precedentes más próximos de la regulación sancionadora administrativa española y del denominado pago voluntario los encontramos en la regulación de la Ley italiana 689 de 1981, de 24 de noviembre — *Modifiche al sistema penale*—, cuyo art. 16 (*pagamento in misura ridotta*) permite el pago «*de una suma reducida igual a un tercio del máximo de la sanción prevista por la infracción cometida (...)*», y en la Ley alemana de sanciones administrativas (OWiG), publicada el 19 de febrero de 1987 [BGBl. I p. 602], que dispone que, ante determinadas infracciones leves, y tras el correspondiente apercibimiento, el pago voluntario de la multa «apercibida» impide la tramitación del procedimiento y la posible condena (art. 56).

(4) La experiencia ha sido positiva. «En la inmensa mayoría de los casos, el consejo a quien lo solicita de cómo actuar ante una multa de tráfico es la de que se pague cuanto antes, y se olvide del tema. Y ello es así por varios motivos: las infracciones más habituales (exceso de velocidad, aparcamiento indebido, etcétera), están debidamente probadas (radar, controles alcoholemia, realidad de los registros públicos...), siendo que el acta de denuncia goza de una presunción de veracidad prácticamente *iuris et de iure*. Además, las cuantías de las multas suelen ser reducidas y perfectamente asumibles. Es una realidad que se impone el hecho de que los recursos en vía administrativa nunca (casi nunca) prosperan y que, por razón de dicha cuantía, se hace del todo absurdo acudir a la vía contencioso administrativa»; BUADES FELLÚ, J. (2019) «Acerca del régimen de los supuestos “beneficios” por reconocimiento de responsabilidad y por pago anticipado voluntario de multas pecuniarias en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común», *Diario La Ley*, n° 9509, pp. 2-3.

(5) Véase, p. ej., la *Recommandation n° R (91) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative aux sanctions administratives (adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 1991, lors de la 452^e réunion des Délégués des Ministres)*. Principe 6.2: «*Il peut être renoncé aux principes ci-dessus, sous réserve de l'acquiescement ultérieur de la personne intéressée et conformément à la loi, dans les affaires de peu d'importance passibles de pénalités pécuniaires limitées*».

2. Antecedentes de la reducción de sanciones por pago adelantado y reconocimiento de responsabilidad

En el derecho sectorial hay varias regulaciones previas, entre las que se pueden destacar las siguientes.

La vieja —y todavía vigente— Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres contiene un precepto regulador del pronto pago intraprocedimental que implica reconocimiento de responsabilidad en las sanciones pecuniarias dictadas por infracciones a dicha norma y la reducción de la sanción en un 30%. El pago realizado en ese plazo conlleva la finalización del procedimiento, la aceptación de los hechos imputados (la renuncia a hacer alegaciones), pero no impide los recursos posteriores. En todo caso, el precepto exige resolución expresa (6).

También el viejo Texto articulado de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, aprobado por RDLegislativo 339/1990, de 2 de marzo, reconocía la posibilidad de pago anticipado de la sanción, que se veía recompensada con una reducción del 20% en la multa (art. 67.1 2º). La reducción por pronto pago pasó posteriormente a estar regulada en los arts. 79 y 80 del Texto Articulado (relativos al procedimiento sancionador abreviado) por la modificación operada por Ley 18/2009 para pasar, con importantes modificaciones, al actual art. 94 del Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RDLegislativo 6/2015, de 30 de octubre (TRLTSV).

Frente a las previsiones sectoriales, con carácter general —aunque no básico— el antecedente de la regulación del pago adelantado en el ordenamiento español estaba en el RD 1398/1993, de 4 de agosto, regulador del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (REPEPOS), de naturaleza meramente supletoria, sin perjuicio de su directa aplicación a la Administración del Estado, cuyo art. 8 establecía:

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

(6) «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».

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 *periodos 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*».

Como se deduce de la redacción, se prevé el reconocimiento de responsabilidad, que habilita al órgano sancionador a resolver el procedimiento; y se señalan dos posibles consecuencias jurídicas del pago adelantado: la terminación del procedimiento y la reducción de la sanción.

Pero todo se plantea en términos de posibilidad: los efectos del reconocimiento no se establecen (la «sanción que proceda») y no se establece tampoco el pago adelantado como un derecho sino como una posibilidad que dependerá del diseño del régimen jurídico en concreto (de la previsión de la Ley y de la disponibilidad de la propia Administración: «*podrá implicar*»... «*se podrán aplicar*») (7). Buena prueba de ello es la previsión del art. 51.3 RD 1199/1999, relativo al mercado de tabacos (8), que en su versión original disponía que «el pago voluntario (...) podrá implicar asimismo la terminación del procedimiento», pero fue modificada por RD 748/2014, de 5 de septiembre, que sustituye el «podrá implicar» por «implicará», para que no haya lugar a dudas de la finalización automática del procedimiento por el previo pago.

(7) Así lo ha entendido la jurisprudencia más reciente referida al citado precepto: véase, p. ej., la STSJ Castilla-La Mancha de 23 de marzo de 2016, rec. 267/2014, FD 3º: «(...) por el art. 8 del mencionado Real Decreto, la finalización del procedimiento no es obligatoria para la Administración, siendo una mera posibilidad que el Reglamento ofrece a la misma»; en idéntico sentido, véase la STSJ Castilla-la Mancha de 25 de mayo de 2016, rec. 536/2014, FD 7º. Defendía esta posición, igualmente, GARBERÍ LLOBREGAT, J., y BUITRÓN RAMÍREZ, G., (2008), *El procedimiento administrativo sancionador*, tomo II, 5ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1298. Con anterioridad la interpretación no estaba tan clara: véase la STSJ Galicia, de 15 de enero de 1998, citada por los anteriores, que entiende que el pago voluntario debía necesariamente generar la finalización del procedimiento, o la STSJ Galicia de 16 de abril de 2003, que afirma que las referencias en términos potestativos no habilitan a la Administración, sino que son de aplicación obligatoria cuando se dé el supuesto previsto por la norma (Cfr. GÓMEZ ZAMORA, L., [2019] «Cuestiones prácticas sobre la aplicación de las reducciones del art. 85 de la Ley 39/2015 en materia de sanciones por reconocimiento de culpa y pronto pago», ORTEGA BURGOS, E. (dir.), *Actualidad administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 584).

(8) RD 1199/1999, de 9 de julio, por el que se desarrolla la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria, y se regula el estatuto concesional de la red de expendedurías de tabaco y timbre.

III. NATURALEZA JURÍDICA

1. Es una técnica intraprocedimental. Su influencia en la terminación del procedimiento

El procedimiento «simplificado» de la Ley de Procedimiento Administrativo Común cumple las mismas finalidades que el ordinario, y tiene un idéntico iter procedimental pero con reducción de plazos de tramitación, lo que supone una mayor celeridad en el curso del expediente.

La LPAC prevé dicha figura con carácter general (art. 96) y específicamente, en materia sancionadora: art. 96.5 (9)): se trata de un procedimiento aplicable únicamente a infracciones calificadas como leves y cuya tramitación, desde que se acuerda, no puede superar un mes de duración. Consta de una serie de trámites que, con una visión realista, no es fácil que se practiquen en ese corto espacio de tiempo (art. 96.6).

Frente a este modelo basado en el simple recorte de plazos, la simplificación procedimental puede operar mediante la denominada «técnica monitoria», en virtud de la cual es la propia autoridad pública la que ofrece al presunto responsable una determinada propuesta de sanción, reducida con relación a la que correspondería, otorgando así la opción de pagar la sanción propuesta o de continuar con el procedimiento ordinario (10). Algo de eso hay en la previsión del art. 85 LPAC, aunque la supresión de trámites esenciales en este caso no depende del órgano sancionador sino de la propia Ley.

En definitiva, el pago voluntario y el reconocimiento de responsabilidad no se regulan en la Ley como trámites de un procedimiento especial, simplificado y alternativo al ordinario, sino exclusivamente como una forma de poner fin a un procedimiento ya incoado, dirigido a la imposición de sanciones administrativas pecuniarias, como veremos a continuación.

El art. 85 LPAC lleva por título: «*Terminación en los procedimientos sancionadores*», como si los supuestos regulados en él fueran la forma ordinaria de finalización de estos. Y a la vez, el art. 90 LPAC hace referencia a las «*Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores*». A pesar de los términos utilizados, el art. 90 regula la «resolución», esto es, la sanción o (en su caso) la absolución, mientras que el art. 85 se refiere a la terminación como efecto inmediato de algunas actuaciones del imputado: mientras que el

(9) 5. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2.

(10) Cfr. GARBERÍ LLOBREGAT, J., y BUITRÓN RAMÍREZ, G., (2021: 1710).

art. 90 exige la valoración de la prueba y de los hechos probados a efectos de calificación de la conducta antijurídica y la determinación de la respuesta punitiva, el art. 85 LPAC sólo exige constatar el pago o el reconocimiento y aplicar la reducción.

Por lo tanto, el art. 90 regula el modo normal de terminación del procedimiento y el art. 85 regula un modo «anormal» [sin perjuicio de los demás modos anormales de terminación del procedimiento sancionador (art. 89.1 LPAC (11))] y del ordinario (art. 84.1 y 2), aplicables también estos últimos en el procedimiento sancionador (12).

¿Estamos ante una terminación convencional? Para la STSJ Castilla-La Mancha de 22 de noviembre de 2018, hay evidentes manifestaciones de convencionalidad en este art. 85 LPAC. Así lo expone en su FD 2°:

«En un ordenamiento jurídico que contempla la conformidad incluso en materia penal para determinados delitos, no es desencaminado afirmar que la figura del art. 85 incorpora un elemento de concierto de voluntades que, aunque la materia pareciera no ser en principio apta para la transacción (art. 86 LPAC) sí implica una real y efectiva transacción en este caso sencillamente porque así la permite la Ley, y en la forma y con los límites en que la Ley así lo permite» (13).

Sin embargo, no hay auténtica terminación convencional porque es la Ley —y no la Administración sancionadora— la que establece la *conditio iuris* de la reducción de la sanción, sin que el órgano sancionador pueda hacer otra

(11) «El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias: a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción. b) Cuando los hechos no resulten acreditados. c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa. d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad. e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción».

(12) «1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad. 2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso».

(13) Y sigue diciendo: «Siendo así, y llamemos o no a esta figura, con mayor o menor propiedad, negocio jurídico, y afirmemos o no que, si es tal, es o no bilateral, es lo cierto que, en cualquier caso, la figura incorpora indudablemente un elemento de ofrecimiento y aceptación que reclama que se le apliquen principios generales propios del ámbito negocial como los que hemos señalado». Y ya antes, había señalado: «Con las debidas cautelas dado el ámbito de derecho público en que nos movemos, debe invocarse el espíritu del principio *pacta sunt servanda* y la prohibición de que el cumplimiento y eficacia de los acuerdos queden al arbitrio de una de las partes (arts. 1256, 1258 Cc)». En el mismo sentido, la STSJ Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2018, rec. 383/2017, que transcribe *ad pedem litterae* el FD de aquella.

cosa que cumplir con las prescripciones legales, al informar sobre el efecto reductor del pronto pago sobre la sanción junto al acuerdo de iniciación del procedimiento y al constatar, finalmente, dicho pago y confirmar la reducción prevista por la Ley. Se trata de una operación automática, reglada, en la que el órgano sancionador no tiene margen alguno de negociación ni negocia, efectivamente, en ningún caso.

La previsión del art. 85 LPAC elimina completamente la discrecionalidad de los órganos sancionadores en la reducción de sanciones. No tiene cabida, en el diseño legal, la posibilidad de que el órgano competente decida el porcentaje de reducción dentro de una posible horquilla establecida normativamente: el art. 85 no habilita en este sentido a los órganos sancionadores; únicamente autoriza a los reglamentos para ello y al órgano resolutor para «aplicar» las reducciones ya previstas. Por otra parte, si el órgano competente para incoar el procedimiento pudiese decidir singularmente el porcentaje de reducción debería motivar (algo no fácil) la aplicación de porcentajes diferentes según los casos, y supondría, finalmente, que las sanciones aplicables no dependerían solo de criterios normativamente previstos (gravedad de la infracción, porcentaje legal de reducción, etc.) sino también de criterios subjetivos, de pura oportunidad, no normativizados, lo que sería contrario a los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica y al propio derecho a la tutela judicial efectiva, por la dificultad de su control.

2. Reconocimiento de un nuevo derecho del imputado en el procedimiento sancionador. Alcance. ¿Puede ser restringido por leyes autonómicas?

Frente a la previsión del art. 8 REPEPOS, que disponía la mera posibilidad de reducción de sanciones pecuniarias por pronto pago, el art. 85 LPAC establece esta técnica con carácter general y obligatorio para todos los regímenes sancionadores sectoriales, sin perjuicio de otras posibles ventajas previstas por la normativa sectorial.

El art. 85 LPAC configura una técnica «intraprocedimental» y atribuye efectos jurídicos sustantivos y procedimentales a determinadas actuaciones de los imputados dentro de un procedimiento administrativo sancionador. Tanto en el caso de reconocimiento de responsabilidad como en el de pago anticipado, el art. 85 LPAC exige que se haya incoado el procedimiento con propuesta de una sanción, y que no haya terminado ni caducado: debe tratarse de un procedimiento «vivo». Por lo tanto, sólo se puede ejercer este derecho, configurado a modo de carga, una vez que el procedimiento está iniciado y el sujeto en cuestión está imputado: no es posible reconocer los beneficios señalados ante una simple denuncia, ni una vez finalizado el procedimiento o transcurrido su plazo de caducidad.

De esta forma, la ley crea —con base en el art. 149.1.18° CE— un nuevo derecho de los sujetos imputados de obligado reconocimiento por la Administración sancionadora: el derecho a una reducción cuantificada de la sanción pecuniaria en relación con la imputada en el procedimiento sancionador (14).

Esto supone que la previsión del art. 85 LPAC no puede ser desplazada por la legislación sectorial en las diversas materias [salvo por los procedimientos sancionadores expresamente excluidos por la DA 1.2°: en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería (15)]. Es decir, el art. 85 se impone a toda la legislación anterior, bien autonómica —por razón del principio de prevalencia—, bien estatal, en virtud del principio *lex posterior* (16). Pero lógicamente también actúa *pro futuro*: las leyes estatales y autonómicas que se dicten con posterioridad a la entrada en vigor de la LPAC deberán incluir el derecho reconocido en el art. 85 LPAC en sus respectivos regímenes sancionadores, por su condición de trámite del Procedimiento Administrativo Común (17).

Las sanciones pecuniarias constituyen el prototipo de las sanciones administrativas. Por eso, la previsión del art. 85 resulta de aplicación general en prácticamente todos los campos de actuación administrativa. Además, la

(14) Igualmente, es calificado como derecho subjetivo público perfecto el pago reducido previsto en el art. 16 de la ley italiana 689/81: PICCIONI, F. (2012) «Pagamento della sanzione in misura ridotta», en CAGNAZZO, A., e TOSCHEI, S., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 449-465, p. 450.

(15) Algunos de estos sectores cuentan asimismo con regímenes propios de reducción de sanciones en la legislación correspondiente (art. 94 TR Ley de Tráfico y Seguridad Vial, art. 188 Ley General Tributaria, art. 40.3 Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social).

(16) RAMS RAMOS, L. (2019), «De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial», *Revista de Administración Pública*, 208, pp. 132 ss. No obstante, hay supuestos creados por normas estatales anteriores, ventajosos para los afectados, cuya vigencia podría mantenerse siempre que no se reduzcan los derechos reconocidos por el art. 85 LPAC. P. ej., la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, establece en su art. 54 —inspirado sin duda en el art. 94 TR LSV— un procedimiento abreviado, que permite el pago voluntario para lograr un descuento del 50% de la cuantía de la sanción pero que no resulta aplicable a las infracciones muy graves. Esta previsión no puede impedir la aplicación de los porcentajes mínimos de la LPAC (hasta un 40%) a las infracciones muy graves de esta Ley Orgánica.

(17) RAMS RAMOS, L. (2019: 149-150). Como resume esta autora, «el art. 85 LPAC, no solo vincula al legislador *pro futuro* —que deberá tener en cuenta de ahora en adelante lo previsto en la nueva normativa básica—, sino que además es de aplicación prevalente respecto de aquellas normas que, aprobadas con anterioridad, contradigan la regulación del art. 85 LPAC; y que esta norma, por su carácter “común”, incumbe a todos los operadores jurídicos, de manera que las propias Administraciones públicas, en virtud de su potestad sancionadora, tendrán que aplicar lo previsto en el art. 85 LPAC que desplazará, en todo caso, a la normativa anterior que no sea plenamente compatible con el mismo».

normativa común española no hace distinción por razón de la gravedad: las multas por todas las infracciones y no solo por las leves o más nimias son susceptibles de pago adelantado y de reducción (18).

Con esta regulación, todos los procedimientos dirigidos a la imposición de sanciones exclusivamente pecuniarias llevan implícita la posibilidad de cumplir una carga (pago adelantado y/o reconocimiento de responsabilidad, con renuncia a recursos) por expresa previsión legal, en virtud de la cual los sancionados tienen derecho a la obtención de la ventaja de una sanción reducida y determinada y de la terminación inmediata del procedimiento sancionador.

Al margen de lo anterior, el art. 85.3 LPAC, en cuanto exige que la posible reducción se notifique con el inicio del procedimiento, incide en el contenido del art. 64.2 LPAC. Este precepto establece el contenido obligatorio del acuerdo de iniciación, y señala que debe incluir: «b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y *las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción*», y d) «Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando *la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85*».

El art. 85 LPAC prevé que, en el caso de sanciones solo pecuniarias (establecidas en el correspondiente acuerdo de iniciación) el pago voluntario «*implicará la terminación del procedimiento*» y además, «el órgano competente para resolver el procedimiento *aplicará reducciones...[que] deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento*». Quizá la omisión del art. 64.2 se deba a que el pronto pago no es aplicable a todo tipo de sanciones, sólo a las pecuniarias, pero en todo caso, el contenido del art. 64.2 debe entenderse complementado con lo dispuesto por el art. 85 LPAC.

Aunque las leyes anteriores o posteriores no incluyan este derecho (o no lo hagan en toda su extensión), no deja este de ser aplicable: se trata de un trámite esencial, una garantía de los particulares que los operadores jurídicos no pueden desconocer, y que las Administraciones públicas deben aplicar incluso ante el silencio de la legislación sectorial correspondiente (19), porque

(18) Se diferencia, en esto, de la regulación alemana, que reduce esta ventaja únicamente a la sanción de infracciones administrativas leves (art. 56 OWiG). Vid, igualmente, *supra*, la *Recommandation n° R (91) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative aux sanctions administratives*.

(19) Tal y como establece la Exposición de Motivos de la LPAC, «la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico».

la LPAC es prevalente respecto de cualesquiera normas estatales autonómicas o locales (20).

Pero su aplicabilidad va más lejos aún: aunque la norma no lo diga y la Administración competente tampoco lo recuerde en la tramitación del procedimiento sancionador (en la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento o de la propuesta de resolución), el imputado tiene derecho igualmente a dichas reducciones, porque se lo ha otorgado la Ley básica como trámite constitutivo del procedimiento administrativo común (21). Por otra parte, sería absurdo que el derecho del particular dependiese de que la Administración lo recordase.

Esto lleva a la necesidad de valorar la adecuación de algunas normas autonómicas a la Ley básica estatal. Es el caso, p. ej., del art. 4 de la Ley 3/2017 de Castilla-La Mancha, de 1 de septiembre, en *materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas*, que prevé que, en los procedimientos sancionadores de competencia autonómica en los que se proponga la imposición de una sanción *leve* o *grave*, la acumulación de reducciones según el art. 85 LPAC no puede superar el 50% de la sanción propuesta en el acuerdo inicial y el infractor debe reconocer su responsabilidad y efectuar el pago voluntario en el plazo otorgado en dicho acuerdo (22). Esta previsión contraviene en aspectos importantes la regulación del art. 85 LPAC: en concreto, solo es aplicable a infracciones leves y graves; impone un plazo para cumplir con las cargas; no dispone la posibilidad de cumplir con una sola de ellas (23)... Por eso no puede desplazar los términos más generosos de la LPAC.

Igualmente la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, prevé en su art. 121 la reducción de hasta el 50% de las sanciones en los

(20) RAMS RAMOS, L. (2019: 150).

(21) Así lo reconoce, p. ej., la STSJ Valencia de 29 de octubre de 2020 (rec. n. 251/2019), FD 3º, apoyándose en la redacción del art. 85.2 LPAC, que afirma el derecho del particular a la reducción por pronto pago. Y esta reducción —dice la sentencia— «aunque no estaba establecida en la propuesta de resolución sancionadora, en modo alguno dicha omisión podía afectar a su efectiva aplicación, al estar fijada en la Ley».

(22) «Artículo 4. Porcentaje de reducción de las sanciones en los procedimientos sancionadores. En los procedimientos sancionadores de competencia autonómica en los que se proponga la imposición de una sanción leve o grave, el porcentaje de las reducciones establecidas en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, podrá ascender hasta un máximo de un 50 % sobre el importe de la sanción propuesta en el acuerdo de inicio siempre que el infractor reconozca su responsabilidad y efectúe el pago voluntario en el plazo otorgado en dicho acuerdo. La efectividad de dicha medida estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción».

(23) En la línea de la crítica planteada por GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 590).

procedimientos sancionadores tramitados por la Administración foral, pero exige que la acumulación (pronto pago-reconocimiento de responsabilidad) se plantee en el plazo marcado por el acuerdo de iniciación (24). Al igual que en el caso anterior, deberá entenderse que no impide la aplicación directa del art. 85 LPAC, porque el art. 121.1 de la Ley Foral dispone que la acumulación solo podrá plantearse en el plazo marcado por el acuerdo de iniciación y no en cualquier momento del procedimiento antes de la resolución.

IV. FUNDAMENTO Y LÍMITES DE ESTA TÉCNICA

1. Fundamento de la reducción: la eficiencia de la administración

El constante incremento del número de sanciones que imponen las Administraciones muestra la efectiva incapacidad de la Administración sancionadora para perseguir todas las infracciones y tramitar todos los expedientes sancionadores que caen bajo su competencia (25); por eso, esta técnica pretende reducir gastos de la Administración, vinculados a la tramitación administrativa (procedimiento sancionador y recursos administrativos, ejecución forzosa) y a la tramitación judicial (defensa de la Administración en juicio).

Específicamente, el fundamento de la reducción por pronto pago es el ahorro parcial en el coste de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, que finaliza con el pago y el ahorro [pleno] del coste inherente a los recursos administrativos y al procedimiento de ejecución forzosa de la

(24) Artículo 121. Reducción de la sanción. 1. El órgano competente para resolver el procedimiento aplicará, en base a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los siguientes porcentajes de reducción de las sanciones pecuniarias: a) El 30% sobre el importe de la sanción en el caso de reconocimiento de la responsabilidad sin pago voluntario antes del plazo otorgado en el acto de iniciación del procedimiento. b) El 20% en caso de pago voluntario en cualquier momento anterior a la resolución. Ambas reducciones sólo serán acumulables entre sí siempre que se realicen en el plazo otorgado para el reconocimiento de la responsabilidad en la letra a). 2. El pago voluntario, con o sin reconocimiento de la responsabilidad, implicará la terminación del procedimiento desde el día en que se realice el pago, sin necesidad de emitir resolución. 3. El reconocimiento de la responsabilidad o el pago voluntario llevará implícito el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. 4. La terminación del procedimiento en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo no afectará a 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. 5. Reglamentariamente se podrán incrementar estas reducciones».

(25) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2019: 158), en la línea de HUERGO LORA, A. (1998), *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid, 1998, pp. 427-428, que reconoce que si la Administración sancionadora funcionase adecuadamente, no existirían reducciones por pago anticipado o conformidad.

sanción impuesta (26). Este ahorro es manifestación del principio de eficiencia (art. 3.1 f) LRJSP (27), vinculado a su vez al principio de economía procedimental y al de eficacia (art. 103.1 CE (28)). Pero el pronto pago refuerza además la seguridad jurídica del imputado (art. 9.3 CE), por la certeza de que no se volverá a tramitar dicho procedimiento (29).

En cuanto a la reducción por reconocimiento de responsabilidad, el fundamento específico es la colaboración con la Administración y la facilitación de la sanción (guarda cierta analogía con el viejo arrepentimiento espontáneo o la confesión de la infracción del art. 21.4 CP)» (30). Pero además, conlleva reducción de trámites, tanto administrativos (terminación del procedimiento sancionador, aunque no supresión del de ejecución forzosa), como judiciales: como se verá *supra*, mientras que el pronto pago no reduce las posibilidades impugnatorias, el reconocimiento de responsabilidad conlleva la impugnabilidad limitada (en la práctica, la casi segura no-impugnación) por el juego de la doctrina de los propios actos (*vid. infra*, VI).

En todo caso, la creación de un régimen privilegiado de pago adelantado y de reconocimiento de responsabilidad en una materia tan sensible como el procedimiento sancionador está sometido a los límites derivados de otros principios constitucionales y que el legislador debe ponderar (31). Por eso conviene aludir a los principios constitucionales limitadores de esta regulación.

2. Límites de la reducción de sanciones

A) El principio de legalidad

El principio de legalidad llama a tramitar enteramente el procedimiento sancionador incoado, a buscar la verdad material y a imponer la sanción que

(26) Cfr. ALEGRE ÁVILA, J.M. (2020), «Anulación de sanciones administrativas impuestas por “desobediencia a la autoridad” durante la vigencia de *estado de alarma*», <http://aepda.es>, p. 19. En el ordenamiento italiano, el pago previo y reducido responde también a una reducción de la actividad de los órganos administrativos, aunque alcanza también a los jurisdiccionales: tiene una finalidad «deflattiva» de la actividad de los citados órganos: PICCIONI, F. (2012: 450).

(27) «Las Administraciones públicas (...) deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos».

(28) Sobre el principio de economía procesal y su relación con el principio de eficacia del art. 103.1 CE, véase NOGUEIRA LÓPEZ, A., (2010) «El principio de economía procesal», SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, pp. 300, 302-303., pp. 299-324.

(29) Incluso tras la revisión de oficio de la sanción reducida y pagada: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., (2009: 159, 175), CANO CAMPOS, T. (2018: 176).

(30) CANO CAMPOS, T. (2018: 174-175).

(31) Sobre la ley de la ponderación característica de los conflictos entre principios constitucionales, véase RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2009: 160).

corresponda (arts. 9.3 y 25 CE) (32). Sin embargo, es la propia Ley —en concreto, el art. 85 LPAC— la que admite la posibilidad de reducir la tramitación en el caso de que los imputados reconozcan su responsabilidad y/o paguen prontamente la multa reducida. La previsión por ley de estos posibles beneficios no infringe el principio de legalidad.

Más dudoso es que la amplísima habilitación reglamentaria operada por el art. 85.3 se ajuste al principio de legalidad: «*El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente*». Se trata de una habilitación al reglamento que va mucho más allá del mero papel de ejecutor de la previa Ley, porque no establece límite superior alguno. Y tampoco distingue por razón del tipo de reglamento ni de la Administración que lo dicta (33). Ahora bien, por una parte, la regulación reglamentaria no es restrictiva de derechos, sino ampliatoria de la esfera jurídica del imputado, y el Consejo de Estado no ha apreciado tacha de ilegalidad en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley. Pero por otra, es indudable que los reglamentos no pueden contrariar a la Ley que ejecutan, que siempre podrá establecer reducciones más allá de los porcentajes del art. 85 LPAC (34).

¿Cuál es la razón de ser de la habilitación reglamentaria del art. 85.3 LPAC? Si las leyes sectoriales pueden habilitar a sus reglamentos ejecutivos para que desarrollen sus contenidos y concreten sus mandatos, ¿qué sentido tiene que el art. 85.3 habilite a los reglamentos para incrementar los porcentajes de reducción de sanciones? Esta habilitación puede responder a la obtención de mayores reducciones en defecto de previsión en ley sectorial, es decir, ante el silencio de la Ley que desarrollan (35).

Pero el reglamento está también sometido al principio de proporcionalidad, de acuerdo con los fines de la potestad sancionadora y de la de reducción de sanciones. La facilidad de utilización del reglamento puede dar lugar a

(32) *Op. cit.*, p. 159.

(33) Es indudable la especial capacidad reglamentaria de los Entes Locales para establecer mayores reducciones, a la vista de la amplia potestad sancionadora que les reconocen los arts. 139 y ss. LBRL.

(34) Según L. GÓMEZ ZAMORA (2019: 581) la ampliación potestativa del porcentaje de reducción *debe* hacerse mediante norma reglamentaria. Sin embargo, la habilitación al reglamento no elimina el papel de la Ley. Por otra parte, como se vio *supra*, algunas leyes han establecido límites cuantitativos a las reducciones reglamentarias.

(35) Esto es lo que ha ocurrido con la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria (BOE de 5 de mayo), desarrollada por RD 1199/1999, de 9 de julio, que es el que prevé, en su art. 51.3 la reducción de la sanción y la terminación del procedimiento por pago adelantado (ante el silencio de la Ley). No sería de extrañar que la expresa mención operada por el art. 85.3 LPAC a la posibilidad reglamentaria de incrementar la reducción se haya hecho a la vista de este u otros reglamentos que prevén ventajas por pago adelantado sin que la ley haga mención alguna a ella.

abusos en este sentido mediante el establecimiento de reducciones desproporcionadas, por lo que en su momento se planteó la posibilidad de limitarlas, aunque la LPAC no lo hace (36).

B) El derecho a la tutela judicial efectiva

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se deduce que un precepto como el art. 85, que otorga la ventaja de la reducción de la sanción a cambio de prestar la conformidad a la sanción (mediante el reconocimiento de responsabilidad) no puede obligar a renunciar a la tutela judicial efectiva, ya que la posibilidad de acudir a los tribunales está siempre abierta mientras no transcurra el plazo de impugnación. Ante una situación normativa similar en parte a la del art. 85 LPAC, pero en vía tributaria (37), reconocía:

«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» (STC 76/1990, de 26 de abril de 1990, FJ 7º).

De hecho, la redacción del art. 85 —tras su modificación en la tramitación parlamentaria— deja claro que en ningún momento se condiciona el ejercicio de la impugnación judicial de la sanción reducida por la citada ventaja de la reducción, y las numerosas sentencias en vía contencioso-administrativa relativas a impugnaciones de sanciones reducidas son buena muestra de ello.

La regulación de la reducción de sanciones en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común, incluida inicialmente en el art. 112, no mereció reproche alguno por el Consejo de Estado, aunque este sugirió que se mencionara la posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo frente a la sanción reducida y pagada, siguiendo el modelo de la Ley de Tráfico (38).

(36) Durante la tramitación de la Ley se presentó una enmienda (la n. 131) dirigida a limitar las reducciones en vía reglamentaria, por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: *La Izquierda Plural* al artículo 85.3 que, entre otras cosas, establecía: «El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente, con un máximo del 35 % por cada una de las reducciones». *BOCCGG, Congreso de los Diputados, Serie A Núm. 155-2* 28 de julio de 2015. Realmente estos límites protegen el principio de proporcionalidad.

(37) Art. 82 h) de la LGT derogada, en la redacción establecida por la Ley 10/1085, de modificación parcial de la Ley General Tributaria: «Las sanciones tributarias se graduarán atendiendo en cada caso concreto a: h) La conformidad del sujeto pasivo, del retenedor o del responsable a la propuesta de liquidación que se formule».

(38) «Sería conveniente, a fin de una adecuada salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución, precisar que el desistimiento

También varias de las enmiendas al art. 85 durante la tramitación parlamentaria proponían que se explicitase la posibilidad de recurso contencioso-administrativo frente a las citadas sanciones reducidas; aunque la renuncia exigida se refiere exclusivamente a acciones y recursos en vía administrativa, se ajusta mejor a la seguridad jurídica prever expresamente la posibilidad, en su caso, de la vía contenciosa (39).

En todo caso, no es cuestionable la posibilidad, en abstracto, de impugnar en vía judicial una sanción reducida por reconocimiento de responsabilidad, porque la renuncia exigida hace referencia exclusiva a las acciones y recursos administrativos. Como señala la STS de 18 de febrero de 2021 (rec. cas 2201/2020), FD 3º:

«A juicio de esta Sala, la solución a esta cuestión no ofrece duda alguna. 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. Y esa claridad hace innecesaria la utilización de cualquier otro método de interpretación ("*in claris non fit interpretatio*"), como reiteradamente ha establecido este Tribunal Supremo (...).

Pero además de la tutela judicial *sensu stricto*, hay que aludir a los derechos de defensa ejercitables en el procedimiento sancionador, tal y como reconoce igualmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. T. CANO CAMPOS plantea el problema de si la renuncia a realizar alegaciones y proponer pruebas (consecuencia de la finalización del procedimiento) se ajusta al derecho de tutela judicial efectiva que incide en el procedimiento sancionador. Aquí resultaría de aplicación la doctrina de la misma STC 76/1990, cuando establece las condiciones para la legitimidad de la reducción por terminación del procedimiento: «En la medida en que tal sacrificio no resulta desproporcionado, se adopta libremente por el interesado y con el mismo se obtiene

o renuncia de cualquier acción o recurso contra la sanción se refiere únicamente a la vía administrativa, no a la contencioso-administrativa, de manera análoga a la prevista en el artículo 80 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo» (Dictamen 275/2015, de 29 de abril, sobre Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, IV. 24).

(39) Véanse a este respecto la enmienda n. 51, del Grupo parlamentario vasco (EAJ-PNV) o 131, del Grupo parlamentario La Izquierda Plural en el Congreso de los Diputados (BOCCGG. Congreso de los diputados. Serie A Núm. 155-2 28 de julio de 2015), y las enmiendas n. 85, del Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), y n. 213, del Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (GPEPC) en el Senado (BOCCGG, Senado, apartado I, núm. 585-3954, de 25 de agosto de 2015).

un beneficio (...) que es el que mejor conviene a los intereses del peticionario (...), no hay transgresión de derecho fundamental alguno» (40). En el caso de la supresión de trámites del art. 85 LPAC se trata de una renuncia voluntaria y no hay un sacrificio desproporcionado, por lo que no supone una coacción que vulnere el derecho de defensa en los términos del art. 24 CE o del art. 6 CEDH (sentencia TEDH 27 de febrero de 1980, EDJ 641, *Deweer*) (41).

En el caso del reconocimiento de responsabilidad, tampoco hay infracción del derecho a no autoinculparse, porque se trata de un derecho que puede o no ejercerse, sin que pueda impedir la confesión de culpabilidad (42). Pero debe haber una recurribilidad limitada de las sanciones reducidas en vía contencioso-administrativa, sobre la base de la doctrina de los actos propios, como ha venido a confirmar la jurisprudencia (STS de 18 de febrero de 2021 (43)). No parece viable la renuncia a la vía judicial (al menos, si es irrevocable durante el plazo de impugnación), que podría conllevar la inconstitucionalidad del precepto (44), pero es evidente que quien ha reconocido su responsabilidad (con efectos jurídicos de reducción de la sanción) no puede ejercer la pretensión judicial en la misma extensión que quien no la reconoció.

Finalmente, la rebaja no puede ser de tal entidad que tenga un efecto disuasorio para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Podría haber situaciones en las que —como recuerda REBOLLO PUIG—, «más que un descuento puede verse como una agravación para el que ose combatir la sanción»; «no puede negarse que esto disuade del ejercicio del derecho de defensa y del acudir a los tribunales, lo que siempre es de resultado incierto

(40) STC 76/1990, de 26 de abril de 1990, FJ 7°. Se refiere el TC a un beneficio graciable —la condonación— mientras que en el caso del art. 85 LPAC es un beneficio atribuido por ley.

(41) CANO CAMPOS, T. (2018: 175). En el caso *Deweer* se planteó la renuncia —a modo de transacción— del señor *Deweer* al derecho a un proceso justo, garantizado por el artículo 6 del Convenio, renuncia determinada por la amenaza efectiva y grave de cierre provisional de su establecimiento. El Tribunal declaró que había violación del art. 6 del convenio.

(42) *Ibidem*.

(43) «(...) 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 ejercitar acciones o recursos en vía administrativa contra la sanción— tenga que asumir, como contrapartida lógica, que se incremente 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».

(44) Cfr. GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016) *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, p. 370.

frente a la seguridad de obtener un sustancioso descuento» (45). Y este efecto disuasorio —criterio de ponderación del principio de proporcionalidad (46)—, podría llegar a ser contrario al propio derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como reconoce la STC 140/2016, de 21 de julio de 2016 [FJ 10 c)].

C) El principio de proporcionalidad

La determinación —legal, y en su caso, reglamentaria— del porcentaje de reducción de la sanción por razón del pago anticipado y/o del reconocimiento de responsabilidad debe hacerse sin infringir los principios que rigen la imposición de sanciones, en especial el de proporcionalidad.

Las reducciones por pronto pago y reconocimiento de responsabilidad no deben alterar la proporcionalidad entre infracción y sanción, principio constitucional característico del Derecho sancionador y expresado en el art. 29.3 LRJSP: «*En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción (...)*»; una reducción excesiva podría alterar dicha proporción.

En concreto, el principio de proporcionalidad exige también que el montante económico de la multa sea disuasorio, esto es, lo suficientemente elevado como para disuadir de cometer dicha infracción en el futuro (art. 29.2 LRJSP: «*El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*») (47). Las reducciones factibles no pueden ser tan amplias que desnaturalicen la sanción.

Desde la perspectiva del imputado, a la cuantía sancionadora deben añadirse los costes vinculados a la sujeción temporal al procedimiento y a la tramitación que tiene el sancionado (de difícil cuantificación), esto es, la llamada «pena de banquillo». Y para la Administración, de la cuantía a cobrar

(45) Cfr. REBOLLO PUIG, M. (2016: 536).

(46) Sobre el efecto disuasorio (*chilling effect* —efecto escalofrío—), como canon de ponderación del principio de proporcionalidad en sentido estricto, casi siempre en relación con medidas restrictivas al ejercicio de derechos fundamentales sustantivos, véanse, entre otras, las SSTC 136/1999, de 20 de julio, FFJJ 20 y 29 c); 110/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 88/2003, de 19 de mayo, FJ 8; 185/2003, de 27 de octubre, FJ 5; 108/2008, de 22 de septiembre, FJ 3, y 104/2011, de 20 de junio, FJ 6 (STC 140/2016, FJ 10).

(47) Esto supone que debe superar el beneficio que obtiene el infractor y debe tener en cuenta, además, el riesgo de que su infracción sea percibida por la Administración: SHAVELL, Steven (2016), *Fundamentos del análisis económico del Derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, pp. 583-584.

por la multa deben descontarse los costes de tramitación; igualmente, la Administración tramitadora debe asumir los riesgos de que no se llegue a cobrar la multa (absolución, terminación anormal, inejecución, etc.).

Si esta es la situación ordinaria, cuando se realiza el pago adelantado, se produce la reducción de la sanción y se termina el procedimiento. Para el sancionado supone reducir la cuantía previsible y los costes de tramitación pero eliminar también las posibilidades de que la sanción no llegue a dictarse o a exigirse. Y para la Administración implica una disminución de ingresos, pero esta disminución queda compensada por la eliminación de los costes de tramitación y de los riesgos de no-cobro y, en su caso de los costes vinculados al proceso.

De acuerdo con lo anterior, la reducción de la sanción tiene que ser un porcentaje tal que cubra los riesgos de no-pago pero que mantenga su función disuasoria y si la reducción es excesivamente generosa, incentivará a los imputados al pronto pago y al reconocimiento de responsabilidad, pero puede no ser suficiente para disuadir de la comisión futura de infracciones (48). Por eso, la Ley y el reglamento deben encontrar el punto de equilibrio en los porcentajes de reducción (49).

Finalmente, también en relación con la proporcionalidad debe alertarse de un riesgo: la generalización de estas ventajas puede tener el efecto no querido de que los poderes públicos, para no ver reducida la recaudación (aunque sí los costes burocráticos) incrementen las cuantías de las sanciones de forma proporcional a las reducciones por pronto pago o reconocimiento de la responsabilidad (50); o bien que se incremente la iniciación de procedimientos sancionadores, de tal forma que los imputados —valorando la escasa eficacia de los recursos administrativos y la onerosidad de los judiciales— opten masivamente por la reducción de las sanciones por la vía del art. 85 LPAC (esta opción resulta más factible, porque no exige la actuación del legislador). Y esto

(48) Como señala DOMÉNECH, «las normas jurídicas influyen así sobre la conducta humana de una manera muy parecida —y tan predecible— a como lo hacen los precios. Si, por ejemplo, se endurece la sanción legalmente prevista para quienes cometan determinadas infracciones, es previsible, *ceteris paribus*, que disminuya el número de las mismas. Si se reduce la cuantía del impuesto que grava el consumo de un determinado producto, permaneciendo todo lo demás igual, cabe esperar que aumente dicho consumo» (DOMÉNECH PASCUAL, G. (2014) «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», RAP n. 195, pp. 99-133, p. 103). Sensu contrario, una reducción de la cuantía de las sanciones y del tiempo de sometimiento al procedimiento puede, indirectamente, estimular un cierto incremento del número de infracciones.

(49) Un análisis de la relación entre la reducción de la cuantía de la sanción como consecuencia de la autoinculpación, a efectos del carácter disuasorio de la sanción, puede verse en SHAVELL, S. (2016: 584).

(50) Cfr. CANO CAMPOS, T. (2018: 176). Insiste en la misma idea, calificando la práctica de «chantaje» y «extorsión» BUADES FELLÚ, J. (2019: 5).

puede suponer desviación de poder: utilización de una potestad sancionadora con fines principalmente recaudatorios.

V. EL PRONTO PAGO: RÉGIMEN DE SUS PECULIARIDADES

1. La realización del pronto pago y sus efectos

Como señala el art. 85.2 LPAC, el pago voluntario se puede hacer «*en cualquier momento anterior a la resolución*». La referencia debe entenderse hecha, en este caso, no a la fecha de la notificación de la resolución, sino a la fecha de la resolución misma, según la literalidad del precepto; y porque además, la seguridad jurídica no exige que el plazo se vincule a la notificación porque el pagador conoce perfectamente el plazo para hacer alegaciones a la propuesta de resolución que se le notificó en su momento (art. 89.2 LPAC) (51).

Lo que prohíbe en todo caso la Ley es que el pago se realice antes de la incoación del procedimiento, es decir, tras la denuncia (52). Tampoco se prevé un plazo determinado para realizar el pronto pago, a diferencia de la normativa de tráfico (art. 94 TRITSV) o de otras normas sectoriales (*vid. supra*).

Lógicamente no puede realizarse el pronto pago una vez que haya caducado el procedimiento, es decir, una vez que haya transcurrido el plazo de caducidad, aunque no se haya declarado formalmente esta. La razón es clara: un procedimiento caducado es un procedimiento inexistente (53).

Aunque no tiene ningún sentido realizar alegaciones simultáneamente al pago voluntario, porque este determina la finalización del procedimiento, sería factible, sin embargo, hacer alegaciones al acuerdo de iniciación y realizar el pago tras la propuesta de resolución, que puede haber aceptado o no dichas alegaciones, porque la LPAC no condiciona el pago a la no presentación de alegaciones (54).

En cuanto a los efectos, no es casual que la regulación del pago adelantado se incluya en el capítulo V, titulado «Finalización del procedimiento», y en el art. 85, cuyo título es: «Terminación en los procedimientos sancionadores».

(51) GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 586).

(52) Cfr. GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016: 369).

(53) Como afirman categóricamente, entre otras, la STS de 10 de enero de 2017 (rec. 1943/2016), FD 5^o, o la posterior de 19 de marzo de 2018 (rec. 2054/2017), que recuerda que «si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo» (FD 2^o).

(54) En la legislación sectorial, sin embargo, hay casos en que el pronto pago se condiciona también a la no presentación de alegaciones o a tenerlas por no puestas, en su caso. Así, el art. 94.b) TRITSV o el 54.3 b) LOSC.

Los términos del art. 85 son claros: el pronto pago «*implica la terminación del procedimiento* [sancionador]». Por lo tanto, no cabe ya hacer ningún tipo de valoración porque toda actuación que se lleve a cabo es extraprocedimental. Así lo confirma las sSTSJ Castilla-La Mancha de 22 de noviembre y de 28 de diciembre de 2018, que mencionan una serie de principios generales del derecho que avalan la previsión legal y que se ven infringidos por la posible decisión de continuar la tramitación (55) o con la declaración de caducidad posterior al pago, porque supondría que el procedimiento no terminó con el pago (56). Detrás de la previsión legislativa que entiende terminado el procedimiento con el pago, está el principio de seguridad jurídica, sin perjuicio de otros (57).

Por otra parte, el pago anticipado implica el cumplimiento de una sanción. Tiene un efecto liberador que impide que pueda volver a tramitarse un procedimiento ni imponerse una sanción al mismo sujeto con relación a los mismos hechos y con el mismo fundamento, porque la responsabilidad se ha extinguido (58): el pago determina la aplicación del principio «*non bis in idem*» respecto de una posterior sanción administrativa (59). Por otra parte, la

(55) «Esta interpretación de la legalidad [que permite continuar el procedimiento tras el pago voluntario] contradice al menos los siguientes principios generales del Derecho: Principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica (arts. 9.3 CE, 3.1.e de la Ley 40/2015): pues contradice tales principios el ofrecer de manera categórica determinadas consecuencias en caso de que se produzca un determinado actuar por parte del administrado (comportamiento que incluye reconocimiento de hechos, desembolsos económicos y renuncia a acciones) y después no asumir tales consecuencias» (FD 2°).

(56) Y porque, como dicen las citadas sentencias, «Resultaría contrario a la idea misma que rige la caducidad, que es protectora del expedientado, el que se utilice por la Administración para perjudicarle respecto a lo que sería la resolución legalmente debida del expediente».

(57) Algunas sentencias, bajo la vigencia del art. 8.2 REPEPOS, acudieron al art. 1156 CC para justificar la terminación del procedimiento con el pago adelantado: véase la STSJ Val de 21 de mayo de 2003 (rec. 114/2000), FD 3° (vid., supra, capítulo II). Según el 1156 Cc, el pago es un medio de extinción de obligaciones (aunque en este caso, la obligación no preexiste).

(58) «La Administración se encuentra, tras el pago voluntario de la multa en cuantía reducida, con un impedimento en el plano procedimental; y, en el sustantivo, la responsabilidad del sancionador ya ha sido extinguida»: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2009: 176). Ya la jurisprudencia lo venía admitiendo para el pago adelantado bajo la aplicación del viejo art. 8.2 REPEPOS, por razones estrictas de seguridad jurídica: la STSJ Gal de 19 de junio de 2003 (rec. 4480/1999), FD 3° señalaba: «Sí en cambio tiene que ser acogida la alegación del recurrente que se refiere a la improcedencia de dictar una resolución que sanciona por una infracción más grave después de haber satisfecho el denunciado, haciendo uso de la facultad concedida por el artículo 8.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/93), la sanción pecuniaria indicada en la propuesta de resolución (...)».

(59) Ahora bien, con respecto a un posible posterior proceso penal sobre los mismos hechos, el principio *non bis in idem* solo puede plantearse desde la vertiente sustantiva: señala

liberación de la obligación por pronto pago se ajusta igualmente los principios generales del derecho de obligaciones (60).

2. Sanción no expresa y obligación de resolver expresamente

Es evidente que no hay una resolución sancionatoria expresa, con un contenido obligatorio en ningún momento del proceso; el procedimiento sancionador termina como consecuencia del pago voluntario y no por sanción expresa (a diferencia de lo que se establece en general en el art. 85.1 respecto del reconocimiento de responsabilidad, donde se prevé «*la imposición de la sanción que proceda*»).

No han faltado autores que se han planteado si en estos casos hay o no sanción. Aunque la Ley no establezca en estos casos la obligación de imponer una sanción, haberla, «hayla»: así se deduce de los propios términos utilizados por la Ley (art. 85.3): «Las citadas reducciones... su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la *sanción*». Además, buena prueba de ello son todas las sentencias de los órganos judiciales que han resuelto impugnaciones de sanciones rebajadas. Destaca, en este sentido, la STS de 18 de febrero de 2021 (rec. n. 2201/2020), pero a lo largo de este trabajo se citan decenas de resoluciones de otros órganos judiciales. Parece claro además que, de entender que no hay resolución sancionadora, el pago previo no sería cumplimiento de una sanción y por tanto carecería de causa (61): la sanción justifica, causaliza el pago.

Sabiendo que el pago determina el cumplimiento de la multa, necesariamente la sanción nace y muere (es cumplida) con el pago. Por lo tanto, aunque el procedimiento, desde un punto de vista formal, termina con el pago, lo cierto es que, desde un punto de vista sustantivo, en ese pago se concentran la imposición de la sanción reducida y su cumplimiento.

No hay acto sancionador expreso, pero hay sanción: se puede entender que la sanción propuesta incluida en la imputación provisional se convierte,

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2009: 178) que el *bis in idem* procedimental en estos casos depende de la complejidad del procedimiento y de la naturaleza y magnitud de la sanción que se pueda imponer (STC 2/2003, FJ 8º). Con un procedimiento prácticamente inexistente no sería factible, pues, exigir esta prohibición.

(60) «Como quiera que el pago según el art. 1156 del Código Civil extingue las obligaciones la Administración en materia pecuniaria debe dar por terminado el procedimiento y no puede imponer sanción pecuniaria superior» (STSJ Valencia de 21 de mayo de 2003 (rec. 114/2000), FD 3º).

(61) Así lo plantea igualmente J.R. CHAVES (2020) en «Sanciones tácitas por pago voluntario con rebaja», 22 de julio de 2020, <https://delajusticia.com/2020/07/22/sanciones-tacitas-por-pago-voluntario-con-rebaja/> (última entrada, 22 de abril de 2022).

mediante el pago, en sanción definitiva o produce los efectos de esta. Habría, por tanto, una «mutación» prevista por ley como consecuencia del pago (62).

La falta de previsión de una resolución expresa del procedimiento no conlleva, a pesar de la apariencia, una infracción de la obligación de resolver (art. 21 LPAC: «*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*»), porque debe entenderse que este art. 21 sigue siendo aplicable, aunque con las pertinentes adaptaciones al caso (63).

En efecto, tras el pago y la finalización del procedimiento la Administración tiene que dictar una resolución expresa: está obligada a ello por el art. 21.1 LPAC (64). La resolución que se dicte debe responder a la resolución surgida en virtud de la Ley en el momento del pago (constatación de la imposición de una sanción reducida y de su pago). No será una resolución «sancionadora» *sensu stricto*, fruto de la tramitación de un procedimiento sancionador, sino una resolución que constata la sanción reducida y el pago liberador de esa por el infractor (65).

Esta solución ha sido también mantenida por la jurisprudencia:

«Se trata [el pago] de una de las formas de terminación (como el desistimiento, la renuncia o la imposibilidad, art. 84) que deben dar lugar al subsiguiente dictado de una resolución que se limite a constatar la causa de finalización y a archivar el procedimiento o, si se quiere, a imponer la sanción, pero en la misma cuantía que la pagada con la reducción correspondiente» (STSJ Castilla-La Mancha de 22 de noviembre de 2018, rec. 384/2017, FD 2º).

(62) En este sentido, para las sanciones de tráfico e inspirándose en el art. 95.4 TRLTSV lo sugieren CANO CAMPOS, T. (2014), *Las sanciones de tráfico*, 2º edic., Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, p. 373 y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2009: 172). El acto presunto, según el Diccionario Jurídico de la RAE es el «acto provocado por la interpretación que la ley permite dar al silencio de la Administración cuando tiene el deber de dictar una resolución expresa» En el caso del pago adelantado no hay silencio ante un deber de resolución expresa, porque el propio pago termina el procedimiento. Niegan también la existencia de acto presunto estos dos autores.

(63) REBOLLO PUIG, M. (2016: 532); PUIGMULÉ RECASENS (2022: 481).

(64) La objeción posible relativa al pago adelantado de las sanciones de tráfico, que excluye expresamente la necesidad de resolver expresamente (art. 94 d) TRLTSV: «Una vez realizado el pago voluntario de la multa (...), concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias: c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago») podría justificarse por la previsión de la DA 1º LPAC, que dispone —entre otras cosas— que las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia de tráfico se regirán por su normativa propia.

(65) En contra, GRIJALBA LÓPEZ, J.C. (2017), «Sobre el art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa* nº 7, p. 5, entiende que la sanción debe acordarse para tenerla en cuenta en procedimientos posteriores, a efectos de reincidencia (art. 29.3.d) LRJSP) y porque se renuncia a cualquier acción o recurso administrativo contra la sanción (art. 85.3).

Por eso, «la resolución que se dicte como consecuencia del pago no podrá más que ratificar lo que ya determina la Ley por ministerio de la misma, siendo mera constancia de los hechos acaecidos con ocasión del pago (66)», lo que inevitablemente recuerda a la regulación del silencio positivo de la LPAC (67).

De esta forma, debe dictarse resolución administrativa expresa, por exigencia del art. 21.1 LPAC, pero su contenido mínimo incluirá:

- determinación de la sanción (reducida)
- constatación del previo pago (condición para la citada reducción)
- archivo del expediente sancionador (68).

Además de ello, la notificación de esta resolución deberá expresar los requisitos aplicables al caso entre los que establece el art. 40.2 LPAC: indicar que pone fin a la vía administrativa, la expresión del recurso que proceda en vía judicial, el órgano ante el que hubiera de presentarse y el plazo para interponerlo.

3. La impugnación contencioso-administrativa de la sanción reducida exclusivamente por pronto pago

La terminación por pago anticipado no limita en modo alguno el acceso a la vía contencioso-administrativa, tanto por cuestiones de forma como de fondo (69). El pago adelantado implica el compromiso de no presentar recursos administrativos, pero no supone en modo alguno una renuncia a la impugnación judicial (70). Y tampoco limita, desde ningún punto de vista, las pretensiones

(66) Sentencias de 2 de mayo y de 3 de septiembre de 2019, del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 2 de Palma de Mallorca, rec. 80 y 88/2019, FD 1º.

(67) Según el art. 24.2 LPAC, «La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento», y el art. 24.3 completa: «La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen: a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo».

(68) STSJ Castilla-La Mancha de 22 de noviembre y de 28 de diciembre de 2018, FD 2º.

(69) En el mismo sentido, GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016: 371); CANO CAMPOS, T. (2018: 176); ALEGRE ÁVILA, J.M. (2020: 10). También bajo la legislación derogada (art. 8 REPEPOS), apuntaba a la misma conclusión REBOLLO PUIG, M. (2010: 997).

(70) Algo distinto ocurre en la legislación de tráfico. Para RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2009: 169 ss.), el pronto pago (en la legislación de tráfico) conlleva la recurribilidad limitada en vía contencioso-administrativa. Y ello, sobre la base de que la Exposición de Motivos de la reforma de la Ley de Tráfico que introdujo esta técnica en su configuración actual afirma que el pronto pago en estos casos se inspira en las sentencias de conformidad de los juicios rápidos regulada en la LEcrim, que impide la impugnación de dichas sentencias de conformidad por razones de fondo (art. 787.7 LEcrim): solo cabría la impugnación por motivos de forma y, destacadamente, por vicios de la voluntad del que realizó el pago anticipado.

en vía judicial, porque el pago voluntario, *per se*, no supone reconocimiento de responsabilidad y no es aplicable la doctrina de los actos propios.

Además, en el art. 85 LPAC la distinción entre reconocimiento de responsabilidad (que impide, efectivamente, la impugnación contencioso-administrativa de la sanción por motivos de fondo) y el previo pago es buena muestra de que, si hay pago pero no reconocimiento, por algo se hace, y no hay inconveniente para impugnar por motivos de fondo la sanción. Si no fuera así, ¿qué sentido tendría regular dos causas de reducción de la sanción bien acumulables, bien articulables autónomamente?

De hecho, en la práctica, el pago anticipado de la sanción sin reconocimiento simultáneo de responsabilidad supone que se pretende recurrir la sanción (71), porque no es aplicable la doctrina de los actos propios.

Lógicamente, la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la sanción reducida (y pagada) no implica en ningún caso la pérdida de la reducción: no lo dispone el art. 85 y además supondría una clara *reformatio in peius* porque la sanción impugnada ha sido impuesta y cumplida (72).

A efectos impugnatorios cabe plantear cuál es el momento del inicio (*dies a quo*) del plazo de impugnación: si el día del pago voluntario (art. 85.2 LPAC) o el día de la notificación de la terminación del procedimiento (art. 21.1 LPAC).

Hay algunas resoluciones judiciales que establecen que el *dies a quo* viene determinado por el pago, y no por la notificación de la resolución declarativa de la finalización del procedimiento (73). Este planteamiento no infringe el principio de seguridad jurídica: está claro que el sancionado sabe cuándo ha pagado; y aunque la ley guarda silencio respecto al inicio del plazo impugnatorio al respecto (74), entender que coincide con el momento del pago se ajusta correctamente a la regulación de los plazos de acceso al contencioso-administrativo. Y como la resolución expresa no es sancionadora, sino de mera constatación, en estos casos la notificación de la resolución declarativa podría configurarse como un acto meramente confirmatorio de otro anterior y no serviría para determinar el plazo de impugnación (75). Además, se ajusta a la previsión

(71) En el mismo sentido, REBOLLO PUIG, M., (2016: 532-533).

(72) En sentido similar, ALEGRE ÁVILA, J.M. (2020: 10, 19).

(73) En este sentido, p. ej., pueden verse las sentencias del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 2 de Mallorca, de 2 de mayo de 2019 (rec. 80/2019) y de 3 de septiembre del mismo año (rec. 88/2019), FD 1°.

(74) Cfr. GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016: 370).

(75) No faltan sentencias de juzgados que lo señalan: las más arriba citadas del Juzgado n. 2 de Mallorca, de 2 de mayo y de 3 de septiembre de 2019 (recs. 80 y 88/2019) argumentan en su FD 1°, «Toda resolución posterior al pago voluntario que regula el artículo 85 será mera confirmación de la terminación ya producida y, por tanto, no deberá entenderse

del art. 46.1 LJCA, que establece que, en los supuestos de la impugnación de actos no expresos, el plazo comienza a correr desde el día siguiente al de la producción de dicho acto (en nuestro caso, al día siguiente del pago voluntario).

Más dudas suscita la extensión del plazo de impugnación. Según el art. 46.1 LJCA, si en los actos expresos es de dos meses desde la notificación de estos, en los presuntos, lo es de seis desde la producción del acto. En nuestro caso no hay acto presunto en el sentido de la LPAC y de la LJCA, por lo que parece lógico que se aplique el plazo de dos meses, teniendo en cuenta además que el interesado conoce el contenido del acto... porque lo ha cumplido.

VI. RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

1. Concepto

En el caso de la previsión del art. 85 LPAC, el denominado «reconocimiento de responsabilidad» no se refiere a una confesión, ni siquiera a una mera aceptación de los hechos, sino que constituye una «íntegra admisión de la acusación formulada, incluida la sanción» (76).

A) Atenuante articulado como modalidad de terminación procedimental

La legislación administrativa general no contiene una norma similar a la penal, que recoge la confesión de la infracción como atenuante general, siempre que se realice antes de que el infractor conozca que el proceso judicial se dirige contra él (art. 21 CP). Sin embargo, la técnica procesal penal comparable al reconocimiento de responsabilidad en Derecho administrativo sancionador es la denominada «sentencia de conformidad» en el proceso penal (77). Es clara la analogía entre el reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento sancionador administrativo y las denominadas sentencias de conformidad en los juicios rápidos.

Sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional considera la conformidad del sujeto pasivo con la propuesta de liquidación como un atenuante de la multa, en la línea del Código Penal. Y reconoce la proximidad con las sen-

comenzado el plazo con la notificación de esta sino con el pago realizado, en coherencia con el artículo 28 LJCA». (El art. 28 LJCA establece: «No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma»).

(76) REBOLLO PUIG, M. (2016: 531).

(77) LÓPEZ TOMÁS, A. (2017), *Reforma Ley 39/2015. Novedades y especialidades en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial*, fe d'erratas, Madrid, p. 64.

tencias de conformidad de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (STC 76/1990, FJ 7º) (78).

Y aunque la LPAC no la prevea, en el ámbito comparado también se pueden encontrar regulaciones que califican expresamente el reconocimiento de la responsabilidad como atenuante (79), y en el Derecho español la Ley 2/1998, de 20 de febrero, *de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco* sí que incluye una circunstancia atenuante suficientemente amplia que incluiría el reconocimiento de responsabilidad (art. 7.7):

«También se valorará siempre como circunstancia atenuante la colaboración del imputado en el esclarecimiento de los hechos».

En todo caso, aunque la LPAC no califica como tal atenuante al reconocimiento de responsabilidad en el art. 85 LPAC, en la práctica dicho reconocimiento tiene un efecto atenuante automático *ex lege*, en cuanto es la ley la que determina la reducción de las sanciones pecuniarias. Ahora bien, curiosamente el reconocimiento de responsabilidad se incluye, desde el punto de vista sistemático, en la regulación de las modalidades de terminación del procedimiento sancionador, al igual que el pago voluntario.

B) Sus diferencias con el pago voluntario

Tanto el pago voluntario como el reconocimiento de responsabilidad constituyen causas de reducción de la sanción pecuniaria prevista. Se regulan

(78) «Por lo que respecta al art. 82 h) de la LGT, debe recordarse que su enunciado constituye uno más entre los distintos criterios que la ley prevé para graduar la cuantía de las sanciones tributarias, lo que significa ciertamente que la conformidad del sujeto pasivo, del retenedor o del responsable con la propuesta de liquidación que se le formule puede suponer una atenuación de la multa que sin tal conformidad podría serle impuesta. Se trata de una técnica cuyo designio es lograr una simplificación y celeridad en los procedimientos tributarios y cuyo empleo es por ello frecuente en la legislación comparada, no siendo tampoco completamente ajena al campo de la legislación penal, como lo acredita el hecho de que en el art. 9.9 de nuestro Código Penal se contemple una atenuante que guarda alguna similitud con el criterio sancionador que ahora examinamos, ni tampoco al de la legislación procesal penal, en la cual el art. 793.3.11 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal autoriza al Juez de lo Penal a reducir sensiblemente la pena, llegando incluso hasta la absolución, en una Sentencia de conformidad en la que el acusado hubiese reconocido los hechos» (STC 76/1990, de 26 de abril de 1990, FJ 7º, A).

(79) En el ordenamiento peruano la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General en su art. 236.2 establece: «Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe».

ambas en el mismo precepto, bajo el epígrafe «*Terminación del procedimiento sancionador*», y de la regulación legal se deduce que ambas actuaciones también conllevan la finalización del procedimiento sancionador en el caso de sanciones pecuniarias. Además, tratándose de este tipo de sanciones (80), en sendos supuestos la terminación del procedimiento es reglada, porque el órgano competente carece de capacidad para valorar las cuantías de reducción (que son de aplicación automática) y la terminación le es impuesta (81).

Sin embargo, hay claras diferencias entre una y otra causa, no solo por el contenido, sino también por los efectos; el reconocimiento de responsabilidad limita extraordinariamente la impugnación judicial (de acuerdo con la doctrina de los propios actos); sin embargo, el pago voluntario no conlleva en modo alguno aceptación de la responsabilidad: por sí solo implica el cumplimiento de la sanción (82) y, como se vio más arriba, no limita tampoco la impugnabilidad de la sanción.

C) Una explicación del art. 85.1 y su relación con el art. 85.3

El art. 85.1 LPAC establece: «*Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda*».

Esta redacción es idéntica a la del art. 8.1 REPEPOS; la previsión reglamentaria, diseñada como potestativa, se condecía con los párrafos siguientes del art. 8, que configuraban las ventajas como potestativas (83). Sin embargo,

(80) No se entiende muy bien por qué solo se puede aplicar cuando las sanciones que son únicamente pecuniarias, y no cuando son pecuniarias y de otro tipo. No hay ningún motivo que lo justifique y se presta a que el ejercicio del derecho de reducción de la sanción quede condicionado a la previa decisión del órgano competente para iniciar el procedimiento o del instructor, que podrán incluir o no sanciones accesorias además de la multa (si proponen multa y otra sanción accesoria, aunque esta sea nimia, imposibilitan de facto el ejercicio del derecho de reducción). Por esta falta de justificación y por el riesgo de distorsionar la posibilidad de ejercicio del derecho, se ha propuesto la aplicabilidad a todas las multas, vayan o no acompañadas de otras sanciones no pecuniarias: REBOLLO PUIG, M. (2016: 533).

(81) En contra, A. QUEREDA TAPIA entiende que en los supuestos de reconocimiento de responsabilidad la resolución de terminación del procedimiento no es reglada, sino discrecional, de acuerdo con el término utilizado por el precepto (se refiere al art. 85.1) que no es imperativo sino facultativo, y es así para evitar que un reconocimiento de responsabilidad que no sea real permita encubrir al verdadero responsable (QUEREDA TAPIA, A., (dir) *et alii* (2018), *Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2ª edic., Cizur Menor, p. 162).

(82) *Vid., supra*, V.3.

(83) *Vid., supra*, II.2 Se podía ver como una posibilidad del órgano competente, que puede otorgar o no efecto vinculante al reconocimiento de responsabilidad, según GARBERÍ LLOBREGAT, J., y BUTRÓN RAMÍREZ, G. (2021: 1714).

en el art. 85 la voluntad de la ley fue crear un auténtico derecho a la reducción de las sanciones pecuniarias, para lo que el art. 85.2 determinó taxativamente la finalización del procedimiento por pronto pago (automática) y las reducciones de las sanciones propuestas en las cuantías determinadas (art. 85.3) por pronto pago o reconocimiento de responsabilidad.

Entonces, ¿cómo se justifica la redacción del art. 85.1? Reconoce la posibilidad de aplicación a todas las sanciones del principio procesal tradicional: «A confesión de parte, relevo de prueba» (84). Es decir, la aceptación de la responsabilidad imputada permite al instructor dar por terminada la instrucción sin necesidad de otras pruebas o de abrir el periodo de prueba.

El carácter habilitador y potestativo del art. 85.1 tiene su específica concreción para las sanciones pecuniarias en los párrafos siguientes. En estos casos, el reconocimiento de responsabilidad por el interesado produce, necesariamente, la reducción de la sanción y la terminación del procedimiento obligatorias.

Sendas características del contenido del art. 85.1 —carácter potestativo, principio procesal— se explican correctamente a la luz de los párrafos posteriores (85.2 y 85.3), que confirman la razón de ser del párrafo que les antecede.

En efecto, el citado principio procesal hace referencia a todo tipo de procedimientos sancionadores, de los que los dirigidos a imponer multas no son sino una especie. Por eso constituye una declaración general que queda concretada —en lo que se refiere a los procedimientos dirigidos a imponer sanciones pecuniarias— por las previsiones de los arts. 85.2 y 85.3, de carácter obligatorio para la Administración, en cuanto que reconocen un auténtico derecho a los imputados, y establecen que «la sanción que procede» (art. 85.1) es una sanción reducida. A idéntica conclusión se llega cuando se entiende el art. 85.1 (85) en el sentido de que el término «podrá» no habilita a la Administración para declarar discrecionalmente terminado el procedimiento cuando lo considere oportuno, sino que obliga a terminar el procedimiento cuando concurra el supuesto previsto por la norma, de acuerdo con la STSJ Gal de 16 de abril de 2003 (rec. 4479/1999), referida

(84) Véase la LECrim, arts. 694. «Si en la causa no hubiere más que un procesado y contestare afirmativamente, el Presidente del Tribunal preguntará al defensor si considera necesaria la continuación del juicio oral. Si éste contestare negativamente, el Tribunal procederá a dictar sentencia en los términos expresados en el artículo 655» y 695: «Si confesare su responsabilidad criminal, pero no la civil, o aun aceptando ésta, no se conformare con la cantidad fijada en la calificación, el Tribunal mandará que continúe el juicio. Pero, en este último caso, la discusión y la producción de pruebas se concretarán al extremo relativo a la responsabilidad civil que el procesado no hubiese admitido de conformidad con las conclusiones de la calificación. Terminado el acto, el Tribunal dictará sentencia».

(85) En este sentido, GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2016), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, p. 336; GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 584).

esta al art. 8.2 REPEPOS, pero aplicable —por la literalidad del art. 85.1 LPAC— al caso (86).

En definitiva, el art. 85.1 LPAC es un criterio general y establecido en términos habilitantes, mientras que el art. 85.3 concreta aquél en la reducción de las sanciones pecuniarias, junto con otras peculiaridades procedimentales.

2. Ejercicio del reconocimiento de responsabilidad sin previo pago: momento oportuno y necesidad de resolución sancionadora expresa

Aunque una interpretación literal —literalísima— del término «sanción propuesta» (art. 85.3) lleve a que solo se pueden utilizar estas ventajas tras la instrucción del procedimiento y la propuesta de sanción, lo cierto es que esta interpretación resulta absurda, no acorde con la finalidad de la técnica. De hecho puede reconocerse antes la responsabilidad, «*iniciado el procedimiento sancionador*» (art. 85.1), desde que exista un pronunciamiento preciso sobre la posible sanción que corresponderían a los hechos imputados (87). Además, el art. 64.2 d) LPAC establece que el acuerdo de iniciación debe contener una indicación «*de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85*».

Por otra parte, si el pago puede hacerse en cualquier momento «*antes de la resolución*» y si el reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario son acumulables (y por tanto, pueden darse simultáneamente, en la medida en que el pronto pago determina la finalización del procedimiento), debe entenderse —la Ley no prohíbe esta interpretación— que también es aplicable el mismo *dies ad quem* al reconocimiento de responsabilidad: no

(86) «[...] [C]uando el redactor del precepto utiliza el término “podrá” no está facultando a declarar terminado el procedimiento cuando así lo considere oportuno el competente para ello, a modo de una facultad discrecional, sino obligándole a ello cuando concurra el supuesto que la norma prevé». «En favor de la interpretación expuesta debe significarse que el empleo del término “podrá” se contiene así mismo en el apartado 1 del artículo 8 citado, para un supuesto, cual es el del reconocimiento de su responsabilidad por el infractor, previendo que se resuelva el procedimiento, con la imposición de la sanción que proceda, y nuevamente se repite en el último párrafo del artículo al expresar que “*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*”». «Ambos supuestos, especialmente el segundo por su tenor literal y los dos por una interpretación lógica y finalística permiten deducir que son de aplicación obligada, al igual que lo es el trámite de conformidad en la vía penal» (STSJ Galicia de 16 de abril de 2003, FD 4º). Esta interpretación del art. 8.2 REPEPOS, no obstante, fue posteriormente sustituida por la que entendía que el citado precepto abría un margen de disponibilidad a la propia Administración: *vid., supra*, capítulo I.

(87) En sentido similar, REBOLLO PUIG, M. (2016: 532).

aplicarlo supondría condicionar la acumulabilidad y estaría imponiendo un plazo para el ejercicio de esta carga que la Ley básica no ha querido imponer ni delegar en la legislación sectorial) (88). Puede pensarse, no obstante, que admitir el reconocimiento de responsabilidad hasta el momento antes de la resolución sancionadora es contrario a la finalidad de esta técnica, en cuanto que no conlleva ahorro de la tramitación del procedimiento sancionador; sin embargo, a pesar de ello sí que supone un ahorro importante al evitar de forma segura los recursos administrativos y de forma prácticamente segura la tramitación judicial.

Por lo dicho no parece correcto (salvo que se entienda sin perjuicio de la aplicación del precepto básico) el establecimiento de un plazo en el acuerdo inicial para el cumplimiento de sendas cargas, como dispone la legislación foral general navarra o la Ley castellano-manchega (89): el art. 85 LPAC no condiciona el cumplimiento a un plazo y menos aún a un plazo establecido por el órgano iniciador el procedimiento.

No se pueden hacer alegaciones posteriores al reconocimiento de responsabilidad ni tampoco simultáneas, porque el reconocimiento obliga a resolver el procedimiento. Respecto a las posibles alegaciones anteriores, el reconocimiento no incide sobre ellas, por la misma razón (90).

En lo no previsto por el párrafo 3º del art. 85 a efectos de reconocimiento de responsabilidad, debe aplicarse el art. 85.1. El reconocimiento de responsabilidad —íntegra admisión de la acusación— conlleva la obligación de que el órgano competente resuelva el procedimiento imponiendo «la sanción (reducida) que proceda», si no hubo previo pago.

(88) En contra, PUIGMULÉ RECASENS (2022: 477) entiende que la frase «iniciado el procedimiento» implica que no puede reconocerse la responsabilidad cuando está a punto de finalizar y se han formulado alegaciones.

(89) Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, art. 121.1: «El órgano competente para resolver el procedimiento aplicará, en base a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, ... los siguientes porcentajes de reducción de las sanciones pecuniarias: (...) *Ambas reducciones sólo serán acumulables entre sí siempre que se realicen en el plazo otorgado para el reconocimiento de la responsabilidad en la letra a)*». Ley 3/2017 de Castilla-La Mancha, de 1 de septiembre, *en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas*, art. 4: «En los procedimientos sancionadores de competencia autonómica en los que se proponga la imposición de una sanción leve o grave, el porcentaje de las reducciones establecidas en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, podrá ascender hasta un máximo de un 50 % sobre el importe de la sanción propuesta en el acuerdo de inicio siempre que el infractor reconozca su responsabilidad y efectúe el pago voluntario en el plazo otorgado en dicho acuerdo».

(90) En contra, PUIGMULÉ RECASENS (2022: 475) entiende que no cabe la reducción por reconocimiento tras haber realizado alegaciones contrarias, porque se estarían realizando actos incompatibles.

No es necesaria, por tanto, más tramitación (se conoce ya cuál es la sanción a imponer), por lo que no cabe tramitar un expediente inútil; pero el órgano competente debe imponer la sanción. A diferencia del pago voluntario, en el que no hay resolución sancionadora expresa y debe constatarse la sanción por la posterior resolución expresa de la Administración, el reconocimiento por sí solo (si no va acompañado de previo pago) no conlleva cumplimiento de la sanción pecuniaria, sino únicamente renuncia a la vía administrativa, y debe dictarse una sanción expresa (91). No se hace preciso realizar más trámites, pero sí debe haber una resolución sancionadora expresa con los requisitos aplicables al caso del art. 90 LPAC. Lógicamente, el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente en plazo en estos casos provoca la caducidad del procedimiento y, con ella, la inexistencia de este y del propio reconocimiento de responsabilidad, que podrá reiterarse si se vuelve a incoar el procedimiento (por no haber prescrito la potestad sancionadora).

En todo caso, serán casos muy excepcionales —previsiblemente vinculados a la falta de liquidez del sancionado— los supuestos de reconocimiento de responsabilidad que no vayan acompañados de pago voluntario.

3. El control contencioso-administrativo de las sanciones reducidas por reconocimiento de responsabilidad

Aunque, como se vio más arriba, no es cuestionable la posibilidad, en abstracto, de impugnar en vía judicial una sanción reducida por reconocimiento de responsabilidad, en la práctica la impugnación va a verse fuertemente limitada por el principio de los propios actos, cuando ha habido reconocimiento de responsabilidad (92). La citada STS 18 de febrero de 2021 (rec cas. 2201/2020) establece la doctrina al respecto. Lo dice en su FD 3º:

«Ahora bien, 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 ejercitar acciones o recursos en vía administrativa contra la sanción— tenga que asumir, como contrapartida lógica, que

(91) En el mismo sentido, GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 583).

(92) ALEGRE ÁVILA, J.M. (2020: 10,19) entendía que el reconocimiento de responsabilidad cierra terminantemente las puertas a cualquier impugnación, en vía administrativa o jurisdiccional, de la sanción recaída de resultados del referido reconocimiento de responsabilidad, a diferencia del pago voluntario. Y concluye, con razón, que, precisamente por este efecto impeditivo, la reducción ligada al reconocimiento de responsabilidad debería ser mayor que la vinculada al previo pago.

se incremente 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» (93).

La impugnación se dificulta porque el beneficiado por la reducción de la sanción ha reconocido su responsabilidad sancionadora, esto es, ha reconocido en toda su extensión los diversos elementos de la imputación realizada: la doctrina de los actos propios juega en contra del sancionado (94). Pero no se elimina el acceso al contencioso, aunque sus posibilidades se reducen a la siguiente actuación, como dice la sentencia a continuación:

«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*».

Si esto es así, ¿qué es lo que, en la práctica, va a poder impugnar un administrado que ha reconocido su responsabilidad a cambio de una reducción de la sanción? RODRÍGUEZ DE SANTIAGO habla de «recurribilidad reducida» y afirma que lo que ha aceptado el infractor son los hechos imputados y su calificación jurídica [la tipificación como infracción y la sanción correspondiente]; lo que puede impugnar, por tanto, son vicios de forma. En concreto, vicios en el consentimiento del particular al aceptar la responsabilidad, vicios de

(93) Sobre la doctrina de los actos propios, la misma sentencia la expone poco más abajo, con cita de jurisprudencia del mismo tribunal: «conviene citar, por todas, la STS 81/2021, de 27 de enero que, con invocación de otras sentencias anteriores dictadas por este Tribunal, recuerda que “la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de *venire contra factum proprium* surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos”».

(94) 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* n° 6, p. 8.

incompetencia del órgano, defectos en la notificación (95) o en la tramitación (caducidad, prescripción (96)); incluso cabría argumentar la hipótesis posible de que alguien paga de buena fe, pero con posterioridad tienen lugar hechos o aparecen pruebas desconocidas por aquél, las cuales pueden demostrar su inocencia o minorar la culpabilidad (97).

VII. RÉGIMEN COMÚN DEL PAGO Y RECONOCIMIENTO Y APLICACIÓN CONJUNTA DE AMBOS SUPUESTOS

Aunque los regímenes de pago voluntario y de reconocimiento de responsabilidad en las sanciones administrativas son autónomos, el propio art. 85.3 admite que las reducciones generadas en cada supuesto son acumulables: «en ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí».

Ordinariamente los interesados cumplen ambas cargas. Es raro que solo haya pago voluntario (normalmente, para poder recurrir después la sanción) y más raro aún que solo haya reconocimiento de responsabilidad.

Además del uso general de los dos supuestos conjuntamente, hay una serie de elementos que no difieren en ninguno de los dos regímenes, y que por eso se analizan aquí.

1. El momento del cumplimiento de las cargas: son simultáneas y no se someten a plazo

Respecto del *dies a quo* del plazo para el cumplimiento de sendas cargas, el art. 85.3 LAP establece que el órgano resolutor «aplicará reducciones de, al menos, el 20% de la “sanción propuesta”». Estas reducciones «deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento». Este acuerdo de iniciación propone una sanción (art. 64.2 b) LPAC). Por tanto, el porcentaje previsto se aplicará a la posible sanción indicada en el mismo acuerdo (98): no

(95) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2009: 169-170); cita también a LOZANO CUTANDA, B. (1990: 123).

(96) GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 589).

(97) «P. ej. ... alguien paga una sanción y luego tiene noticia de la interferencia de un tercero en su comisión, etcétera»: así lo plantea J.R. CHAVES en su blog jurídico: «Pagar o recurrir? He ahí el dilema», *de la Justicia.com*, 13 de marzo de 2021.

(98) Si excepcionalmente —como señala el art. 64.3 LPAC— «cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de

debe proponerse una horquilla porque en caso contrario se impide el ejercicio del derecho a la reducción por previo pago (99), y se entorpece el ejercicio del derecho a la reducción por reconocimiento de responsabilidad, por falta de seguridad jurídica (100).

Sin embargo, es evidente que en el trámite de la propuesta de sanción (art. 89 LPAC) (que culmina la instrucción del procedimiento) hay una sanción *propuesta*, que podría coincidir o no con la del acuerdo inicial de imputación. También a esta propuesta sería aplicable el porcentaje indicado en la notificación del acuerdo inicial, aunque la cuantía de la sanción que se propone no sea la misma que la de dicho acuerdo. Además, en la medida en que el pago voluntario «incentivado» debe hacerse antes de la resolución, siempre será posible realizarlo durante el plazo de alegaciones que se concede en la propuesta de resolución (art. 89.2 LPAC) (101). Por eso, aunque la LPAC no lo prevé, conviene que la propuesta de resolución incluya también la advertencia por pronto pago o por reconocimiento de responsabilidad, en su caso. Es una correcta práctica habitual en numerosas Administraciones públicas y no han faltado referencias en la jurisprudencia a dicha práctica (102). Ahora bien, incluso aunque no la incluya, las reducciones que se realicen como consecuencia del pago o reconocimiento posterior a la propuesta se aplican a la posible sanción mencionada en este trámite.

Esta posibilidad de pago/reconocimiento tras la propuesta de resolución chocaría con una de las razones de ser de esta técnica —el principio de econo-

los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos». En estos casos, las reducciones deberán indicarse en la notificación del pliego de cargos: REBOLLO PUIG (2016: 533).

(99) *Ibidem*, p. 534. En el mismo sentido, HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. (2021:1). Bajo la legislación derogada, apuntaba a la misma exigencia REBOLLO PUIG, M. (2010: 997).

(100) Es muy interesante el asunto resuelto por STSJ Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2018 (rec. 383/2017), porque hace referencia a un procedimiento sancionador, iniciado con un escrito en el que el órgano competente incoa una determinada infracción y señala un margen para la sanción posible, de 3001 a 15000 euros. El imputado reconoce de forma inmediata su responsabilidad, pero no se le permite el pago adelantado por falta de concreción de la cuantía y anuncia, eso sí, su intención de pagarlo antes de la resolución. A continuación, sin más trámites, se notifica la propuesta de resolución de la sanción mínima (3001 euros), con base en la cual se realiza nuevamente el reconocimiento de responsabilidad y el pago, por una cuantía de 1800 euros. Se aprecian errores de tramitación, todos ellos derivados de la falta de concreción de la sanción posible en el escrito de iniciación: hubo que abrir el trámite de propuesta, hubo que reiterar la posibilidad de reconocer la responsabilidad, el imputado tuvo que retrasar el pago hasta el último momento.... Toda esta tramitación inútil se habría evitado si se hubiese concretado la cuantía sancionatoria en el acuerdo de iniciación.

(101) Véase, p. ej., la SAN de 15 de abril de 2013, rec. 21/2013, FD 3°.

(102) Véase, p. ej., la STSJ Castilla-La Mancha de 22 de noviembre de 2018, rec. 384/2017, FD 1°.

mía procedimental— porque se supone que ya se ha instruido el procedimiento y por lo tanto, no quita «trabajo» al órgano instructor. Sin embargo, como se señaló *supra*, resulta perfectamente factible, porque se ajusta a los términos de la Ley, beneficia al particular y no impide la aplicación de dicho principio, ya que la condición de no impugnar la sanción en vía administrativa se mantiene, evita la ejecución forzosa de la sanción (por el previo pago) y, en la práctica, como vimos, también la impugnación contencioso-administrativa en la mayor parte de las ocasiones, por razón de la doctrina de los actos propios (por el reconocimiento de responsabilidad).

Por lo tanto, a efectos de la acumulación de reducciones, la sanción «propuesta» (susceptible de reducción) puede ser, tanto la incluida en el acuerdo de iniciación, como la incluida en la propuesta de resolución (103).

Esta deducción es coherente con el art. 85.2 cuando señala que el pago voluntario se podrá realizar «*en cualquier momento anterior a la resolución*»; si tanto el pago como el reconocimiento determinan la finalización del procedimiento y si las reducciones correspondientes son «acumulables», debe entenderse que el cumplimiento de sendas cargas tiene que ser necesariamente simultáneo y anterior a la resolución. Además, la Ley no establece —esto es clave— ninguna limitación temporal al reconocimiento de responsabilidad. Por eso no son admisibles las fórmulas utilizadas por algunas leyes que permiten el reconocimiento de responsabilidad en un plazo determinado tras el inicio del procedimiento para poder obtener la ventaja de la reducción (*vid. supra*). Antes bien, lo único que exige la LPAC es que el procedimiento se haya iniciado y (por coherencia) no haya terminado (104).

Finalmente, no es exigible que el reconocimiento de responsabilidad sea expreso, sino que puede estar implícito en los casos en los que el afectado lleve a cabo el pronto pago que incluya tanto el descuento por el pago adelantado como el correspondiente al reconocimiento de responsabilidad (105).

2. El condicionamiento de las reducciones al no ejercicio de acciones o recursos

A) Renuncia y desistimiento

Según los términos que utiliza la Ley, la efectividad de las reducciones «estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa».

(103) En el mismo sentido, REBOLLO PUIG, M. (2016: 531).

(104) Cfr. BUADES FELIÚ, J. (2019: 5).

(105) En el mismo sentido, PUIGMULÉ RECASENS (2022: 477).

La Ley alude a la renuncia y al «desistimiento», entendidos no como formas de terminación del procedimiento (art. 84 LPAC) sino como causas de no incoarlo; encajan mejor en la renuncia de derechos del Código Civil [art. 6.2 (106)] que en la renuncia o desistimiento en los procedimientos ya iniciados a instancia de parte [art. 94.1 LPAC (107)].

Los términos están mal utilizados ya que, al tratarse de recursos o acciones en vía administrativa, no hay una renuncia *stricto sensu* (al derecho) sino un desistimiento (a la acción) dado que el derecho podrá defenderse en vía judicial contencioso-administrativa, aunque en sentido amplio puede hablarse de una renuncia a la utilización de recursos y acciones administrativas. En todo caso, no exige la ley una declaración escrita firmada de renuncia, y cabe entender que la renuncia puede ser tácita mediante la no interposición de recurso administrativo alguno (108).

Los beneficiarios de la reducción no pueden interponer recursos administrativos ordinarios ni extraordinarios. Cabe revisión de oficio si la Administración aprecia indicios de nulidad de pleno derecho (109), pero no revisión de oficio a instancia de parte (art. 106.1 LPAC), porque el art. 85 LPAC exige la renuncia explícita a cualesquiera recursos o acciones en vía administrativa.

¿Es revocable esta renuncia o desistimiento? Alguna resolución judicial ha entendido que es irrevocable (al confirmar la inadmisibilidad de los recursos administrativos entablados con posterioridad a la reducción de la sanción) (110). En esta línea, si el compromiso contraído por el supuesto infractor ha sido aceptado por su destinatario (Administración), esta inadmitirá cualesquiera recursos administrativos posteriores.

(106) «2. La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros».

(107) «Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos». Por eso, esta terminología ha sido objeto de crítica: no parece viable desistir o renunciar a un recurso que todavía no ha podido interponerse: en este sentido, GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016: 370).

(108) En el mismo sentido, GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 583). También lo prevé así el art. 121.3 de la Ley Foral 11/2019.

(109) En el mismo sentido, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2009: 175). Sin embargo, no cabe alegar la existencia de errores materiales para modificar la propuesta de sanción una vez que el particular ha realizado el pago en cuestión. Así lo hace ver la STSJ Galicia de 5 de noviembre de 2021 (rec. 4185/2019), que a la luz de las garantías del derecho de defensa en el procedimiento sancionador impide que el instructor pueda formular una nueva propuesta de resolución (FD 4°).

(110) Véase, p. ej., la sentencia de 11 de febrero de 2019, del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 2 de Cáceres (rec. 135/2018).

Sin embargo, la mayor parte de la doctrina es partidaria de entender revocable la renuncia, de tal manera que la obtención de la reducción no obstaría a la interposición de recursos administrativos con posterioridad, siempre que la Administración exija el porcentaje de reducción (111). Se trataría, así, de una condición resolutoria: si no se interponen recursos administrativos se mantiene el beneficio, pero este puede desaparecer si se interponen los recursos administrativos pertinentes. Sin embargo, esta solución conlleva una tramitación más compleja (por la necesidad de exigir el *quantum* rebajado) y no es deducible de la letra de la Ley. Por otra parte, la renuncia solo a los recursos administrativos no puede implicar pérdida de la tutela judicial efectiva.

B) Cuando el órgano sancionador tiene superior jerárquico: una propuesta en favor de la tutela judicial

Lógicamente, si el competente para imponer la sanción es un órgano cuyos actos no agotan la vía administrativa, la renuncia al recurso administrativo de alzada conlleva el riesgo de inadmisión del recurso contencioso-administrativo (112). Por eso, se ha propuesto oportunamente la inclusión de una cláusula, similar a la recogida en la TRILSV, de que la finalización del procedimiento implica a su vez el agotamiento de la vía administrativa (113).

Ahora bien, en ausencia de una cláusula similar a la del art. 94 TRILSV, en los casos del art. 85 en que el órgano competente tenga superior jerárquico, ¿debe entenderse que se está renunciando al contencioso-administrativo, que justamente tiene por objeto material —entre otras actuaciones— los actos que agotan la vía administrativa (art. 25.1 LJCA)? ¿Cabría entender que en estos casos podría accederse al contencioso sin necesidad de interponer el correspondiente recurso de alzada?

La redacción del art. 85 busca únicamente evitar la interposición de recursos en vía administrativa. Es conforme con la tutela judicial entender que no hay una renuncia a la vía judicial tampoco cuando el órgano competente

(111) CANO CAMPOS (2018: 175), posiblemente inspirado en la normativa tributaria, entiende que sería más correcta la posibilidad de interponer recursos administrativos, que implicaría la pérdida del beneficio de la reducción de sanciones. En el mismo sentido, véase GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016: 370); GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 583).

(112) Cfr. QUEREDA TAPIA, A. (dir) *et alii* (2018) *Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2ª edic., Cizur Menor, p. 163.

(113) CANO CAMPOS, T. (2018: 175). MARTÍN REBOLLO considera fundamental e imprescindible esta previsión sobre el agotamiento de la vía administrativa: MARTÍN REBOLLO, L. (2016), «La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos “procedimientos comunes especializados”», en LÓPEZ MENUDO, F. (dir), *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Editorial Universidad de Sevilla, p. 360.

para sancionar no es el superior jerárquico en su organización. Por eso, debería entenderse que, en los casos de reducción de sanciones por previo pago y/o reconocimiento de responsabilidad, el previo pago o la resolución sancionadora expresa implican el agotamiento de la vía administrativa; es decir, esta «terminación anormal» del procedimiento conlleva el agotamiento de la vía administrativa, sea cual sea el órgano competente para sancionar. A diferencia del art. 94 TRLTSV, que lo reconoce expresamente, el art. 85 LPAC no lo hace, posiblemente por olvido. Pero la interpretación que mejor se ajusta al art. 24 CE es precisamente la que entiende que el pronto pago y/o el reconocimiento de responsabilidad conllevan la finalización del procedimiento y el agotamiento de la vía administrativa (114). Por eso, los supuestos del art. 85 debería haber quedado incluido en el listado de supuestos que agotan la vía administrativa en el art. 114 LPAC.

3. La terminación del procedimiento y su control

Como se vio más arriba, mientras el pago voluntario conlleva un acto sancionador no expreso (simultáneo al pago) que después debe plasmarse formalmente, el reconocimiento de responsabilidad sin más conlleva la emisión de una decisión sancionadora expresa (porque el reconocimiento no implica preexistencia de sanción ni cumplimiento). La terminación del procedimiento, cuando se realizan simultáneamente el pago y el reconocimiento de responsabilidad, sigue el régimen de la terminación por previo pago, porque este, al suponer simultáneamente el surgimiento de la sanción y su cumplimiento, «arrastra» al régimen de terminación por resolución sancionadora propio del reconocimiento de responsabilidad.

En el caso de que ambas ventajas —las derivadas del pago adelantado y del reconocimiento de responsabilidad— se den juntas, es indudable que el procedimiento termina con el pago, pero después debe una resolución expresa de constatación de la sanción reducida impuesta y pagada (en virtud del art. 21 LPAC). Esta necesidad de posterior resolución expresa se deduce también de la frase del art. 85.3: «*el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos...*» (115).

(114) En el mismo sentido, PUIGMULÉ RECASENS, I. (2022), «Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado», en BURGUÉS PASCUAL, A.M. y GARCÍA CRUZ, P. (coord.), *Derecho Administrativo Sancionador*, Atelier, Barcelona, pp. 482-483. A esta solución parece apuntar REBOLLO PUIG (2016: 535) cuando afirma que «habría que entender que las resoluciones sancionadoras dictadas en estos casos agotan la vía administrativa, lo que no se ha explicitado». En contra, GARBERÍ LOBREGAT (2021: 1718) entiende que el desistimiento o renuncia a los recursos en vía administrativa comporta también la renuncia a la vía judicial en los casos en que no se haya agotado la vía administrativa.

(115) REBOLLO PUIG, M. (2016: 534).

Si la terminación del procedimiento, cuando se producen simultáneamente previo pago y reconocimiento se rige por la regulación del previo pago, sin embargo, el alcance del recurso contencioso-administrativo contra la sanción impuesta se rige por el régimen del reconocimiento de responsabilidad, esto es, por el principio de impugnabilidad limitada, precisamente porque resulta de aplicación la doctrina de los propios actos.

4. Los supuestos de continuación del procedimiento no-sancionador

El art. 85.2 LPAC establece que el pago voluntario 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*». Hay, por tanto, una cierta autonomía del procedimiento de ejercicio de las potestades de exigencia de reposición de la situación alterada y de determinación de la indemnización con respecto al ejercicio de la potestad sancionadora (116), ya que si este termina por pronto pago o reconocimiento de la responsabilidad, puede continuar, sin embargo, el de exigencia de responsabilidades.

En efecto, por una parte, las medidas sancionadoras y las de exigencia de reposición y/o determinación de la indemnización de daños y perjuicios pueden ser impuestas por el mismo órgano y en el mismo procedimiento (sancionador) y como consecuencia de la misma conducta infractora. Así se deduce del art. 28.2 LRJP: «*Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora*».

Pero por otra, se trata de medidas de naturaleza jurídica diferente —sancionadora vs. reparadora (117)— con diverso fundamento; los regímenes jurídicos respectivos apuntan además importantes diferencias; así, los plazos de prescripción para el ejercicio de una y otra potestad serán ordinariamente distintos; también se diferencian en la aplicabilidad de algunas garantías constitucionales, como la presunción de inocencia (art. 24.2), reconocida en

(116) Véase, al respecto, GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, Í. (2017), *Derecho Administrativo sancionador. Parte General*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 888 y ss.

(117) De hecho, el propio Tribunal Constitucional trata la exigencia de reposición y la determinación de indemnizaciones conjuntamente, bajo la denominación de «*indemnizaciones de daños y perjuicios*» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, FJ 29).

materia de sanciones pero no en el de la responsabilidad patrimonial (118) o en las exigencias de la legalidad sancionadora del art. 25.

No hay ya duda alguna —y la jurisprudencia lo confirma— que, cuando tenga su origen en una relación jurídica de Derecho Administrativo, la reposición puede ser exigida unilateralmente y la indemnización determinada por la Administración, incluso aunque esta no pueda imponer la sanción (119). El concepto de infractor, a estos efectos, difiere del de sancionado: hay «infractor» cuando un sujeto realiza una conducta tipificada como infracción administrativa por la normativa correspondiente. No es preciso que se haya impuesto la sanción. De esta forma, si es posible exigir la responsabilidad (reposición y/o fijación de indemnización) aunque no llegue a sancionarse al infractor, con más razón debe ser posible que al infractor se le imponga una sanción reducida y se pueda continuar el procedimiento a efectos de determinar y, en su caso, exigir la responsabilidad patrimonial.

El procedimiento administrativo incoado puede continuar ya sin contenido sancionador, a los solos efectos de determinar la reposición y/o indemnización que corresponda. Y puede hacerlo bajo la veste de procedimiento complementario previsto en el art. 90.4 LPAC, cuya resolución —susceptible de ser sustituida por una terminación convencional— no queda condicionada en su contenido por el resultado sancionador y, por otra parte, agota la vía administrativa (120).

VIII. CONCLUSIONES

La LPAC crea, en el art. 85, el derecho de todos los imputados en un procedimiento sancionador dirigido a imponer sanciones pecuniarias a obtener la reducción de estas (prevista por norma jurídica) mediante el pago voluntario y/o el reconocimiento de responsabilidad realizados durante la tramitación del procedimiento sancionador. Este derecho es ejercitable aunque la legislación sectorial no lo prevea o lo restrinja. Se fundamenta en el ahorro de trámites administrativos y, en su caso, de posibles procesos judiciales, y está limitado por los principios de legalidad y proporcionalidad y por el derecho a la tutela judicial efectiva.

El previo pago y el reconocimiento de responsabilidad tienen regímenes parcialmente iguales y parcialmente diferentes. No impiden la impugnación contencioso-administrativa de la sanción, aunque deben ir acompañados de

(118) Cfr. REBOLLO PUIG *et alii* (2010: 75).

(119) Cfr. GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES (2017: 893 ss.). HUERGO LORA, A. (2007), *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, p. 169.

(120) GÓMEZ ZAMORA, L. (2019: 585).

la renuncia expresa o tácita a los recursos o acciones administrativas; y en los casos en que el órgano sancionador tiene superior jerárquico debe entenderse que la sanción reducida impuesta agota la vía administrativa, a los efectos de su posible impugnación judicial.

El pago voluntario conlleva la reducción de trámites sancionadores y la supresión del riesgo de ejecución forzosa pero no limita *per se* el alcance del recurso contencioso-administrativo.

Se puede realizar desde el acuerdo de iniciación del procedimiento hasta la resolución y conlleva la terminación del procedimiento; en ese momento se concentran la imposición de la sanción reducida, no expresa, y su simultáneo cumplimiento. No hay acto presunto sino mutación *ex lege* de la imputación provisional en resolución sancionadora definitiva. El necesario acto expreso posterior constatará la sanción impuesta, su cumplimiento, determinará el recurso judicial posible y archivará el procedimiento.

El reconocimiento de responsabilidad (en el improbable caso de que se realice sin previo pago) conlleva igualmente la supresión de trámites sancionadores. No elimina la necesidad, en su caso, de ejecución forzosa y aunque no impide el acceso al contencioso-administrativo, limita de forma prácticamente total las posibilidades de impugnación judicial en virtud de la doctrina de los actos propios.

Se puede ejercer en cualquier momento, porque la Ley no señala *dies ad quem* y porque se puede ejercitar simultáneamente con el pago voluntario, cuyo plazo termina con la resolución: la LPAC no prevé la posibilidad de limitar su ejercicio a un plazo determinado. El reconocimiento, si se lleva a cabo sin pago simultáneo, obliga al órgano competente a dictar inmediatamente una resolución sancionadora reducida según el porcentaje previsto.

Se pueden acumular los porcentajes de reducción por ambas causas, que es, además, lo habitual; en estos casos, es obligada la simultaneidad de su ejercicio, y los efectos jurídicos seguirán los de una u otra causa: terminación del procedimiento con el pago; necesidad de resolución expresa posterior, de mera constatación de la reducción operada y de su cumplimiento; el ahorro de trámites incluye la eliminación de ejecución forzosa, pero quedará fuertemente limitada la impugnabilidad de la sanción en vía judicial, por el reconocimiento de responsabilidad.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE ÁVILA, J.M. (2021): «Anulación de sanciones administrativas impuestas por “desobediencia a la autoridad” durante la vigencia de *estado de alarma*», <http://aepda.es>, pp. 1-21.

- 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* n° 6, pp. 1-8.
- BUADES FELIÚ, J. (2019): «Acerca del régimen de los supuestos “beneficios” por reconocimiento de responsabilidad y por pago anticipado voluntario de multas pecuniarias en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común», *Diario La Ley*, N° 9509, pp. 1-6.
- CANO CAMPOS, T. (2014): *Las sanciones de tráfico*, 2ª edic., Thomson-Reuters Civitas, Cizur Menor.
- CANO CAMPOS, T. (2018): *Sanciones administrativas*, Lefevre, Madrid.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2014): «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *Revista de Administración Pública* n. 195, pp. 99-133.
- GALLARDO CASTILLO, M.J. (2016): *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J., y BUITRÓN RAMÍREZ, G. (2021): *El procedimiento administrativo sancionador*, tomo II, 7ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia (5ª edic, 2008).
- GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, Í. (2017): *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- GÓMEZ ZAMORA, L. (2019): «Cuestiones prácticas sobre la aplicación de las reducciones del art. 85 de la Ley 39/2015 en materia de sanciones por reconocimiento de culpa y pronto pago», ORTEGA BURGOS, E. (dir.), *Actualidad administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 575-592.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2016): *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid.
- GRIJALBA LÓPEZ, J.C. (2017): «Sobre el art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Actualidad Administrativa* n° 7, pp. 1-8.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. (2021): «Compatibilidad de las reducciones de las sanciones urbanísticas con las previstas en la Ley 39/2015», *Actualidad Administrativa* n° 11, pp 1-3.
- HUERGO LORA, A. (1998): *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid.
- HUERGO LORA, A. (2007): *Las sanciones administrativas*, lustel, Madrid.
- LÓPEZ TOMÁS, A. (2017): *Reforma Ley 39/2015. Novedades y especialidades en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial*, fe d'erratas, Madrid.
- LOZANO CUTANDA, B. (1990): *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Marcial Pons, Madrid.

- MARTÍN REBOLLO, L. (2016): «La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos “procedimientos comunes especializados”», en LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Universidad de Sevilla, pp. 345-372.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2010): «El principio de economía procesal», SANTAMARÍA PASTOR, J.A (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, pp. 299-324.
- PICCIONI, F. (2012): «Pagamento della sanzione in misura ridotta», en CAGNAZZO, A., e TOSCHEI, S., *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 449-465.
- PUIGMULÉ RECASENS, I. (2022): «Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado», en BURGÚES PASCUAL, A.M. y GARCÍA CRUZ, P. (coord.), *Derecho Administrativo Sancionador*, Atelier, Barcelona, pp. 471-484.
- QUEREDA TAPIA, A. (dir) et alii (2018): *Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2ª edic., Cizur Menor.
- RAMS RAMOS, L. (2019): «De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial», *Revista de Administración Pública*, 208, pp. 101-150.
- REBOLLO PUIG, M. (2010): «Sanciones pecuniarias», en LOZANZO CUTANDA, B., *Diccionario de sanciones administrativas*, lustel, pp. 985-1000.
- REBOLLO PUIG, M. (2016): «Novedades relativas al procedimiento sancionador y al de responsabilidad en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común», en GALLARDO CASTILLO, M.J. (dir), *Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, CEMCI, Granada, pp. 469-564.
- REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A. (2010): *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid.
- 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*, nn. 284-285, pp. 153-180.
- SHAVELL, S. (2016): *Fundamentos del análisis económico del Derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.