

**Natallia Darashenka Darashenka**

**VISIÓN CRÍTICA A LA TERMINACIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR, PREVISTA EN EL ART. 85  
DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE,  
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS**

**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

**dirigido por Dr. Xavier Forcadell i Esteller**

**Grado en Derecho  
Facultad de derecho**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**curso 2022/2023**

**El presente Trabajo de Fin de Grado ha sido desarrollado en la modalidad de Trabajo de Investigación.**

**La investigación ha sido realizada siguiendo las normas para autores, previstas en *la Revista Catalana de Dret Públic***

**<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/about/submissions#onlineSubmissions>**

## **RESUMEN:**

El presente trabajo trata de visualizar, en forma de crítica, la terminación del procedimiento administrativo sancionador mediante “el pronto pago” de una sanción pecuniaria, reconocimiento de la responsabilidad por un posible infractor, o ambas opciones juntas, a cambio de una reducción efectuada sobre el importe de la sanción propuesta. Se analizarán, entre otros aspectos: la potestad sancionadora, la influencia de este tipo de terminación sobre la tutela judicial efectiva, claridad de la propia norma y su interacción con las normas sectoriales.

**Palabras clave:** Pronto pago, procedimiento sancionador, reconocimiento de responsabilidad, reducción de la sanción pecuniaria, tutela judicial efectiva.

## **RESUM:**

El present treball tracta de visualitzar, en forma de crítica, la terminació del procediment administratiu sancionador, mitjançant “el pagament ràpid” d’una sanció pecuniaria, reconeixement de la responsabilitat per un possible infractor, o totes dues opcions juntes, a canvi d’una reducció efectuada sobre l’import de la sanció proposada. S’analitzaran, entre altres aspectes: la potestat sancionadora, la influència d’aquesta mena de terminació sobre la tutela judicial efectiva, claredat de la propia norma i la seva interacció amb les normes sectorials

**Paraules clau:** Pagament ràpid, procediment sancionador, reconeixement de responsabilitat, reducció de la sanció pecuniària, tutela judicial efectiva.

## **ABSTRACT:**

*This paper aims to visualize, in the form of a critique, the termination of the administrative sanctioning procedure through the “early payment” of a pecuniary sanction, acknowledgement of responsibility by a potential infringer, or both options combined, in exchange for a reduction applied to the proposed sanction amount. Among other aspects, will be analyzed: the sanctioning authority, the influence of this type of termination on effective judicial protection, the clarity of the norm itself and its interaction with sectoral norms.*

**KEYWORDS:** *Early payment, sanctioning procedure, recognition of infringement, reduction of pecuniary sanction, effective judicial protection.*

# SUMARIO

ABREVIATURAS .....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NOCIONES Y FINALIDADES COMUNES PARA TODOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO .....	11
1.1 FINALIDADES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	11
1.2 POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	13
1.3 PRINCIPIOS COMUNES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	16
1.3.1 Principio de legalidad .....	16
1.3.2 Principio de eficacia.....	18
1.3.3 Principio de proporcionalidad .....	19
2 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	20
2.1 NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PARA EL DESARROLLO DE POTESTAD SANCIONADORA.....	20
2.2 SUJETOS QUE APLICAN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	20
2.3 TIPOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	21
3 TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CON REDUCCION DE SANCIÓN Y SU PROBLEMÁTICA .....	23
3.1 TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, ACORDE ART. 85 DE LEY 39/2015 DE 1 DE OCTUBRE .....	23
3.2 CONFORMIDAD VS. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	24
3.3 SENTIDO DE LIMITACIONES EN VIA ADMINISTRATIVA, CONFORME LA PONDERACIÓN NECESARIA Y EL ALCANCE DE ESTAS EN LA VÍA JUDICIAL, COMO RESULTADO DE REDUCCIONES .....	27
3.3.1 Límites de impugnación en vía contencioso-administrativa.....	28
3.3.2 Análisis de los posibles motivos que permiten presentar recurso contencioso- administrativo, según la causa .....	30
3.4 ADECUACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS DETERMINADOS PRINCIPIOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	33
3.5 DISCRECIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PROPONER LA POSIBILIDAD DE ADHERIRSE A LAS REDUCCIONES Y NECESIDAD DE RESOLUCIÓN EXPRESA AL FINALIZARSE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	36
3.6 NECESIDAD DE DICTAR RESOLUCIÓN EXPRESA EN EL CASO DE TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	37
3.7 TERMINO TEMPORAL Y LÍMITE FORMAL PARA AMPARARSE EN LA REDUCCIÓN .....	38

3.8 PRELACIÓN DE LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE SOBRE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL. POSIBLE SUPLETORIEDAD DE PROCEDIMIENTO COMÚN EN APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESPECIALIZADA.....	41
CONCLUSIONES.....	45
REFERENCIAS .....	48
BIBLIOGRÁFICAS.....	48
WEB CONSULTADAS.....	51
NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS.....	51
Estatales .....	51
Autonómicas .....	53
JURISPRUDENCIA CONSULTADA .....	53

## ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AP	Administración Pública
art	artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil
CCAA	Comunidades autonomas
CE	Constitución española de 1978
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
DA	Disposición adicional
LECRIM	Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal
Ley 1958	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimineto Adminoistrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimineto Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RD	Real Decreto
STC	Sentencia de Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLTCSV	Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
TS	Tribunal Supremo

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo, *grosso modo*, es el procedimiento sancionador, en particular su terminación. Para poder profundizar correctamente la cuestión, se han de ver los antecedentes normativos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). Para ello habría que hacer un recorrido histórico sobre distintas normas que han regulado el procedimiento sancionador dentro de la ordenación común del procedimiento administrativo.

Las primeras indicaciones y pautas relativas a la regulación procedimental administrativa, en España, aparecen en la Ley Azcárate de 19 de octubre de 1889, mencionada en la disposición de motivos tercero de LPAC. Una norma de escaso articulado, que por primera vez intenta unificar el procedimiento administrativo para toda la Administración Pública (en adelante AP o Administración), a la vez prestando la posibilidad a cada uno de los departamentos ministeriales elaborar su propio reglamento, acorde las especialidades de las materias regulada. El intento era “fallido, precisamente debido a la indicada disparidad de los reglamentos sectoriales.”<sup>1</sup>

Verdadera norma predecesora, es la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (a partir de ahora, Ley 1958). Indicada ley trató de sistematizar la multitud de diversos reglamentos ministeriales y pretendió codificar los procedimientos aplicables en los distintos sectores, aun guardando cierta variedad, debido a la existencia de procedimientos de distintos tipos, no solo ordinarios. La Ley 1958, era mucho más completa, si la comparamos con la ley Azcárate, que contenía solo cinco artículos. Su vigencia era superior a 30 años y su éxito es debido al respeto de los principios mínimos exigidos por el artículo 105 (en adelante art.) de la Constitución española del 1978 (CE en adelante). A pesar de ser una ley elaborada y aprobada en la época franquista, contenía los principios democráticos, que se exigían por la actual CE. Aun así, era evidente que la legislación, después del 1978 tenía que ser adoptada a la nueva realidad y coger las formas aptas para el desarrollo democrático. La nueva organización territorial, como consecuencia de la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) con su propia legislación, en forma de los Estatutos, requirió la adaptación normativa, sobre todo

---

<sup>1</sup> De La Cuesta Crespo, José (1890). *El Procedimiento Administrativo*. Imprenta de Enrique Jaramillo y Compañía, Madrid, 1890. Patrimonio Digital Complutense.  
<https://patrimoniodigital.ucm.es/s/patrimonio/item/559039> [consulta 2 febrero 2023]

en las materias de organización administrativa, por evidencia de existir ciertos desajustes. Y en 1992, se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC en adelante) que, respetando los aspectos competenciales, previstos en el art. 149.1.18 CE, regulaba no solo el procedimiento administrativo, sino los aspectos de su actividad, además de la responsabilidad de AP. Esta Ley ha sido objeto de amplia crítica doctrinal, debido a la falta de derogación de las leyes que, supuestamente, debería de sustituir (Ley 1958, en particular), lo que significaba la necesidad de constante consulta de varias normas, para poder determinar que precepto se ha de aplicarse en cada caso.<sup>2</sup> Como consecuencia, la Ley en cuestión, era objeto de múltiples reformas, entre cuales, puede ser destacada la que se produjo por la Ley 4/1999 de 13 de enero, de modificación de la LRJPAC. Como dice su propia exposición de motivos, su objetivo son modificaciones de “los aspectos más problemáticos de la Ley 30/1992, según la opinión de la doctrina y de los aplicadores del derecho”, que incluían métodos de la revisión de los actos administrativos, suspensión de indicados actos y la responsabilidad patrimonial, además de solucionar “las deficiencias detectadas en la aplicación del texto vigente y su mejor adecuación a la realidad plurilingüística del Estado.”

LRJPAC ha sido vigente durante un periodo superior a 20 años y es antecesora directa de la regulación actual. La crisis económica mundial del 2008, que no ha pasado sin consecuencias para España, se considera el momento donde se arraiga la necesidad de adoptar los cambios. Para paliar efectos negativos y disminuir el gasto público, el 26 de octubre del 2012, mediante el acuerdo del Consejo de Ministros ha sido creada la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (a partir de ahora CORA), con el propósito de convertir las Administraciones Públicas (a continuación AAPP) a una estructura aún más racionalizada, con los procedimientos administrativos más simplificados y comprensibles para la ciudadanía, evitando la duplicación entre administraciones (en total 217 medidas según el informe general de CORA).<sup>3</sup>

Y al final, se reforma la legislación anterior y el día dos de octubre de 2016, entra en vigor la nueva LPAC, que tiene por motivo establecer una forma común para los

---

<sup>2</sup> Garrido Fallo, Fernando (1999). Procedimiento administrativo de 1950 a hoy. *Revista de Administración Pública*, N°150, septiembre-diciembre 1999, pág. 117-125.

<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-150-septiembre-diciembre-1999/el-procedimiento-administrativo-de-1950-hoy-2> [consulta 5 febrero 2023]

<sup>3</sup> Veán CORA. Reforma para las Administraciones Públicas, pág.11.

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>; [Reforma de las Administraciones Públicas](#) [consulta 5 febrero 2023]

procedimientos administrativos, con el propósito de proporcionar un trato igualitario a todos los ciudadanos en sus relaciones con las AAPP de cualquier nivel, garantizando un pleno sometimiento de estas últimas a la Ley y al Derecho. Según su exposición de motivos, LPAC pretende erradicar la inseguridad jurídica asociada a los procedimientos dispersos y complejos, aun existentes en la legislación. Indicada norma contiene regulación del procedimiento administrativo común en todos sus ámbitos. Ciertos autores, como, por ejemplo, Navajas Rebollar, también destacan que, a pesar de lo afirmado por el Legislador en el preámbulo de la LPAC, las novedades en esta área son escasas. Según el Legislador, la regulación anterior contenía procedimientos administrativos demasiado complejos que generaban problemas de inseguridad jurídica, lo que requería una reforma integral, pero el autor sugiere que las modificaciones no han sido tan significativas como se esperaba, además considera la reforma, como anticipada, tanto en el caso de LPAC, como en el caso de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP a continuación).<sup>4</sup> LRJSP regula los principios específicos del procedimiento sancionador, que será el objeto general del presente trabajo.

Una vez vistos los antecedentes que conducen a la actualidad normativa, relativa al procedimiento administrativo, hay que mencionar los aspectos más concretos que se reflejarán en el presente trabajo. Como ya se ha indicado, el objeto principal del presente texto es la visión crítica de terminación del procedimiento sancionador, prevista en el art. 85 de LPAC. La terminación del procedimiento sancionador por el pago voluntario de la sanción, reconocimiento de la responsabilidad relativa a la infracción cometida por el presunto autor o empleando ambas opciones juntas, según el art. 85 de LPAC, garantizan la terminación del procedimiento y producen una especie de “cosa juzgada”, dando la posibilidad de obtener un determinado descuento en la sanción para el presunto infractor. El trabajo analizará, con cierta profundidad, el artículo indicado, además de tratar de abordar las implicaciones prácticas y reales de su aplicación en el ámbito de gestión pública. Pero a medida de lo posible, se hará una visión “no común”, que puede ser, ha sido menos discutida y sustentada por el sector doctrinal más amplio y como consecuencia menos reflejada en la jurisprudencia, aunque, se reitera, existiendo las opiniones distintas,

---

<sup>4</sup> Navajas Rebollar, Miguel (2016). Las novedades en la regulación del Procedimiento Administrativo Común en la Ley 39/2015 (Trabajo realizado dentro del proyecto de Investigación FC-15- GRUPIN14-039 Titulado “Derecho Público”). *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Nº 63 (2016), pág. 50-59.  
[https://www-justel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=417738&d=1](https://www-justel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417738&d=1) [consulta 8 febrero 2023]

sobre todo en las publicaciones recientes. En realidad, para llegar al núcleo del tema, será necesario ver el panorama global, relativo al procedimiento sancionador, que abarque no solo arriba mencionado artículo, sino detecte y señale múltiples aspectos y conceptos. Se verá, si el procedimiento administrativo sancionador puede considerarse como común, debido a la existencia de ciertas peculiaridades, respecto al procedimiento general, a pesar de que la denominación de la propia norma (LPAC) nos indica que la regulación contenida en la norma, en su totalidad, ha de ser común. Como veremos, las disposiciones adicionales de LPAC, mencionan las excepciones que no están sustentadas del todo, según cierta parte de la doctrina, representada por autores, como Parada Vázquez, García Luengo, Baño León y Buades Feliú, entre otros.

Para poder funcionar correctamente y justificar su existencia, España, como un Estado Democrático de Derecho, ha de proporcionar la protección al ciudadano en sus relaciones con las AAPP, garantizando el cumplimiento de los derechos constitucionales existentes.<sup>5</sup> Antes de comenzar el trabajo, queda por comentar, que el presente trabajo se redacta acorde los parámetros utilizados en la *Revista Catalana de Dret Públic*, fundada en 1985.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> cfr. Navajas Rebollar, M. (2016). pág. 55-56

<sup>6</sup> *Revista Catalana de Dret Públic* (versión WEB: ISSN 1885-8252).

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/index> [consulta 8 febrero 2023]

# **1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NOCIONES Y FINALIDADES COMUNES PARA TODOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO**

## **1.1 FINALIDADES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

El ciudadano y la AP tienen diversas formas para poder relacionarse. Dentro de esta variedad podemos distinguir unas figuras, donde la Administración realiza alguna actuación material y otras, donde es necesaria su pronunciación (en forma de resolución), cualquiera que sea el ámbito de su adopción. Por tal razón, todos los trámites necesarios para tomar esta decisión, que podrían ser, más o menos complejos y extendidos temporalmente, en su conjunto, acogen el formato del procedimiento administrativo, que ha de seguirse siempre, con la única excepción centrada en los casos urgentes o extremadamente necesarios.

La existencia del procedimiento obligatorio cumple tres finalidades y son comunes para todos los Estados Democráticos de Derecho y además, se complementan entre sí. Las veremos en conjunto, aunque no en todas se detendrá la misma intensidad de atención:

1. La decisión correcta. Esto no significa que ha de ser favorable para alguien en particular o para la propia AP, sino que, adoptada de forma discrecional, la resolución sea apropiada al interés general, sin perder la racionalidad, lo que supone un cierto grado de “simplificación” (evitar el burocratismo, en algunas ocasiones, muy típico para los trámites administrativos).
2. La necesidad de socialización de la AP, que se traduce en la colaboración entre la Administración y sociedad, participación de la ciudadanía (aunque no todos tipos del procedimiento administrativo son adecuados para producir el efecto necesario<sup>7</sup>) con el objetivo de obtener mayor transparencia.
3. Y, por último, la garantía que brinda la posibilidad de defender sus derechos (intereses) a los interesados, mediante la existencia de un procedimiento administrativo estructurado, que respeta determinados principios, de los cuales se hablará más adelante. Hace casi un siglo (en el año 1925), en Austria, fue

---

<sup>7</sup> Tipos de procedimientos administrativos según Giannini: 1) declarativos (solo calificación y atribución jurídica a la situación); 2) constitutivos (nace, se modifica o se extingue una situación jurídica), que según su finalidad pueden ser: expropiatorios, concesionales, autoritativos y según el interés público: simples o complejos; 3) organizativos (creación, modificación o extinción de una persona jurídica u órganos de actividad de control); 4) ejecutivos; 5) sancionadores. Socialización explicada es más propia para puntos: 1), 3) y 4).

elaborada la primera ley europea completa sobre el procedimiento administrativo,<sup>8</sup> que trasladó la obligatoriedad de contradicción y defensa, aparte de otras garantías, desde el proceso judicial al procedimiento administrativo, que a posterior (en el año 1958) fue adoptada en España, con la entrada en vigor de la Ley 1958. Y a partir de entonces, la mayor parte de las reglas de funcionamiento y la elaboración del procedimiento administrativo adoptan la forma y función de garantía, reflejada en varios preceptos constitucionales. Su desarrollo, como ya sabemos, corresponde principalmente a dos leyes: LPAC y LRJSP, respectivamente. El art. 105.c) de CE,<sup>9</sup> establece un régimen procedimental fijo y obligatorio de cumplir, proclamando lo siguiente: “Ley regulará: ...c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado” - haciendo el hincapié en la garantía de la audiencia de interesado, como uno de los “métodos” de la defensa de los derechos del ciudadano, además de obligatoriedad de su regulación por una ley (forma parte de principio de la legalidad, que se explicará *a posteriori*)<sup>10</sup>. A pesar de que el art. 105.c) CE, al no corresponder al Título Primero de CE, no formula, de forma directa, los derechos fundamentales de ciudadanos, no se puede decir que el contenido de este precepto es una simple proclamación, ausente de peso jurídico, por los siguientes motivos: por un lado, el deber de elaboración de una ley (norma de alto rango) que regulará el procedimiento; por otro, ha de estar acorde a los principios que se originan del precepto indicado, de tal modo, que si alguna ley eliminara del procedimiento la audiencia de interesado, por ejemplo, podría tildarse de inconstitucional, por excluir la posibilidad de defensa. Lo explicado conecta art. 105.c) con el art. 24 de CE, donde prima la oportunidad de tener defensa para el ciudadano interesado, reflejada en la tutela judicial efectiva. Merece precisar, que según la reiterada doctrina de Tribunal Constitucional (en adelante TC), las garantías de los derechos

---

<sup>8</sup> Consultar Schäffer, Heinz (2005). *El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley General de Procedimiento Administrativo, Austria 21 de junio 1925). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 9, Madrid (2005), págs. 423-459. ISSN 1138-4824. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25783ajjc009020.pdf> [consulta 10 febrero 2023]

<sup>9</sup> Sánchez Morón, Miguel (2021). *Derecho Administrativo, parte general*. Págs. 481-482. (17-a edición), Tecnos, Madrid. ISBN: 9788430982448

<sup>10</sup> Art.105 CE fija tres ámbitos de la reserva de ley: audiencia de ciudadanos en el proceso de elaboración de disposiciones; posibilidad de acceso a los registros y archivos administrativos y la audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo, pero nos interesa solo la reserva relativa al procedimiento administrativo, apartado c) del art.105 CE.

fundamentales contenidas en el art. 24 CE, se aplican al procedimiento judicial y no se transfieren al procedimiento administrativo común, pero sí, se emplean en la esfera del procedimiento sancionador, al ser regulados por las mismas normas. Como consecuencia, el desarrollo de regulación de este último en los art. 63-64 LPAC, nace de los mismos principios informadores que en el ámbito penal. La posición del TC parece ser clara, en este aspecto, y respalda la aplicación de la tutela judicial efectiva con todas sus garantías, prevista en el art. 24 CE en el procedimiento administrativo sancionador. Precisamente, la STC 63/2021, de 15 de marzo, habla en su F. D. 4 sobre que el Tribunal Constitucional:

en muchas ocasiones se ha pronunciado respecto que “las garantías contenidas en el art. 24 CE son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador” (por todas, véase las SSTC 9/2018, de 5 de febrero, FJ 2, o la 54/2015, de 16 de marzo, FJ 7). Es más, existe una consolidada doctrina sobre el deber de notificar correctamente a los ciudadanos sometidos al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, los actos esenciales de desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, que se vincula con el derecho a un proceso con todas las garantías.<sup>11</sup>

## 1.2 POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según lo expuesto en los párrafos anteriores, la AP, aparte de resolver posibles problemas de ciudadanos, mediante las resoluciones administrativas, puede sancionar, ya que tiene la potestad necesaria que le permite ejercitar el *ius puniendi*, al margen del Poder Judicial. Es necesario explicar “por qué” de existir fundamentos y límites de la potestad sancionadora, que está respaldada constitucionalmente. El art. 25 de CE dice, que no puede haber condena, tampoco sanción, si el hecho, previamente no ha sido tipificado como una infracción penal o administrativa, reconociendo, de tal modo, la legitimidad de las sanciones que pueden imponer las AAPP. Además, el art. 45 de CE, aunque se trate del medioambiente, también fija la posibilidad de imposición de las sanciones por la legislación correspondiente a este sector. El TC hace su interpretación y confirma la licitud de la potestad sancionadora de AP, aunque de manera algo opuesta. Por un lado, existe una división de poderes de estado, por ende, el Poder Judicial, ha de ser monopolista en el ámbito de potestad sancionadora, sin poder administración decidir e influir. Pero, el transcurso histórico nos muestra, que nunca se ha conseguido que

---

<sup>11</sup> STC 63/2021, de 15 de marzo. ECLI:ES:TC:2021:63  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/26653>

funcione el “monopolio judicial” y lógicas son dudas, que sea realizable algún día. Una de las posibles causas, es la sobrecarga del trabajo que “sufre” la Administración de Justicia, debido a la necesidad de resolver los casos relacionados con las infracciones de menor gravedad, que, a su vez, dificulta la oportunidad de solucionar con la rapidez y agilidad los casos más graves.

La Constitución española “ha admitido” potestad sancionadora de las AAPP, pero aplica los límites resultantes del principio de legalidad. Han de ser, previamente reguladas por una norma con rango de ley, tanto las infracciones, como las sanciones para ellas previstas. Igualmente, son intocables las penas privativas de libertad, hay deber de respetar los derechos de la defensa y como es obvio, las AAPP no tienen potestad para resolver los casos tipificados en la normativa penal y en parte, por esta razón, su actividad está sujeta al control que realiza la Autoridad Judicial.<sup>12</sup> Los límites son importantes, pero dejan bastante margen para poder actuar en el ámbito sancionador, con lo que se pretende descargar el sistema judicial, aunque no se puede decir que se ha conseguido que administración resuelva de mejor y más inmediata forma los hechos sancionables. El TC consolida afirmación del sentido “auxiliar a la penal” de la potestad sancionadora, lo que, a su vez, “choca” con las sanciones pecuniarias más por cantidades más elevadas que previstas por las infracciones penales.<sup>13</sup> A raíz de lo expuesto, podemos detectar una contradicción: la potestad sancionadora existe para “solventar” los ilícitos menos graves, que los tipificados como delitos y tiene carácter “subsidiario”. Es más, una multa nunca puede llegar a tener la finalidad confiscatoria, como indica el art. 31 de CE, refiriendo a los límites en la esfera de contribución tributaria (una de las principales vigas que apoyan el sistema fiscal), que han de ser aplicadas en las sanciones administrativas.<sup>14</sup>

Así mismo, la atribución de la potestad sancionadora a la AP, en ningún momento, puede justificar la disminución de garantías. Los límites de potestad sancionadora administrativa a la vez son garantías para los ciudadanos y a continuación, se nombrarán, en forma estructurada, los más relevantes:

1. Principio de la legalidad (reserva de ley y tipicidad), se explicará con más detalle en el siguiente apartado, por incluir varios elementos que han de ser precisados.

---

<sup>12</sup> STC 77/1983, de 3 de octubre, F.J.2, párr.2-3. ECLI:ES:TC:1983:77

<https://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/205>

<sup>13</sup> Basta comparar el límite pecuniario de 290.000 e aproximadamente (según el art.50 de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal) y 600.000 e. (según la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana)

<sup>14</sup> Parada Vázquez, Ramon (2019). *Derecho Administrativo II. Régimen Jurídico de la Actividad Administrativa*. Págs. 414-416. (24 edición), 2019, Dykinson. ISBN:9788413241746

2. Prohibición de interponer las penas privativas de libertad, aplicando el procedimiento *habeas corpus* en el caso contrario. De esta garantía se exceptúan las sanciones impuestas por la Administración Militar, que podría de forma directa o subsidiaria aplicar la privación de libertad, según la interpretación hecha por el TC. Esta singularidad tiene su explicación. En el ámbito de fuerzas militares, lo primordial, es la obligatoria disciplina e inatacable subordinación jerárquica. Esta permitido en el caso de cumplirse todas las garantías pertenecientes a los procesos judiciales (la única posibilidad que existe normalmente, para privación de la libertad es a través de una decisión judicial), porque la respuesta a las infracciones en el ámbito ha de ser rápida, ya que depende de la función correcta de las fuerzas militares, la seguridad nacional. Además, solo es posible de aplicar, solo si la infracción esta cometida dentro del esfera de las funciones “materialmente calificables como militares”.<sup>15</sup>
3. Guardar las garantías de los derechos a la defensa previstos para el proceso penal en el art. 24 de la CE, también para el procedimiento sancionador. Sujeción de la potestad sancionadora administrativa al control judicial, por la jurisdicción contencioso-administrativa y prevalencia de la penal, en el caso de las cuestiones prejudiciales. El indicado control, aparte de la doctrina, se justifica por la jurisprudencia del TC. La Constitución ha incluido en su articulado la potestad sancionadora de AP, a la vez reservando y garantizando los derechos de ciudadanos, con los límites que están incluidos en el art. 25 CE (originados del principio de la legalidad de infracciones y sanciones). Desde este punto de vista, derechos de un ciudadano, parecen ser transformados en los verdaderos derechos subjetivos, que garantizan la existencia solo de las sanciones legalmente previstas, además de su posible imposición, solo por los órganos que tienen potestad para ello.<sup>16</sup> Este límite, parece conseguir una eficacia verdadera del aparato represivo y cierta descongestión para el sistema judicial. Asimismo, se puede decir que existencia de una sanción, en el sentido de una amenaza, sirve como precaución para evitar las acciones de infracciones de la legalidad que conllevan aplicación del procedimiento judicial penal (como si fuese un “doble aviso”). Pero, a pesar

---

<sup>15</sup> STC 73/2010, de 18 de octubre, F.J. 5, párr. 1.4. ECLI:ES:TC:2010:73  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6712>

<sup>16</sup> STC 77/1983, de 3 de octubre, F. J. 2, párr. 2. ECLI:ES:TC:1983:77  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/205>

de límites y control, la coexistencia de dos sistemas punitivos no deja de ser problemática, aunque no es el objeto del presente trabajo. Solo nos centraremos en la potestad sancionadora, el procedimiento que la acompaña y los principios a los que debe ajustarse en su ejercicio.

### **1.3 PRINCIPIOS COMUNES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

El procedimiento y sus principios están regulados en leyes distintas y las reglas del procedimiento sancionador están repartidas entre los artículos del procedimiento común, debido a que se considera por doctrina también como tal, como será explicado más adelante.

Para poder terminar de construir la base de la cuestión principal del trabajo, quedan por ver los principios ordenadores de la potestad sancionadora, que están previstos en la LRJSP, en los arts. 25-31 y desarrollan e interpretan el art. 25.1 CE. No se va a prestar la atención a todos los principios necesarios para la existencia y el correcto funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador, sino se centrará en los que más relevancia tienen para presente texto.

#### **1.3.1 Principio de legalidad**

Hace falta precisar, que el apartado uno del art. 25 CE, declara la legalidad relativa al proceso penal como un derecho fundamental (por su posición estructural). La misma garantía se extiende al ámbito del procedimiento administrativo sancionador (reiterando ya mencionado). La idea principal, que en el *ius puniendi*, el derecho a la legalidad prevalece y es el principio que, sin menospreciar la importancia de los demás, se explicará con más intensidad. Incluye dos tipos de garantía:

1. Legalidad material, la que tiene alcance total y se declara en la exigencia de *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa*<sup>17</sup>. Esta garantía requiere predeterminación normativa de las conductas que se consideran ilícitas y de las sanciones

---

<sup>17</sup> Consultar sinopsis del art. 25 CE *Lex scripta* – la costumbre no puede ser fuente del derecho penal (art. 1.1 y 2.1. del Código penal) ni como consecuencia tener relevancia en el procedimiento administrativo sancionador;

*Lex previa* – sancionar solo las conductas tipificadas en el momento de comisión de la infracción, no retroactividad de las disposiciones normativas no favorables;

*Lex certa* – principio de tipicidad. Canosa Usera, Raúl (2003). González Escudero, Ángeles (2011). *Sinopsis art. 25 Constitución española*.

WEB Congreso: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=25&tipo=2> [consulta 27 marzo]

correspondientes, además de prohibir *reformatio in peius*, que a pesar de ser el principio propio del proceso penal entrelaza fuertemente con la esencia material del principio de la legalidad del procedimiento administrativo sancionador. Podríamos decir que es tipicidad, pero el concepto es más amplio, dado que incluye también la irretroactividad de las normas no favorables.

2. Y la legalidad formal, llamada la reserva de ley que, en el procedimiento sancionador, no tiene una fórmula absoluta de aplicación, sino que se traduce en una exigencia más laxa (no hace falta que sea una ley orgánica, al cambio del proceso penal, incluso basta con el decreto legislativo o decreto-ley). La explicación de esta flexibilidad es debida al patrón de reparto de las potestades públicas, previsto constitucionalmente. Se exige “un juicio” justificado, donde se realiza la valoración de contradicciones, que no es otra, “*que prudencia y oportunidad*” que ayuda a conseguir, de forma eficiente, los fines previstos.<sup>18</sup> Además, no se excluye la colaboración reglamentaria, debido a la imposibilidad de “suprimir” la potestad reglamentaria en ciertas materias, aunque solo para precisar y concretar la definición de los tipos legales y su significado.<sup>19</sup> De esta manera, no se admite la remisión en blanco, como tampoco la creación *ex novo*, de una infracción, ni tampoco, el establecimiento de los elementos esenciales de una conducta antijurídica, que siempre se harán mediante una ley.<sup>20</sup> En esta parte, es importante recordar, que AP que imponga la sanción, ha de tener atribuida para ello la potestad y autoridad legal. Principio de legalidad, mediante su faceta material, está configurado como verdadero derecho subjetivo, previsto en el art.25 de CE.<sup>21</sup>

Tampoco podemos olvidar de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) respecto a esta materia, a pesar de que la regulación del art. 149.1 de CE apoya la reserva de una ley estatal, estableciendo la competencia exclusiva del Estado en la materia de los derechos y deberes de todos los ciudadanos. Existe un panorama distinto relativo a las CCAA, el que respalda TC afirmando, que las CCAA pueden adoptar normas

---

<sup>18</sup> STC 43/1987, de 7 de abril, F.J. 2, pár. 3. ECLI:ES:TC:1987:43 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/774>

<sup>19</sup> STC 50/2003, de 17 de marzo, F. J. 4. ECLI:ES:TC:2003:50 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4825>

<sup>20</sup> Fernández Farreres, Germán (2022). *Procedimiento sancionador. Sistema de Derecho Administrativo II*. Págs. 332-334. (5-a edición), 2022, Aranzadi. ISBN: 9788411255981

<sup>21</sup> Cfr. trabajo 1.3.1

sancionadoras, teniendo competencias sobre materia de que se trata, con la obligatoriedad de que tales normas se adopten a las garantías constitucionales reflejadas en el art. 25.1 CE.<sup>22</sup> Asimismo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante) también contempla la posibilidad de validez de ordenanzas locales, relativas a la tipificación de infracciones y sanciones. Claramente se ve la verticalidad de la regulación. Es necesaria la existencia de una ordenación real a nivel local. Es uno de los niveles más apropiados, debido al conocimiento de las peculiaridades de cada municipio y posibilidades de resolver los problemas particulares, que pueden ser y son distintos en cada zona en específico (si no se trata del nivel geográfico más extendido, como es el provincial o estatal).

### **1.3.2 Principio de eficacia**

Aparte del principio de legalidad, muy importante para la comprensión de este trabajo es el principio de eficacia, común para todos los tipos del procedimiento administrativo. Es uno de los principios generales del Derecho Administrativo. Está previsto en el art. 3.1.h) LRJSP y tiene una doble vertiente: una interna y muy justa, puesto que, para buena operatividad de un estado social moderno, es necesario el correcto, eficaz y eficiente funcionamiento estructural de AAPP y otra, relacionada con la esencia y la razón de la existencia de la Institución de la AP, dado que la CE le encomienda el cumplimiento de unos objetivos concretos, para poder llegar a unos fines, determinados objetivamente. Aunque no podemos olvidar la irremediable dependencia, en cuanto el avance de la actividad administrativa, de los que gobiernan en cada momento (se refiere a la orientación política de los partidos gobernantes). Esta influencia, se puede decir, que es decisiva en la determinación de finalidades comunes para cualquier tipo de procedimiento.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> STC 87/1985 de 16 de junio, F. J. 8. ECLI:ES:TC:1985:87  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/467>

<sup>23</sup> Rastrollo Suárez, Juan José (2017). La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño. *Revista General de Derecho Administrativo*, Nº 45, mayo 2017, (RI§ 418684).  
Iustel [https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=418684](https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=418684) [consulta 5 abril 2023]

### 1.3.3 Principio de proporcionalidad

Y, por último, el principio de proporcionalidad, previsto en el art. 29 de la LRJSP, que refiere a la necesaria adecuación entre la gravedad del hecho que constituye la infracción y la sanción, que se le aplica como consecuencia. Ya se ha citado, que el límite para las sanciones administrativas es la pena privativa de libertad. Sin embargo, la proporcionalidad puede ser abordada desde distintos ángulos de interpretación. Si la vemos desde una perspectiva más generalizada, se afirma que la medida a aplicar ha de ser la menos restrictiva posible (y por lógica, nunca la más grave de la que debería de ser)<sup>24</sup>. Desde la perspectiva más canalizada al procedimiento sancionador, esta medida tampoco puede ser la más beneficiosa para el infractor, que cumplir con la norma infringida y, aun así, la Ley considera como proporcional, la imposición de la sanción en el grado inferior, supuestamente, localizando la idoneidad entre la sanción, gravedad y circunstancias confluyentes. Además, para prevenir posibles sanciones desmesuradas para los casos, donde las infracciones derivan unas de las otras, se impone la más grave y “el conjunto” se sanciona como una única infracción continuada.<sup>25</sup> Han de existir, por un lado, la horquilla entre un máximo y mínima de la cuantía a pagar, que ha de estar basada en la gravedad. Por otro, unos criterios de graduación de las infracciones, que valoran las circunstancias de cada hecho, tales como: el grado de la culpabilidad o la existencia de intencionalidad; la continuidad o persistencia en la conducta infractora; la naturaleza de los perjuicios causados; la reincidencia en el término de un año. La aplicación de mencionados criterios, en teoría, da posibilidad de ajustar una sanción determinada (cuantía) a la gravedad de lo cometido.

---

<sup>24</sup> López González, José Ignacio (1998). El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo. *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 5, septiembre-diciembre 1998, pág.144.

[El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo; https://revistasonline.inap.es › article › download](https://revistasonline.inap.es › article › download) [consulta 8 abril 2023]

<sup>25</sup> Garberí Llobregat, José. Buitrón Ramírez, Guadalupe (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador (Comentarios, jurisprudencia y formularios)*. Págs. 183-186. (7a Edición), 2021, Tirant lo Blanch ISBN:13 9788413558875

<https://biblioteca-tirant-com.sabidi.urv.cat/cloudLibrary/ebook/info/9788413558875> [consulta 15 abril 2023]

## **2 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

### **2.1 NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PARA EL DESARROLLO DE POTESTAD SANCIONADORA**

Aquí, detallaremos la necesidad de elaboración de un procedimiento específico para ejercitar la potestad sancionadora por AP. La indicada se manifiesta en la exigencia de aplicar las garantías requeridas por la CE y otras normas de rango inferior. La realidad del procedimiento crea un derecho subjetivo, de índole esencial (art. 24 CE derecho a la tutela efectiva, ligado con el principio de legalidad)<sup>26</sup> para un ciudadano, posible infractor, que consiste en ser sancionado solo después de cumplirse el procedimiento establecido. Se aplica el principio de legalidad procedimental, común para el ámbito penal y administrativo: la existencia de un proceso penal es imprescindible para el ejercicio de *ius puniendi* en *strictu sensu*, en la aplicación por un juez del derecho penal (art. 1 de Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (a partir de ahora LECRIM)). Igualmente, por el paralelismo irreemplazable, la administración no podrá ejercitar lícitamente la potestad sancionadora sin existir el procedimiento sancionador previo. Lo reitera art. 63 LPAC, indicando la imposibilidad de imponer una sanción, sin antes tramitarla mediante un procedimiento, correspondiente a cada caso en concreto. Todo ello, se reitera, hace nacer a favor de administrado, a quien se le imputa la comisión de una infracción administrativa, de un derecho subjetivo de naturaleza fundamental a no ser sancionado, sino tras la tramitación del procedimiento que resulte de aplicación.

### **2.2 SUJETOS QUE APLICAN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

El procedimiento administrativo sancionador regulado en la LPAC resulta de aplicación general “por el sector público”, que comprende, según el art. 2 de LPAC:

- Administración General del Estado;
- Administraciones de las Comunidades Autónomas;
- Entidades que integran la Administración Local;
- Sector público institucional.

Conocemos, que la mayor parte de la regulación común relativa al procedimiento sancionador está concentrada en la LPAC. Aunque la disposición adicional 1ª de LPAC (DA1ª en adelante) fija, que ciertas acciones de las AAPP no se regularan por el mandato

---

<sup>26</sup> Cfr. trabajo. 1.3.1 y 2.1

general (LPAC), sino por la normativa específica, según el ámbito de aplicación. Se concretan y se distinguen por las siguientes materias: sancionadora en el sector tributario y aduanero; en el orden social; tráfico y seguridad vital; extranjería. Aunque la prevalencia de aplicación, aun claramente delimitada por la DA1<sup>a</sup>, no queda tan evidente y será tratado en los párrafos posteriores.

Cada una de estas ramas, como norma general, se regula con un Real Decreto (RD en adelante), que en algunas ocasiones aprueba los reglamentos de regulación (sanciones tributarias se ajustarán a lo establecido en el RD 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario), en otras desarrolla leyes específicas (caso de aduana RD 1649/1998, de 24 de julio, por la que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando).<sup>27</sup>

### **2.3 TIPOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Existe el procedimiento sancionador ordinario (art.53 y ss. LPAC) y el simplificado (art. 96 LPAC). Sin embargo, el carácter ordinario del procedimiento no se determina en la LPAC sino, se deduce por ser el antagonista del simplificado. Características de cada uno se verán con brevedad:

Ordinario (común ordinario), por su propio nombre indica que se aplicara en el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito que abarca art. 2 LPAC y consiste en tres fases:

- preliminar o fase de preparación. Tiene por objeto la determinación de indicios para iniciación del procedimiento. Es decir, “averiguar” si la noticia que llega al conocimiento de AP puede ser calificada “de suficiente peso” para iniciar un procedimiento sancionador, basado en la comisión de una infracción (no se puede decir que es una *noticia criminis*, aunque la finalidad es idéntica en ambos casos y se reduce a la necesidad de empezar o no, el proceso/procedimiento). El órgano que recibe esta información emite un acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, acorde al art. 64 LPAC. Modo de llegar la indicada información puede ser distinto: conocimiento directo, denuncia, orden del órgano superior o petición de otros órganos de AP, previstos en los arts. 58 y ss. de LPAC y se asimila bastante a la fase de investigación preliminar en el proceso penal, previsto

---

<sup>27</sup> Cfr. Gabreri y Buitrón (2021); Pág.1511-1512

en los arts. 769 y ss. LECRIM, pero con la peculiaridad de siempre iniciarse de oficio;

- iniciación e instructora. Esta fase comienza por el acuerdo de iniciación y pone en marcha las acciones propias de una fase de instrucción, tales como realizar todas las averiguaciones pertinentes para la comprobación del hecho infractor, aplicación de medidas provisionales, si es necesario. Además, se produce la obligatoria notificación del posible infractor sobre existencia del mencionado acuerdo, según el art. 64 LPAC. Después de ser notificado, el posible responsable y demás interesados, pueden presentar las alegaciones que son los medios de defensa importantes. Presentación de alegaciones es un derecho y no es la obligación para ciudadano. Asimismo, pueden estar presentadas, tanto antes del momento de formular la propuesta de resolución, como después, de acuerdo con lo previsto en los arts. 53.1.e) y 89.2 de LPAC. La propuesta de resolución, según regulación del art. 98.2 de LPAC se elabora por el órgano instructor y termina la fase. La gran peculiaridad del procedimiento sancionador, respecto el procedimiento común administrativo, es la diferenciación de las fases y la distinción de los órganos de instrucción y de decisión (no puede ser el mismo, debido al paralelismo con el proceso penal, con el motivo de evitar “la contaminación” por el procedimiento en la fase decisiva).

- decisión, prevista en los arts. 88 y 90 de LPAC. Es la fase final y como norma general lo constituye, consiste en elaboración de un acto único llamado la resolución final, que determina la existencia o no de una posible infracción y grado de la sanción. Peculiaridad: si en el caso de determinar, el órgano decisorio aprecia la mayor gravedad de la infracción o de la sanción que propuesta por el instructor, se abre un nuevo tramite de alegaciones y, también, es necesaria la iniciación de un procedimiento complementario, si la infracción sancionada ha provocado el nacimiento de la responsabilidad civil (art.90.3 y 4 LPAC).

Procedimiento simplificado. Está regulado en el art. 96 de LPAC y presta posibilidad de refundir los tramites y reducir los plazos, pero solo en el caso de las infracciones de carácter leve. Aunque, es necesario indicar que, a este tipo de procedimiento, sigue aplicándose la base generalizada, que consiste en separación de las fases de instrucción y decisión, con diferencia de que la actividad de instrucción tiene carácter mínimo, además de no haber la propuesta de decisión. Esta formalidad de tramitación puede ser acordada

de oficio o a solicitud del interesado, en el caso de los procedimientos que no suponen la dificultad o así lo exige el interés público, como lo prevé el art. 96. 1 LPAC.<sup>28</sup>

La gran peculiaridad del procedimiento sancionador, respecto el procedimiento común administrativo, es la diferenciación de las fases y la distinción de los órganos de instrucción y de decisión (no puede ser el mismo, debido al paralelismo con el proceso penal, con el motivo de evitar “la contaminación” por el procedimiento en la fase decisiva).

Ambos tipos de procedimiento descritos pueden ser terminados acorde el art. 85 de LPAC, realizando el pronto pago, aceptando la responsabilidad o ambas opciones juntas, que será objeto de siguiente apartado.

### **3 TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CON REDUCCION DE SANCIÓN Y SU PROBLEMÁTICA**

#### **3.1 TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, ACORDE ART. 85 DE LEY 39/2015 DE 1 DE OCTUBRE**

Una vez explicadas las garantías, límites, finalidades y la necesidad de respetar el procedimiento sancionador y sabiendo, que ha de seguirse el curso obligatorio establecido, lo que incluye la realización de todos los trámites relativos a la investigación pertinente, el procedimiento llega a su fin, donde se resuelve sobre la existencia o ausencia de la infracción.

Existen distintos tipos de terminación del procedimiento sancionador, aunque solo uno es de relevante interés para presente trabajo, el que trata sobre la terminación “voluntaria” (tanto aceptando la infracción, como pagando de forma anticipada la sanción pecuniaria), prevista en el art. 85 de LPAC, que conlleva la extinción de la infracción y aplicación de la sanción, con determinadas reducciones. Importante es explicar, que se pretende conseguir con la aplicación de este tipo de terminación. La causa más lógica, es poder aligerar y acelerar determinados procedimientos de tipo sancionador, que normalmente son muy abundantes y se denominan como masivos. Además, para que el conjunto funcione con menor problemática, el pago anticipado reducido, normalmente se hace “al cambio” de renunciar cualquier acción en la vía administrativa, lo que deja al sancionado, realizar la oposición, solo por la vía contencioso-administrativa, a la que tampoco podrá

---

<sup>28</sup> Cfr. Parada Vázquez (2019), págs. 514-519

acceder por cualquier motivo. Aquella renuncia, relativa a cualquier tipo de recurso en la vía administrativa está prevista en diversas leyes sectoriales, que regulan procedimiento sancionador en distintas materias. Cogemos como ejemplo el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante TRLTCSV) que en su art. 94 determina, que el pago voluntario de una sanción pecuniaria (multa), como consecuencias tiene la renuncia de formular las alegaciones, es más, se tendrán por no puestas en el caso de ser presentadas (que se puede considerarse como indefensión) y además, significa el agotamiento de la vía administrativa. Así que, solo queda abierta la vía contencioso-administrativa, aunque también hay matices. En esta materia está prevista posibilidad de regulación específica, por la mencionada DA1ª de LPAC, que fija la supletoriedad de la norma en el caso de ciertas materias.

### **3.2 CONFORMIDAD VS. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Si podemos trazar paralelos entre los principios del Derecho Penal y el Administrativo Sancionador, relacionadas con las garantías, parece ser posible hacerlo en el caso del reconocimiento de responsabilidad, previsto en el art. 85.1, o pronto pago voluntario de la sanción, del art. 85.2 de LPAC, asimilándolos a la conformidad. En el caso de Derecho Procesal Penal, no está permitido hacer los recursos ordinarios contra una sentencia dictada en conformidad, ya que se produciría un posible choque con la doctrina de actos propios. Detendremos un poco más en la susodicha figura, para ver si es posible aplicar lo mismo en el procedimiento sancionador.

El catálogo del art. 130 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante CP), fija las siguientes causas de extinción de la responsabilidad penal: la muerte del culpable, el cumplimiento de la condena, el indulto, el perdón del ofendido, la prescripción de delito, pena o medida de seguridad, a las que se suman las causas de extinción relativas a la persona jurídica. Y a pesar de que, LRJSP solo indica la prescripción como la causa de la extinción de la sanción o infracción, es obvio, que todas las formas previstas en CP causan el mismo efecto extintivo en el caso de las sanciones administrativas. Entonces, se termina el procedimiento sancionador por el pago de la sanción impuesta o reconocimiento de la responsabilidad en el caso de la sanción pecuniaria, la más habitual dentro de las sanciones administrativas, por la analogía con el cumplimiento de la condena.

En el ámbito penal existe posibilidad de rebajar la pena, la más frecuente en el caso de los procedimientos rápidos y a veces, cumpliendo determinados requisitos en procedimientos abreviados, de acuerdo con los arts. 787.2 y 801.1 de LECRIM. Esta “rebaja”, es posible debido al cumplimiento de ciertos requisitos y a la conformidad, que se presta por la persona acusada, en presencia de un abogado (que garantizan asistencia jurídica necesaria, que está ausente casi en 100% de los casos del procedimiento sancionador) y bajo la revisión de un juez (quien ha de valorar si ha existido algún indicio de presión o falta de voluntad por parte del acusado). Y como consecuencia de lo explicado, la sentencia de conformidad, solo se dicta en el caso de que el juzgador, bajo su criterio imparcial, decide que no se vulnera el derecho a la defensa del acusado. La revisión del cumplimiento de este derecho no está controlada en el caso de imposición de una sanción administrativa. Desglosamos lo que está previsto en el antedicho art. 85 de LPAC. Aquí se fija la posibilidad de reconocer la responsabilidad por el infractor (desde principio se tacha como tal al posible sancionado) y a realizar el pago, cuando se trata de las sanciones pecuniarias. Presunto infractor, puede hacerlo en cualquier momento anterior a la resolución (no en todas las materias, ejemplo del art. 94 TRLTCSV<sup>29</sup>), recibiendo, al cambio, una reducción que se determina reglamentariamente, pero no menor de 20%. Esta manera de extinguir la responsabilidad derivada del procedimiento sancionador puede implicar una intimidación del posible infractor, que, ante la incertidumbre de un procedimiento con una sanción mayor a su finalización y por la tensión durante todo el tiempo de espera de resolución, prefiere pagar antes y menos, incluso si considera que es inocente (ausencia de las garantías necesarias al cambio de la conformidad).

Todas las garantías previstas en CE para el proceso penal han de ser aplicadas al procedimiento sancionador. Y como se ha reiterado en varias ocasiones, una de las garantías más importantes, es la de defensa (ausencia de la indefensión), transferida del proceso penal en su totalidad. El desistimiento del acceso a los recursos administrativos, al cambio de la posibilidad de terminar de forma voluntaria el procedimiento con rebaja de la sanción, parece vulnerar este derecho. Y no puede compararse con la conformidad precisamente por lo mismo, por estar presente en el proceso penal el abogado, que prepara la conformidad y control inmediato por un juez, que ha de velar por la legalidad, además de impedir la indefensión. En el procedimiento sancionador, debido a la ausencia del

---

<sup>29</sup> Cfr. trabajo, 3.1

control, la primera dificultad es determinar la total voluntariedad del pago realizado, que evite la indicada indefensión. Esto sí, al margen de la voluntariedad en la elección de pago anticipada, no pueda agravar la sanción<sup>30</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH en adelante)<sup>31</sup> incide en que la utilidad que aporta “el descuento” en la multa, no puede ser escogida por el temor de ser sancionado de forma más grave aún, es como decir que “entre dos males se escoge el mal menor”

En la comparación hecha, queda solo un momento para aclarar, si el art. 85 LPAC, en su punto tres, relativo a la renuncia de las acciones, refiere solo a las acciones administrativas, tal y como se deduce de la interpretación literal, o judiciales también, ya que, según la teoría de los actos propios, en el caso de cualquier tipo de recurso existiría una contradicción. El Tribunal Supremo (TS, en adelante) se ha pronunciado en varias ocasiones en relación con la interpretación que nos interesa, indicando que hay que justificar muy bien los motivos de cambio de criterio por parte del sancionado. Dicho con otras palabras, se dificulta, notablemente, el éxito en poder discutir las cuestiones materiales, denominadas “de fondo”,<sup>32</sup> aunque queda la posibilidad de recurrir las interrogaciones posibles “de forma” (sentido de cuales, entre otros puntos se verá en el siguiente apartado). Momento similar ocurre en el caso de la conformidad, donde también hay una aparente limitación del derecho a la defensa, reflejado en el art. 787.7 de LECRIM, que prohíbe la impugnación de la decisión judicial por las razones de fondo, en el caso de la conformidad libremente prestada por el reo.<sup>33</sup> Es el punto donde coinciden ambas figuras vistas en este apartado.

---

<sup>30</sup> Cfr. Parada Vázquez (2019) pág.429-430

<sup>31</sup> Consultar “Caso Deweer”, en concreto el pár. 52: “(52). Se limita a constatar que el demandante, situado ante un peligro grave e inmediato, ha evitado naturalmente el más apremiante sin detenerse en especulaciones jurídicas farragosas; no se le puede reprochar. 54. En resumen, la renuncia del señor Deweer a un proceso justo, rodeado del conjunto de garantías que el Convenio exige en la materia, se encuentra determinada por una amenaza. Ha habido, pues, violación del artículo 6...: «2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente determinada. 3. Todo acusado tiene derecho a: ...b) disponer de tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; c) defenderse él mismo o tener la asistencia de un defensor de su elección y, si no tiene medios de remunerar a un defensor, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan; d) de interrogar o hacer interrogar los testigos de cargo y obtener la convocatoria y el interrogatorio de los testigos”.

STEDH 6903/75, de 27 de febrero de 1980, WEB HUDOC:

<https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22caso%20Deweer%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-165158%22%5D%7D>

<sup>32</sup> STS sala de lo Contencioso 696/2021, del 18 de febrero. F.D. 3, párr. 3 y 4. ECLI:ES:TS:2021:696 <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5baabb89d3b55e08/20210309>

<sup>33</sup> Corvina Baseca, Pedro (2021). *El reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario como actos propios limitan la capacidad de defensa del sancionado*.

<http://pedrocorvinosabogado.es/el-reconocimiento-de-responsabilidad-y-el-pago-voluntario-de-sanciones-como-actos-propios-que-limitan-la-capacidad-de-reaccion-del-sancionado/> [consulta 23 marzo 2023]

### **3.3 SENTIDO DE LIMITACIONES EN VIA ADMINISTRATIVA, CONFORME LA PONDERACIÓN NECESARIA Y EL ALCANCE DE ESTAS EN LA VÍA JUDICIAL, COMO RESULTADO DE REDUCCIONES**

Como acabamos de ver, en el art. 85 de LPAC, la efectividad de reducción de una sanción pecuniaria está supeditada a la renuncia de cualquier tipo de acción o recurso en vía administrativa. En primer lugar, parece algo ilógico, debido a lo que para presentación del recurso es necesaria la resolución y para poder “acogerse” a la reducción, el pago ha de realizarse con la anterioridad a la resolución. Se termina el procedimiento por el reconocimiento de responsabilidad o simplemente por el pronto pago sin estar definida la necesidad de dictar la resolución expresa. Volvemos al procedimiento abreviado sancionador, regulado en el art. 94 TRLTCSV que indica, que no es necesaria la resolución en el caso de pronto pago con descuento (el punto es discutido, debido a la redacción que tiene el art. 21.1 LPAC, respecto a la resolución expresa, como necesaria para concluir el procedimiento administrativo de cualquier tipo que, además, ha de ser notificada a los interesados). Aun así, se puede entender que posible ausencia de necesidad de pronunciarse, se aplica para poder conseguir la economía procesal.<sup>34</sup> Necesario es ver, que “se gana” con esto. Renunciar los recursos en vía administrativa, no puede afectar la posibilidad de defensa (acceso a la tutela judicial efectiva que se menciona a lo largo del trabajo) y abre el acceso al recurso contencioso-administrativo. Referida falta de resolución expresa, que será tratada en los próximos apartados, parece hacer colisionar varios principios. Se rompe la proporción que justifica la existencia de la institución del pago anticipado, relativo a la posibilidad de “ganar” la seguridad jurídica y economía procesal, presididos por el principio de eficacia. Es el conjunto que puede justificar el “perjuicio” que padece legalidad prevista en el art. 9.3 CE. Legalidad que, en el caso de procedimiento sancionador, implica la averiguación de la certeza material, prueba de los hechos y su vinculación a la sanción correspondiente en cumplimiento de interés general. Sin embargo, la reducción y terminación del procedimiento sin una resolución expresa trae una clara excepción, dado que, solo queda la certeza formal, la única que puede existir cuando hay una imputación provisional y no existe ningún tipo de decisión documentada. La justificación de esta excepción, respecto a la reducción del pago, se mide desde la posición de otros principios como ya se ha visto: eficacia de las AAPP (se termina rápido), seguridad jurídica (fin vía administrativa, sin posibilidad de

---

<sup>34</sup> Cfr. García Luengo (2022)

reapertura por parte de AP, especie de “cosa juzgada” en el ámbito administrativo) y economía procesal (ahorro de recursos), que han de prevalecer en la ponderación con la terminación por pago de la sanción con reducción (siendo indiferente haya sido reconocida la responsabilidad o simplemente se haya realizado el pago anticipado).<sup>35</sup>

Desistir de la facultad de poder presentar recurso en la vía administrativa no parece significar la renuncia de oportunidad para presentar un recurso en la vía judicial (aspecto también discutido, será objeto de aclaración en el próximo párrafo del mismo apartado). Esto reduce a cero las prioridades hechas en la reciente ponderación. No hay provecho ninguno desde la perspectiva de la seguridad jurídica (en este caso para las administraciones), debido a lo que la terminación del procedimiento sancionador, que se ha producido mediante el consentimiento o pago por presunto infractor, podría volverse a ser resuelto por el órgano judicial competente. Poco “ventajoso” parece para estado, poder evitar todos los recursos y trámites administrativos, relativos a un determinado procedimiento, para aumentar, *a posteriori*, la cantidad de recursos contencioso-administrativos, que colapsaran al sistema judicial. Se pierde, supuestamente, ganada economía procesal, en el caso de presentación de un recurso en vía judicial, debido a la obligación de “rehacer” el procedimiento administrativo, el que puede no tener contenido, debido a la conformidad o simple pronto pago en el momento inicial, cuando aún no se han realizado actuaciones de ningún tipo (alegaciones, averiguaciones pertinentes y etc.), sobre cual se ejercita el control judicial. Para evitarlo, los motivos que permiten el acceso al recurso contencioso-administrativo han de ser tasados y limitados a unos determinados aspectos.<sup>36</sup>

### **3.3.1 Límites de impugnación en vía contencioso-administrativa**

Continuamos con los límites que existes para presentar impugnación en vía contenciosos-administrativa. Hay varios momentos que necesitan ser aclarados. El art. 85 de LPAC no se pronuncia explícitamente sobre la posibilidad de presentar un recurso contencioso-administrativo. Una parte de doctrina, incluyendo tales autores como Tornos Mas, considera que las resoluciones adaptadas en el caso de reconocimiento de responsabilidad o pronto pago, dependiendo del rango del órgano sancionador, no siempre pueden agotar

---

<sup>35</sup> Rodríguez de Santiago, José María (2009). El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. Pág. 159. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, N° 284-285, mayo-diciembre 2009, págs. 153-180. ISSN: 00124494.

<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/9655/9709/11903> [consulta 26 marzo]

<sup>36</sup> Cfr. Rodríguez de Santiago (2009)

vía administrativa. Y debido a esta falta de agotamiento, es necesario renunciar la reducción al presentar el recurso de alzada y solo después de que se resuelva, se abre la oportunidad de acudir a la vía contenciosa.<sup>37</sup>

Otra parte doctrinal, mantiene el criterio que el pago anticipado o el reconocimiento de responsabilidad, agota la vía administrativa y no prohíbe acceso a la vía judicial. Según la reciente jurisprudencia del TS, la única interpretación literal del art. 85 de LPAC, es que la restricción de presentar un recurso esta relativo, solamente, a los recursos en vía administrativa y nada impide presentarlo ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Otra cosa es, que después de reconocer la responsabilidad o realizar el pronto pago, renunciando las acciones en vía administrativa, será difícil poder conseguir que el recurso judicial prospere. En este caso, la base de las explicaciones que se alegan ha de ser firme y de notable peso, de lo contrario, se reducen bastante las posibilidades de defensa por parte del sancionado y no solo por cuestionar la causa (los hechos), sino también los elementos jurídicos de transgresión de una norma. Uno de los susodichos elementos con más importancia, es la conducta,<sup>38</sup> que se fundamenta en la doctrina de los actos propios, implicando la coherencia en comportamiento, la ausencia de cual podría suponer la presencia de mala fe. Aun así, esta dificultad no se tiene en cuenta, cuando se trata del recurso que cuestiona la legalidad de la sanción. Como recordamos, la tramitación del expediente sancionador se acaba con el reconocimiento de la infracción o/y su pago voluntario. Las AAPP quedan exentas de desvirtuar la presunción de inocencia del art. 24. 2 CE y no han de demostrar los hechos ilícitos y la culpabilidad del infractor.<sup>39</sup> La existencia de un consentimiento del sancionado que se presta, normalmente, sin

---

<sup>37</sup> Según Tornos Mas, Joaquín: "...la renuncia a interponer recursos administrativos supone de hecho la renuncia a acudir a la vía judicial si el acto sancionador es susceptible de recurso de alzada, lo que no ocurre si el recurso a interponer es el de reposición. Este hecho genera un trato desigual en la ley de difícil justificación." Comentario al artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores. Pág. 611. Maria Guinot Barona, et al. *Comentarios al procedimiento administrativo*. (1-a edición), Tirant lo Blanch, 2021, ISBN:13 9788413970165 <https://biblioteca-tirant-com.sabidi.urv.cat/cloudLibrary/ebook/show/9788413970165> [consulta 5 abril 2023]

<sup>38</sup> vean la citada STS 696/2021, del 18 de febrero

<sup>39</sup> Cano Campos, Tomas (2016). El autismo del legislador: la "nueva" regulación de la potestad sancionadora de Administración Pág.62. *Revista de Administración Pública*, Nº 201, septiembre-diciembre 2016, págs. 25-68, ISSN-L: 0034-7639 <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/3793202tomascanocamposrap201.pdf> [consulta 10 abril 2023]

protección legal, no pueden servir de obstáculo para valorar la legalidad por parte de un órgano judicial.<sup>40</sup>

### **3.3.2 Análisis de los posibles motivos que permiten presentar recurso contencioso-administrativo, según la causa**

Para explicar en qué casos podría prosperar con éxito un recurso contencioso-administrativo han de ser analizados, por separado, los diferentes apartados del art. 85 LPAC, al contener los supuestos distintos.

Apartado uno del art. 85 LPAC, habla de reconocimiento de la responsabilidad por parte del infractor. Como se ha visto anteriormente, en el caso de reconocimiento expreso de la responsabilidad por parte de un ciudadano, parece que sea prácticamente imposible poder discutir en la vía judicial las cuestiones de fondo, de acuerdo con la doctrina de actos propios. Pero, esto no significa que no puede ser recurrida, se reitera, la legalidad de la sanción impuesta y, además, sus aspectos formales. Hablando de “vicios formales”, podría ser recurrida la falta de voluntariedad en el reconocimiento de la sanción por causas de nulidad del consentimiento, que ha sido prestado por “*error, intimidación, dolo o violencia,*” como indica el art. 1256 de Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (CC en adelante). La jurisprudencia apoya la necesidad de valoración de vicios de conocimiento en el caso de reconocer la responsabilidad.<sup>41</sup> “Descartar” los vicios, parece ser la única manera de poder valorar la existencia de voluntariedad en el momento de reconocer la responsabilidad por parte del presunto infractor.

Ahora sí, son muy difíciles de probar, más aún, cuando hablamos de la intimidación, porque se trata, más que nada, de una percepción interna de un ser humano. La situación, muy frecuente en la vida real, cuando un ciudadano hace frente a los agentes de cualquier tipo de autoridad o inspectores laborales, de hacienda u otros, en caso de muchas personas, se crea un ambiente intimidatorio y si además, hay que tomar la decisión de aceptar la responsabilidad al cambio de un descuento para la sanción prevista, y las dudas respectivas a la voluntariedad del mencionado reconocimiento de la responsabilidad, son

---

<sup>40</sup> García Luengo, Javier (2022). La reducción de las sanciones administrativas por el reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario. Pág. 1. *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 61, octubre 2022, (RI§ 425478). Iustel.

[https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=425478](https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425478) [consulta 29 abril 2023]

<sup>41</sup> STSJ Madrid 10929/2008, de 22 de febrero de 2008; ECLI:ES:TSJM:2008:10929; <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=ap-tsj&comunidad=13>

más que lógicas.<sup>42</sup> La intención de alegar, en estos casos, puede convertirse en un *probatio diabólica*, debido al elemento de percepción interna, ya mencionado y lo que más peso tiene aún, a la objetividad y posición correcta, que *a priori* tienen los funcionarios de AP y agentes de autoridad. Como explica el TEDH en el ya mencionado caso Deweer, el peligro de ser sancionado, además bajo cierta presión, que produce la presencia de los agentes de autoridad y existencia de una posible sanción, crea una “amenaza” (podemos llamarla intimidación). Y, en vez de utilizar derechos correspondientes, tales como preparar la defensa propia, buscar asesor legal y etc.<sup>43</sup>, se opta por pagar o aceptar la responsabilidad al cambio de una reducción relativa a la sanción que pretende ser impuesta.

Otro aspecto contradictorio, es la consideración del error como vicio. Según el art. 6.1 de CC, no se puede alegar el desconocimiento de las normas legales para escusar su incumplimiento. No es suficiente alegar un error de conocimiento, cuando se trata simplemente de falta de recabar la información (que se encuentra en el acceso libre, por ejemplo, publicación de las leyes en el Boletín Oficial del Estado (BOE a partir de ahora)) o mera actitud pasiva en saber que consecuencia puede traer un determinado comportamiento. Sin embargo, cuando se produce “una creencia razonable e invencible en el interesado de que actúa lícitamente”<sup>44</sup> o cuando el mismo, realmente, no puede entender lo que conlleva el consentimiento que está prestando, debido a la ausencia de asistencia letrada, en el tramo de vía administrativa, ha de existir la posibilidad de apreciación del error. Atención especial merece la falta u ocultación de la información, que debería ser prestada por parte de AP, disponiendo de cual el sancionado, puede ser, no reconociese su responsabilidad. Con frecuencia, la autoridad anuncia que dispone de pruebas, que no pueden ser validas o directamente no existen. Ejemplo habitual de la vida cotidiana: los agentes de autoridad paran un coche después de pasar por un radar móvil, enseñan la captura en un dispositivo electrónico pequeño, indicando que mencionada captura es una prueba de exceso de velocidad y ofrecen abonar la multa al instante con el descuento previsto para el caso, resultando *a posteriori*, que esta prueba no es suficiente o no puede ser utilizada, por no estar debidamente homologado el radar, tener mala

---

<sup>42</sup> Rodríguez de Santiago, José María (2009). El Pago Voluntario. Págs. 170-171. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, N° 284-285, mayo-diciembre 2009, págs. 153-180. ISSN: 0012-4494 INAP: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9655/9709> [consulta 3 mayo 2023]

<sup>43</sup> Cfr. trabajo, relativo a la STEDH, caso Deweer

<sup>44</sup> STSJ Madrid 12236/2010, de 20 de mayo de 2010, F. D. 5, pár. 2. ECLI:ES:TSJM:2010:12236 <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

resolución la foto de matrícula o cualquier otro defecto. La jurisprudencia aclara, que ocultar o simplemente no poner a disposición de un presunto infractor, los datos relevantes para determinar existencia del consentimiento en la aceptación de la responsabilidad, es un vicio, que lleva aparejado la nulidad del consentimiento y como consecuencia, la ausencia del reconocimiento de responsabilidad.<sup>45</sup>

Distinto es el aspecto de falta de tipicidad, que también indica que el recurso contencioso-administrativo, a pesar de reconocer previamente la responsabilidad, puede prosperar con éxito. La conducta que se tipifica como una infracción, ha de reunir todos los requisitos objetivos, que se especifican en la norma sancionadora, teniendo en cuenta las posibles causas de justificación. Dicho de otra manera, los hechos reales han de ajustarse a la conducta tipificada y no basta con el reconocer la responsabilidad por parte del sancionado, dado que su reconocimiento no tiene fuerza normativa y no puede ampliar la tipificación a los hechos que no están reconocidos como infracción, en una disposición legal. Respecto a las causas de justificación, tampoco está en manos del presunto infractor decidir sobre su presencia o ausencia. Y tampoco podemos olvidar de una cuestión puramente jurídica, pero no por ello menos importante. Se alude a la competencia que ha de tener un órgano administrativo para poder sancionar, ya que un ciudadano sancionado, no puede atribuir esta competencia por el reconocimiento de la responsabilidad por no disponer de este tipo de potestad.<sup>46</sup>

El apartado dos del art. 85 LPAC, habla de pago anticipado y voluntario. La cuestión es averiguar, si existe la posibilidad de desplegar las limitaciones sobre las cuestiones “del fondo”, a esta forma de terminación del procedimiento sancionador. Doctrina insiste en que se trata de dos supuesto totalmente distintos y separados (pago anticipado y voluntario y reconocimiento de responsabilidad). El sancionado que realiza pronto pago, simplemente adelanta el cobro de la sanción a la AP, pero en ningún momento reconoce la responsabilidad (contradicción estructural en la interpretación del art. 85 LPAC y el sentido literal del art. 94 de LTCVMSV, relativo al procedimiento sancionador abreviado, que automáticamente reconoce la culpabilidad por la realización del pronto pago con descuento, aunque supuestamente no es admisible). Por eso mismo, no es posible que, en

---

<sup>45</sup> STS 2879/2015, de 15 de junio de 2015, F. D. 5, último pár. ECLI:ES:TS:2015:2879 <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

<sup>46</sup> Cfr. García Luengo (2022), págs. 9-10

este caso, produzcan efecto las limitaciones de fondo y forma, que están previstas para el caso de reconocimiento de la responsabilidad.<sup>47</sup>

### **3.4 ADECUACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS DETERMINADOS PRINCIPIOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

A lo largo del presente trabajo se vieron varios principios, que se consideran más relevantes, desde el punto de vista doctrinal, para el caso de terminación del procedimiento administrativo sancionador, previsto en el art. 85 LPAC. En este apartado se centrará en la valoración de “cumplimiento” que requieren los principios constitucionales.<sup>48</sup>

En el caso del principio de eficacia, por un lado, claramente tiene lugar un “ahorro” de los recursos públicos, ya que las AAPP no han de invertir recursos de distintos tipos en “resolver” cada caso. Además, se obtiene un “ingreso” (pago de sanción) anticipado con la seguridad de evitar la necesidad de ejecución, a menudo costosa. También, de cierto modo, brinda la seguridad al posible infractor, de que no habrá una sanción del importe más elevado y se puede decir, que se aumenta la seguridad jurídica, debido a lo que se agota la vía administrativa. La terminación del procedimiento en esta manera, en el caso de las sanciones en masa (generalizados), como se ha visto en el ámbito de la Seguridad Vial y Tráfico, una de las ramas más masificadas de sanciones por unas cantidades relativamente escasas, según ya citado art. 94 LTCVMSV, podría ser sugerente. Aunque, la susodicha escasez de cantidad de multa es muy relativa y dependerá de la capacidad económica del sancionado, pudiendo vulnerar el principio de igualdad promocional, como se verá más adelante. Aparte, este tipo de terminación libera la posibilidad de poder dedicar más tiempo, atención y fuerzas a los procedimientos sancionadores más complejos, donde un fallo procedimental, puede suponer la nulidad de trámite. Igualmente, se potencia el efecto “educativo” de una sanción, por tener posibilidad de la persecución de una considerable cantidad de posibles infracciones, a la vez, logrando el efecto disuasorio previsto.

---

<sup>47</sup> Sanz Rubiales, Iñigo (2022). La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad. Pág. 49 *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 58, Zaragoza, 2022, págs. 13-57. ISSN 2341-2135. Dialnet.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8513998> [consulta 10 mayo 2023]

<sup>48</sup> Cfr. García Luengo (2022), pág.4

Pero, por otro lado, el art. 85 de LPAC permite reducción del cualquier tipo de sanción, que podría ser de una cantidad muy elevada (recordemos las sanciones administrativas pecuniarias por las cantidades más elevadas que las penas de multa en el derecho penal<sup>49</sup>) la que “perderá” administración y lo que puede suponer, “un regalo” de 20 a 40 por ciento al verdadero infractor, por reconocer una responsabilidad que, según en qué momento procedimental se haga, supone una inversión de recursos temporales y de personal, cuando ya es evidente “la culpa” del infractor. Además de ausencia de eficiencia, entrelazada con la eficacia, el principio de proporcionalidad, en el ejemplo dado, también podría estar vulnerado, ya que una cosa, es que la reducción podría ser atractiva para un presunto infractor y otra, que sea tan elevada la rebaja, que prescindiera, por completo, del efecto disuasorio y, además, sea dañosa para el interés público (de otra manera dicho, sería “muy barato” cometer una infracción).<sup>50</sup>

Otra cara del principio de proporcionalidad es, que la regulación actual sigue sin resolver el problema de un posible aumento desproporcionado, por parte de las AAPP, de la cuantía de la sanción a abonar. El importe concreto de sanción en cada caso, lo fija AP con la discrecionalidad, dentro de los límites normativos previstos para cada sanción. La finalidad, parece ser reflejada en dos aspectos opuestos. Tenemos, ya mencionada discrecionalidad de escoger (fijar) la cantidad exacta de la sanción, por parte de AP dentro de los intervalos que fijan las normas para las sanciones del mismo grado, que puede ser “dañosa”, precisamente por poner la sanción en su límite pecuniario superior (para evitar “perder dinero”, si el sancionado acude “a la rebaja”). Para evitarlo y poder controlar, siempre es necesario motivar,<sup>51</sup> el porqué, de la cantidad concreta fijada como sanción. Pero, aun así, resulta difícil en la práctica, porque en la horquilla cuantitativa fijada para los mismos grados de las sanciones, solo se tiene en cuenta la gravedad y no el bien jurídico protegido en concreto.<sup>52</sup>

Según lo presentado, la eficacia no lo es todo. No se puede llegar al fin deseado a cualquier coste, dado que existen otros principios y garantías para el ciudadano, que han de ser respetados y como resultado, limitan la consecución de eficacia. De nuevo acudimos al principio de legalidad. Desde primera vista, parece que se respeta la legalidad

---

<sup>49</sup> Cfr. trabajo, 1.3

<sup>50</sup> Cfr. Rodríguez de Santiago (2009), págs. 163-165

<sup>51</sup> Cfr. trabajo, relativo a la necesidad de motivar

<sup>52</sup> Buades Feliú, Joan (2019). Acerca de los supuestos “beneficios” por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado voluntario de multas pecuniarias en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común. *Diario La Ley (en línea)*, N° 9509 de 30/10/2019, Tribuna.  
<https://laleydigital.laleynext.es/Content/Inicio.aspx> [consulta 15 mayo]

en el caso de la regulación del procedimiento sancionador y en concreto, en la redacción del art. 85 LPAC. La reducción está prevista en una norma de rango suficiente (LPAC es una ley), la que regula, además, el propio procedimiento sancionador y se aplica a la hora de tipificar las sanciones.<sup>53</sup> También, parece ser respetada la necesaria igualdad de trato, puesto que, la reducción puede ser aplicada a todos los procedimientos sancionadores, cualquier que sea el sujeto sancionado. Se puede decir, que, en este caso, no se trata de la igualdad real o promocional, prevista en el art. 9 2 CE (tanto tienes, tanto pagas), sino de la igualdad formal del art. 14 CE, respecto a las infracciones, que han de ser tratadas de manera igual (igual cantidad de sanción pecuniaria por el mismo hecho, sin tener en cuenta la situación patrimonial de cada uno), porque en el caso contrario se rompería la proporcionalidad entre la gravedad de la infracción y la sanción (la cuantía). La misma posición sujetan el TC y TJUE, confirmando que no se trata del trato igualitario de las personas, sino de las situaciones (infracciones) que son iguales, así mismo no se considera vulnerado el principio de igualdad. Entre otras, puede ser consultada la STC 76/1990, de 26 de abril, que indica en F. J. 6:

...no sería posible aplicar el principio de capacidad económica en materia sancionadora sin transgredir al tiempo la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley, toda vez que no cabe sancionar «más al que más tiene», debiendo exigirse en cambio «a conductas iguales, sanciones iguales...»<sup>54</sup>;

la postura similar adapta TJUE, en la Sentencia de 10 de abril de 2014, dictaminando en su pár. 106:

Además, según reiterada jurisprudencia, únicamente se vulnera el principio de igualdad de trato cuando se tratan de manera diferente situaciones que son comparables o situaciones diferentes son tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado...<sup>55</sup>

Como consecuencia, podría verse comprometido el principio de proporcionalidad, esta vez, en su sentido estricto, debido a la necesidad de ser proporcional no solo respecto a un hecho concreto, su gravedad y la sanción impuesta, sino, igualmente, a la simetría de medios aplicados para conseguir un determinado fin, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada posible infractor.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. García Luengo (2022), pág. 11

<sup>54</sup> STC 76/1990 de 26 de abril. ECLI:ES:TC:1990:76;

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1501>

<sup>55</sup> STJUE (Sala Cuarta), de 10 de abril 2014 (asuntos C-231/11 P y C-233/11 P) ECLI:EU:C:2014:256

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150784&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16233752>

<sup>56</sup> García Luengo, Javier (2015). La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras. *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 38, enero 2015, (RI§ 418684). ISSN: 1696-9650. Iustel: [https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=415677](https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=415677) [consulta 17 mayo]

### **3.5 DISCRECIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PROPONER LA POSIBILIDAD DE ADHERIRSE A LAS REDUCCIONES Y NECESIDAD DE RESOLUCIÓN EXPRESA AL FINALIZARSE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Art. 64 de LPAC contiene el impedimento directo para poder reconocer discrecionalidad de una AP, en optar por hacer saber (informar) o no, al posible infractor, sobre la existencia de terminación del procedimiento con reducción. Citado artículo prevé que el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador ha de nombrar, aparte del órgano que resolverá el procedimiento, la posibilidad de reconocimiento de la responsabilidad, voluntariamente, por parte del supuesto infractor, mencionado en el art. 85 de LPAC y los efectos que producirá dicho reconocimiento. Pero, la omisión de este deber no podría invalidar la sanción impuesta, aunque supondría una irregularidad procedimental y para justificarlo, se propone la explicación siguiente. Para que este defecto procedimental sea invalidante, ha de existir un derecho subjetivo para un particular (posible infractor), en terminar el procedimiento. Aquí hay distintas interpretaciones doctrinales. La redacción del artículo de nuestro interés no deja claro, que parte decide esta terminación. Su primer apartado indica que, en el caso de reconocimiento de la responsabilidad por parte del posible responsable, el procedimiento podría (“se podrá”) ser resuelto con imposición de la sanción por parte de AP. Al cambio, el segundo, habla de que se termina el procedimiento sancionador por el pago voluntario. Y el último apartado, que es común para los dos primeros, determina que el órgano de AP, encargado de imponer la sanción aplicará la reducción correspondiente (“al menos 20% sobre la sanción”).

Parece que no se trata de un instrumento unilateral, donde AP tiene posibilidad discrecional de proponer y aplicar la reducción por el reconocimiento de la infracción o por el pronto pago de la sanción, sino que la rebaja actúa automáticamente, por la imposición de la norma.<sup>57</sup> De la misma manera, por la opinión de otro sector doctrinal, el supuesto infractor no tiene este derecho (potestad) necesario para poder terminar el procedimiento. Es cierto, como ya se ha señalado, que el precepto en su redacción no muestra, si es necesaria la instancia de parte o se actúa de oficio, la jurisprudencia, tal como entre otras sentencia indica la STS de 5 de octubre<sup>58</sup> fija, que el sancionado no

---

<sup>57</sup> Cfr. Sanz Rubiales (2022), págs. 14-15

<sup>58</sup> STS Sala de lo Contencioso 4126/2015, de 5 de octubre; FD3., p.4: “un trámite de negociación» con el presunto infractor, con el objeto de acordar los compromisos que se revelen adecuados y proporcionados para resolver los efectos sobre la libre competencia derivada de la conducta investigada en el expediente sancionador, no autoriza a entender que el presunto infractor pueda disponer del procedimiento

puede disponer de la terminación del procedimiento sancionador, sino que pertenece a la Administración, que ha de velar por el interés general, a pesar del tenor literal del art.85 LPAC.<sup>59</sup> Aquí aparece otra duda, relativa a la necesidad de pronunciación expresa por parte de AP, puesto que le corresponde terminar el procedimiento, que tendrá la explicación en el próximo apartado.

### **3.6 NECESIDAD DE DICTAR RESOLUCIÓN EXPRESA EN EL CASO DE TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

El apartado dos del art. 85 LPAC en su redacción habla de terminación del procedimiento administrativo sancionador por el pago voluntarios de la cantidad prevista por la sanción con la reducción correspondiente, que parece librar la AP del pronunciamiento expreso. Como se ha mencionado en varias ocasiones, el art. 85 de LPAC propone tres posibilidades de terminación: reconocer la responsabilidad por el infractor, pago voluntario anterior a la resolución expresa (no se habla del reconocimiento de la responsabilidad) y que el infractor tanto reconozca, como pague, de forma anticipada la sanción con la reducción prevista.

Respecto a la obligatoriedad de dictar una resolución expresa y posibilidad de terminar el procedimiento sancionador por el pronto pago, es importante recordar, que el Legislador no aclara en la exposición de los motivos de LPAC, de qué manera se ha de llevarse a cabo esta terminación. Según la reciente interpretación que presta el TS, resulta necesaria la pronunciación expresa de AP, sobre todo en el caso de solo pronto pago, debido a que no hay reconocimiento de “culpa” y de no haber la resolución, se trataría de una sanción “tacita” que no ha impuesto AP, ni ha aceptado el sancionado. Desde el ángulo sistemático, la regulación de LPAC establece la obligatoriedad de una resolución expresa, de acuerdo con su art. 21. Además, la declaración de terminación ha de ser elaborada por administración, puesto que el sancionado no tiene potestad para hacerlo. Aquí hay ciertos matices para aclarar, respectivos a la posible presentación del recurso en la vía judicial. Cuando hay un reconocimiento expreso de responsabilidad, el recurso contencioso-administrativo solo puede presentarse por la existencia de posibles defectos de forma, porque, como ya ha sido explicado en los puntos anteriores, discutir las cuestiones de

---

sancionador, pues la decisión respecto de la terminación convencional del procedimiento está condicionada a que «quede garantizado suficientemente el interés público...» 4126/2015 - ECLI:ES:TS:2015:4126; <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/68e1c2e3e83cc9d7>

<sup>59</sup> Cfr. Tornos Mas (2021), págs. 606 – 607

fondo sería muy difícil, acorde la doctrina de actos propios.<sup>60</sup> En este tipo de terminación, resulta indiscutible la necesidad de pronunciación expresa, donde se fijaría la sanción, con un importe determinado, por responsabilidad reconocida. Distinto es el pronto pago, donde puede existir la falta de defensa material, a causa de ausencia de “culpa reconocida” y hay derecho de discutir los elementos de fondo en el recurso judicial. Por eso, el argumento principal del TS está relacionado con la tutela judicial efectiva, prevista en el art. 24 de CE.

Realmente, a falta de una resolución escrita, no hay ningún documento “físico”, confirmatorio de la actuación administrativa, que podría ser impugnado en la vía contencioso-administrativa, a parte de la propuesta o, a veces, acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador. En efecto, la ausencia de la resolución dificulta mucho el acceso al recurso judicial y el pagador solo podía recurrir su propio pago, realizado de forma anticipada. Además, el Alto Tribunal considera que la resolución expresa por parte de AP, después de producirse el pago anticipado, no es una simple mención de final del procedimiento sancionador, sino la verdadera declaración, donde se expresa la imposición por de una sanción, ya que no puede considerarse como tal la iniciación de procedimiento, sobre todo, si el sancionado no ha aceptado los hechos que se le imputan, sino solo ha abonado la sanción pecuniaria por adelantado, para poder obtener la reducción prevista.<sup>61</sup>

### **3.7 TERMINO TEMPORAL Y LÍMITE FORMAL PARA AMPARARSE EN LA REDUCCIÓN**

El art. 85 LPAC, no concreta a partir “de” y “hasta” que momento procedimental el presunto infractor puede acogerse a la rebaja por las tres causas previstas. Solo se precisan dos instantes: la iniciación y la resolución. Ausencia de claridad plantea ciertos problemas de definición y comprensión (interpretación). Dependiendo del momento, el interés y la eficacia de la reducción puede variar. En el caso de que el pago se produce al principio, podemos observar un beneficio bastante claro para administración, que puede ahorrar el trabajo relativo al procedimiento.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Cit. trabajo, 3.3.1

<sup>61</sup> STS 3576/2022, Sala de lo Contencioso, sección 5, del 6 de octubre. F.D. 3, párr. 16 ECLI:ES:TS:2022:3576.

<https://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/10136315/derecho%20financiero%20y%20tributario/20221021>

<sup>62</sup> Cfr. trabajo, 3.3

Algunos órganos administrativos, de manera habitual, vedan la posibilidad de pronto pago y reconocimiento de la responsabilidad con ventaja, *a posteriori* de presentación de las alegaciones. “Este comportamiento” a veces, incluso, no está apoyado expresamente en la legislación, aunque ciertos sectores tienen la regulación propia del procedimiento administrativo sancionador que prevalece sobre la LPAC (DA 1ª LPAC, incluye ciertas ramas y órganos que no se rigen en la materia sancionadora por la disposición general, prevista en la LPAC, contradicción dentro de la propia norma, que será uno de los objetos del siguiente apartado). El ejemplo más claro, que se ha escogido como modelo de comparación para presente trabajo, es el ya nombrado procedimiento abreviado, previsto en el art. 94. b) LTCVMSV. Vimos brevemente, que esta regulación refiere a los trámites masivos y de cantidad bastante reducida (aunque la decisión si es poco o mucho, depende de que tenemos como base patrimonial, de acuerdo con el sentido estricto del principio de proporcionalidad), y por eso, el pago anticipado se admite como reconocimiento de la responsabilidad, al contrario, supuestamente, no tendría mucho sentido.<sup>63</sup> Volvemos al principio de eficacia, la justificación de las reducciones en el caso de las propuestas de sanciones en masa cumple la finalidad disuasoria de las sanciones, debido a la posibilidad de incoar y terminar muchos procedimientos sancionadores y aunque haya una reducción muy importante (son 50 %) se compensa por la cantidad de procedimientos tramitados de manera rápida. Pero las mismas limitaciones se extienden a otros sectores, que no están mencionados en la DA1ª y con más razón aún, deben respetar el procedimiento sancionador común y su regulación, prevista en LPAC. El sector del transporte terrestre, por ejemplo, en su norma reguladora Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, con las modificaciones correspondientes, prevé en su art. 146.3, la posibilidad de realizar pronto pago de una sanción pecuniaria, “al cambio” de no poder presentar las alegaciones o tenerlas por no puestas, considerando el pronto pago como el reconocimiento de la responsabilidad y terminando así el procedimiento. Esta redacción, es prácticamente idéntica a la redacción del art. 94 LTCVMSV, con la diferencia, de que esta materia no está excluida por la DA1ª de la regulación del procedimiento sancionador común, prevista en LPAC.

O el esquema que se repite, aunque en los términos distintos, en el caso de regulación sectorial autonómica. Como ejemplo, consultemos el art. 109, apartados 3 y 4 de la Ley 5/2022, de 8 de julio, de Políticas de Juventud de las Illes Balears, cual indica, que para

---

<sup>63</sup> Huergo Lora, Alejandro (1998). *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*. Págs. 425-435. Civitas, 1998, Madrid, ISBN: 8447010627

tener una reducción para sanción de 50%, hay que reconocer la responsabilidad y realizar pago anticipado de la sanción y, según en qué momento se hace el pago o el reconocimiento, puede estar aminorada hasta los 25%. Dada a la abierta contradicción al artículo 85 LPAC de estas normas, sobre materias que no están incluidas en las “excepciones” de la DA1ª, se deben entender inaplicables por contravenir a la normativa básica estatal.<sup>64</sup>

Según los ejemplos expuestos, resulta que un posible infractor no puede argumentar las particularidades fácticas, relativas a la sanción que se le impone, ni presentar las pruebas que podrían aclarar y determinar los hechos que se pretenden sancionar y tampoco decir nada en relación con la proporcionalidad de la multa, sin perder el derecho a la reducción de la sanción en muchos sectores y en distintos niveles. Hay que tener en cuenta que, en la fase inicial de muchos procedimientos, sobre todo complejos, la AP ni siquiera puede establecer la cuantía exacta para la sanción propuesta, debido a la existencia de “las horquillas” para cuantificar distintos tipos de infracciones, como ya se ha visto anteriormente. Como consecuencia, resulta que cualquier aclaración e intento de defenderse (hecha en la única forma posible, que son alegaciones), borra la posibilidad de tener la reducción para posible infractor.

Otra cosa es, cuando el presunto infractor a propósito retrasa el procedimiento, abusando de su derecho a las alegaciones. Pero, en general, sería lo más lógico que el ciudadano pueda presentar alegaciones contra el acto de iniciación del procedimiento sancionador y *a posteriori*, acogerse a la reducción, por ejemplo, en el momento de la propuesta de resolución, cuando se han tenido en cuenta todos los detalles necesarios y está determinado el importe concreto de la sanción. Porque ilógico parece prohibirle cualquier tipo de defensa dentro de la vía administrativa, por ser contrario a los derechos que han de estar garantizados por el propio procedimiento.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Cfr. Buades Feliú (2019), ap. 4

<sup>65</sup> Cfr. Sans Rubiales (2022), págs. 23-25

### **3.8 PRELACIÓN DE LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE SOBRE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL. POSIBLE SUPLETORIEDAD DE PROCEDIMIENTO COMÚN EN APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESPECIALIZADA**

En esencia, la tarea de este apartado es averiguar o como mínimo, aproximarse al entender, qué tipo de norma está representada en el artículo de interés: básica, común o suplementaria, en este último caso, pudiendo ser desplazada por las normas sectoriales y, asimismo, en qué consisten las posibilidades y utilidades de otorgar la prevalencia al art. 85 LPAC. También ver, cómo influye y se relaciona indicado artículo con las normas que regulan distintos tipos de ordenación sancionadora y a los procedimientos de cual, supuestamente, se ha de ser aplicado.

La legislación sectorial administrativa es muy amplia y según la materia, la redacción en diferentes sectores es bastante dispersa (tributario, aduanero, tráfico y otras). Como consecuencia, la terminación del procedimiento administrativo sancionador supone la existencia de distintas formas. Para ver la extensión normativa del art. 85 de LPAC, respecto a la normativa sectorial, además de autonómica y local (en el caso de dos últimas solo se prestará breve atención a nivel conceptual), se ha de analizar el motivo y fines de la elaboración de la norma es su totalidad.

Necesario mencionar, que la regulación actual del procedimiento sancionador, como ya sabemos, no es pionera. Además de las leyes predecesoras, existía una regulación reglamentaria. Anteriormente ha existido una regulación similar en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobaba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, derogado por LPAC (disposición derogatoria única 2.e)), debido a lo que este tipo de procedimiento administrativo ha de estar regulado por una ley o norma con el rango de ley, como prevé el art. 25 CE y reitera el art.25.1 LRJSP, aunque, como ya ha sido indicado, se permite el desarrollo reglamentario a distintos niveles de AP.<sup>66</sup>

Como sabemos, el cambio necesario se ha producido a partir del 2015 y la norma legal reguladora del procedimiento administrativo sancionador común, actualmente, es una ley. A pesar de nombramiento como “común” la regulación parece ser ambigua, más aún si consultemos la DA1ª de LPAC, que habla de la especialización por razón de materia y menciona la regulación específica de los determinados ámbitos. En base de esta aparente ambigüedad veremos los límites de extensión de LPAC, a aparte de interacción con otro

---

<sup>66</sup> Cfr. trabajo, pág. 13, pár. 2

tipo de normas, para determinar si se puede considerarse realmente como regulación no solo básica, sino realmente común, que “ha de obligar” a mantener la idéntica aplicación en el caso de terminación anticipada de cualquier tipo del procedimiento sancionador. La exposición de motivos segunda de LPAC nos habla del carácter básico del concepto de procedimiento administrativo común. Evidente es, que no se prohíbe a las CCAA dictar las normas propias que sean necesarias para el empleo de su propio derecho sustantivo, pero siempre respetando el nombrado carácter básico de una norma común.

La exclusividad de la regulación estatal del procedimiento administrativo común no puede crear duda ninguna. La regulación del art. 149.1 en su subapartado 18 de CE, claramente atribuye al Estado la potestad de elaborar las bases del sistema legal de las AAPP y del procedimiento administrativo común. Pero, nuestro interés, es solo relativo al procedimiento administrativo sancionador, incluido a LPAC. La recién nombrada exposición de motivos segunda de la norma estudiada habla de los mínimos de derechos y establece mínimos de garantías para todos los ciudadanos, frente a la actividad de cualquier tipo y ante cualquier nivel de las AAPP. La jurisprudencia del TC aclara que, en el caso del procedimiento administrativo común, el Estado tiene potestad total de regulación y no se reduce en lo básico solo, sino es común, en el sentido de exclusividad, que no se reduce “*al establecimiento de bases o normas básicas*”.<sup>67</sup> Merece la explicación la distinción conceptual prestada por el TC, entre las nociones común y básico. Mientras las bases se refieren a la consecución de la igual aplicación en el territorio del Estado de normativa común y es un concepto material que promueve las condiciones de igualdad, aunque (no incide en el orden) sin posibilidad de modificación del orden de reparto competencial establecido por CE. Dicho de otra manera, es un criterio, relativo a las competencias compartidas (las CCAA pueden desarrollar y aplicar las bases). Y, sin embargo, el concepto de la normativa “común” se refiere a los límites que tienen competencias estatales, en su rango de exclusividad (las CCAA no pueden desarrollar las normas propias reguladoras del procedimiento administrativo común, solo aspectos específicos con el límite de regulación común).<sup>68</sup> Por eso la influencia de lo “básico” y

---

<sup>67</sup> STC 23/1993, de 21 de enero, F.J. 3. ECLI:ES:TC:1993:23; <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2152>

<sup>68</sup> Gamero Casado, Eduardo, Valero Torrijos, Julián y Fernández Ramos, Severiano (2017). *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público 2 Tomos*. Págs. 118 - 119. Tirant lo Blanch (1-a edición) ISBN: 13 9788491434498 <https://biblioteca-tirant-com.sabidi.urv.cat/cloudLibrary/ebook/info/9788491434498> [consulta 12 mayo 2023]

“común” a la vez, de la LPAC a las demás normas legales de distinto rango de jerarquía normativa y territorial.

Según lo explicado, hay que ver las consecuencias que trae la atribución del carácter común a la terminación del procedimiento sancionador prevista en el art. 85 LPAC. La actual posición del artículo de nuestro interés, dentro de una ley “común”, parece afirmar que la regulación de cualquier tipo, evidentemente, sin invadir la prevalencia jerárquica de las leyes orgánicas, debería respetar la posibilidad de finalización anticipada y voluntaria de un procedimiento sancionador, aplicando las reducciones correspondientes en cualquier sector, cumpliendo los requisitos y garantías necesarias.<sup>69</sup> Pero, la propia LPAC, en su ya nombrada DA1<sup>a</sup>, presta la posibilidad de sustituir su aplicación por las leyes sectoriales, basándose en la razón de la materia y la determina cómo supletoria. De nuevo volveremos al art. 94 LTCVMSV, que regula el pago anticipado en el caso del procedimiento sancionador abreviado en materia de tráfico. La reducción que se aplica es de 50% (más elevada que el máximo previsto en el art. 85 LPAC), pero se excluye la posibilidad de formular las alegaciones (se renuncian y en el caso de ser presentadas se tienen por no puestas) y, además, el procedimiento se concluye sin necesidad de declaración de resolución expresa (otro punto polémico, que ya ha sido aclarado). Una de las diferencias, que deriva del sentido literal de los dos artículos, es muy clara: el art. 85 LPAC, permite aceptación y el pago anticipado en cualquier momento anterior a la resolución.

Incluso en el momento de elaboración del proyecto de LPAC, las exclusiones previstas en su DA1<sup>a</sup> han sido criticadas por un sector de doctrina, por establecer procedimientos “comunes y especiales” por razón de materia, a la vez excluyendo las garantías comunes de los ciudadanos, previstas en LPAC. Estas garantías, como acabamos de ver, es una de las razones principales de existir el procedimiento administrativo común (según la exposición de motivos de LPAC, que incluye el procedimiento sancionador, regulado por la misma norma).<sup>70</sup> Resulta muy difícil entender, que el supuesto común del

---

<sup>69</sup> Rams Ramos, Leonor (2019). De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial. Págs. 111-112; *Revista de Administración Pública*, enero-abril 2019, N° 208, págs. 101-150. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.208.03> [consulta 15 mayo 2023]

<sup>70</sup> Cfr. Rams Ramos (2019), págs. 114-115; Ezquerro Huerva (2015), «Algunas reflexiones de la disponibilidad del procedimiento administrativo común», en Rebollo Puig, López Benítez y Carbonell Porras (coords.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, págs. 85 y ss. Gamero Casado (2017: 178 y ss.): : autora menciona autores que perteneces al sector doctrinal que critica la DA1<sup>a</sup> de LPAC, por contradicción del concepto “común” y posible vulneración de preceptos constitucionales.

procedimiento administrativo sancionador, no lo sea para para todas las materias y como consecuencia, tampoco para todos los órganos. Para comprenderlo mejor, vamos a ver la interpretación de la competencia exclusiva, atribuida al Estado por art. 149.1.18 CE, ya citada, hecha por el TC, que se determina como una manifestación de las garantías procedimentales, necesarias y obligatorias, interpretando “lo común” del precepto constitucional, como reserva exclusiva a favor del Estado «*la determinación de los principios o normas*” necesarios para estructurar la ruta a seguir en la realización del procedimiento. Igualmente, están incluidas las garantías generales (comunes) para los ciudadanos, obligatorias para llevar a cabo con “*validez y eficacia*” el procedimiento administrativo.<sup>71</sup> Es incoherente la supletoriedad de LPAC, una norma general para todo el territorio y órganos de AAPP, acorde al precepto constitucional y la interpretación jurisprudencial, respecto a los procedimientos regulados por algunos de los órganos de distintas especialidades administrativas, previstos por la DA1<sup>a</sup> de LPAC. Cada rama administrativa tiene sus particularidades y lo “común” de LPAC no trata de invisibilizarlas, sino al revés, sistematizarlas de una manera generalizada, respetando los principios necesarios, que brindan la seguridad jurídica imprescindible. Al no respetar esta forma común, resultaría que los procedimientos especiales prevalecerían sobre los generales. De este modo, se haría perder la esencia de existencia de las bases del procedimiento común, ya que el mismo Estado se auto desvincularía de sus propias bases reguladoras. Un escenario de este tipo solo podría ser beneficioso para las AAPP, la razón de existir de cuales, es el servicio al interés general (y no al suyo propio).<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Pleno TC, STC 130/2013, de 4 de junio, FJ.7. ECLI:ES:TC:2013:130

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23504>

<sup>72</sup> Baño León, José María. (2015). La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, Nº 2, enero-diciembre 2015, págs. 153-180. ISSN: 1989-8983.

INAP <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10259/10755> [consulta 20 mayo 2023]

## CONCLUSIONES

Aunque se desconozca la verdadera razón de existencia de la reducción de una sanción pecuniaria, al cambio de pronto pago o reconocimiento de la responsabilidad, puesto que la disposición de los motivos de LPAC no aclara la intención del Legislador, la idea de reducción, desde primera vista, es racional y beneficiosa, tanto para las AAPP, por ahorrar recursos, como para el ciudadano, por obtener rebaja en la sanción, impuesta por una supuesta infracción cometida y la seguridad de conclusión del procedimiento. Una especie de simbiosis entre principio de eficacia y las garantías para el ciudadano. Pero la realidad, parece ser distinta.

LPAC no fija un momento determinado, cuando hay que realizar el pago anticipado o reconocer la responsabilidad para poder obtener la reducción, tampoco está fijado a partir de qué momento existen tales posibilidades, ni está señalado a cuál de las partes pertenece la decisión en terminar, ni como, refiriendo a la forma, ha de ser terminado el procedimiento. La existencia de salvedades de la DA1<sup>a</sup>, que limitan una de las facetas más importantes del procedimiento sancionador, que es la de garantizar a los ciudadanos un trato procedimental común y homogéneo, ante cualquier tipo y órgano de AAPP, parece ser ilógica. Todo esto, crea una confusión y, se puede decir, un desorden. Ejemplos esparcidos por el presente trabajo, permiten ver que cada una de las Administraciones, en el sentido de las distintas materias que dirigen (tráfico, transporte terrestre y etc.) procede de modo distinto en la terminación de procedimiento sancionador. Tampoco se entiende el modo de mezclar los conceptos que no son indistintos, en la disposición de motivos de LPAC: “el carácter básico” y “el común”.

Aún menos comprensible, es la discrecionalidad de las AAPP, aun siendo motivada, en establecer la cuantía de una sanción, según el margen de la gravedad de una infracción. Dicha discreción se convierte en que nada prohíbe a AP elevar la cuantía de la multa para “no perder” recaudación, en el caso de que el sancionado se acoge a la reducción. Tampoco se explica cómo se evita el riesgo de esta presión con la multa desmesurada, la cuantía de cual, reitero, está “a criterio” de una AP.

Un particular, al recibir una carta con multa dispone de dos salidas. La primera, es intentar “defenderse”, mediante las alegaciones que pueden ser presentadas, confiando en la Justicia Administrativa. En este caso, el particular, intentará “destruir” la franqueza de la denuncia u otro acto, que incoa el procedimiento sancionador, elaborado por AP, a la vez pretendiendo disolver la efectividad jurídica extraordinaria, que aporta a las decisiones

de las AAPP el labor de proteger el interés general, sabiendo, *a priori*, que los recursos en esta vía van estar resueltos, en mejor de los casos, por el distinto órgano de la misma AP, sin posibilidad de separación de gestión y control, por no tener los órganos independientes para realizar este último.<sup>73</sup> Pero, aun así, presentación de un recurso administrativo, es la única posibilidad viable de obtener justicia para muchos de los posibles infractores, por el esfuerzo económico que supone acudir a la vía jurisdiccional posterior (gastos de defensa, costas procesales).

O la segunda, a la que se acoge la mayoría de los sancionados, pagar la sanción (incluso sin aceptar la responsabilidad y sin depender, que se haya cometido la infracción o no y teniendo en cuenta “lo difícil que va a ser alterar la opinión” de una AP), al cambio de una reducción de 20% o 40%. Reducción en una sanción, que posiblemente, haya sido hinchada desde principio, con la finalidad de “no perder la recaudación” y haya sido desproporcional, respecto a lo cometido.

Falta de claridad en la regulación, conlleva un verdadero peligro de viciar el derecho fundamental a obtener la protección efectiva, que pertenece al ciudadano y ha de ser garantizada por la existencia de procedimiento, más aún, si se trata de un procedimiento que puede aparejar la sanción (perjuicio al particular) en un beneficio y facilidad para la Administración Pública, la finalidad de cual es defender y proteger el interés general, que incluye los intereses de cada uno de los ciudadanos.

Además, la terminación de procedimiento sancionador, según el art. 85 de LPAC sin depender de la razón (reconocimiento de responsabilidad o solo el pago anticipado), como cualquier cuestión jurídica, tiene dos partes. Se puede afirmar que una parte de la cuestión, referente a la economía procesal en la terminación de procedimiento sancionador, acorde el art. 85 de LPAC, está muy bien cubierta: el sancionado paga la cantidad reducida de sanción y las AAPP ahorran recursos. En consecuencia, *de facto* y desde un punto de vista práctico, todo parece correcto y lógico, se ve claramente la ventaja mutua, que se acaba de mencionar. Pero, no todo es la aplicación práctica y no puede ser olvidada la otra parte, relativa a las cuestiones esenciales (teóricas) de Derecho y sus Principios Rectores, que van más allá de la economía procesal. Esta cuestión teórica nos precisa que no todo es válido para llegar al fin buscado, debido a lo que cualquier infractor, tiene derechos

---

<sup>73</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2004). Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas págs. 190-191 en Sainz Moreno, Fernando (Dir.). *Estudios para la reforma de la función pública*. INAP Madrid 2004. ISBN 8470887424 pp. 190-191.

VLEX: <https://app-vlex-com.sabidi.urv.cat/#/sources/6056> [consulta 23 mayo 2023]

garantizados y protegidos y, el derecho a la protección efectiva, por ejemplo, no puede ser modificado ni por el ciudadano (aun siendo la parte “débil”), ni tampoco por la AP. Para terminar, es necesario recordar, que el tema escogido no ha sido ampliamente tratado por la doctrina. Además, debido a la escasa cuantía de la sanción en el caso de los procedimientos sancionadores en masa (aunque “medir la escasez”, se reitera, no es una tarea fácil y dependerá de la capacidad económica de cada posible infractor) y costosos recursos judiciales, tampoco existe un precedente jurisprudencial generalizado relativo. Esto no significa que el objeto tratado tenga una importancia menor. A falta de precisión por el Legislador y carencia de opiniones doctrinales, que han de servir de guía para todos, sería idóneo, que haya más casos cuando los Tribunales entren a discutir e interpretar el tema, que ha sido el objeto del presente trabajo, con lo que sería posible mantener intactas las garantías constitucionales y se evitaría el riesgo de ser vaciado el contenido esencial de Derecho.

## REFERENCIAS

### BIBLIOGRAFICAS:

- Baño León, José María. (2015). La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, Nº 2, enero-diciembre 2015, págs. 153-180. ISSN: 1989-8983. INAP: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10259/10755>
- Buades Feliú, Joan (2019). Acerca de los supuestos “beneficios” por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado voluntario de multas pecuniarias en la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común. *Diario La Ley (en línea)*, Nº 9509 de 30/10/2019, Tribuna. <https://laleydigital.laleynext.es/Content/Inicio.aspx>
- Cano Campos, Tomas (2016). El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de Administración (Estudio dentro del Proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER2015-65524-R; Grupo de Investigación 931089 de la UCM). Pág.62. *Revista de Administración Pública*, Nº 201, septiembre-diciembre 2016, págs. 25-68, ISSN-L: 0034-7639 <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/3793202tomascanocamposrap201.pdf>
- Canosa Usera, Raúl (2003). González Escudero, Ángeles (2011). *Sinopsis art. 25 Constitución española*. WEB del Congreso de los Diputados <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=25&ipo=2>
- Corvina Baseca, Pedro (2021). *El reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario como actos propios limitan la capacidad de defensa del sancionado*. <http://pedrocorvinosabogado.es/el-reconocimiento-de-responsabilidad-y-el-pago-voluntario-de-sanciones-como-actos-propios-que-limitan-la-capacidad-de-reaccion-del-sancionado/>
- De La Cuesta Crespo, José (1890). *El Procedimiento Administrativo*. Imprenta de Enrique Jaramillo y Compañía, Madrid, 1890. Patrimonio Digital Complutense. <https://patrimoniodigital.ucm.es/s/patrimonio/item/559039>
- Ezquerro Huerva, Antonio (2015). Algunas reflexiones de la disponibilidad del procedimiento administrativo común, en Rebollo Puig et al. (coords.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, págs. 85 y ss. Iustel (2015) Madrid. ISBN: 9788498902822
- Fernández Farreres, Germán (2022). *Procedimiento sancionador. Sistema de Derecho Administrativo II*. Págs. 332-334. (5-a edición), 2022, Aranzadi. ISBN: 9788411255981
- Gamero Casado, Eduardo, Valero Torrijos, Julián y Fernández Ramos, Severiano (2017). *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público 2 Tomos*. Págs. 118 -119. Tirant lo Blanch (1-a edición). ISBN:

139788491434498.<https://biblioteca-tirant-com.sabidi.urv.cat/cloudLibrary/ebook/info/9788491434498>

Garberí Llobregat, José. Buitrón Ramírez, Guadalupe (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador (Comentarios, jurisprudencia y formularios)*. Págs. 183-186. (7a Edición), 2021, Tirant lo Blanch, ISBN:13 9788413558875 <https://biblioteca-tirant-com.sabidi.urv.cat/cloudLibrary/ebook/info/9788413558875>

García Luengo, Javier (2015). La adaptación de las sanciones pecuniarias administrativas a la capacidad económica del infractor y los problemas de tipicidad de las medidas sancionadoras (Estudio dentro del Proyecto “Sanciones administrativas frente a penas y medidas no sancionadoras: análisis de su eficacia como mecanismos de garantía de las políticas públicas”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, con la referencia: DER2011-26445 y cuyo Investigador Principal es el Prof. Dr. Alejandro Huergo Lora.). *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 38, enero 2015, (RI§ 418684). ISSN: 1696-9650. Iustel: [https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=415677](https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=415677)

García Luengo, Javier (2022). La reducción de las sanciones administrativas por el reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario (Estudio dentro del proyecto MCIU-19-RTI2018-096688-B-I00, “Derecho Administrativo Sancionador 2.0”, financiado por la Agencia Estatal de Investigación). Pág. 1. *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 61, octubre 2022, (RI§ 425478) Iustel:[https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=425478](https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=425478)

Garrido Fallo, Fernando (1999). Procedimiento administrativo de 1950 a hoy. *Revista de Administración Pública*, N°150, septiembre-diciembre 1999, pág. 117-125. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-150-septiembrediciembre-1999/el-procedimiento-administrativo-de-1950-hoy-2>

Huergo Lora, Alejandro (1998). Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas. Págs. 425-435. Civitas, 1998, Madrid, ISBN: 8447010627

López González, José Ignacio (1998). El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo. *Cuadernos de Derecho Público*, N° 5, septiembre-diciembre 1998, pág.144. [El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo: https://revistasonline.inap.es › article › download](https://revistasonline.inap.es › article › download)

Navajas Rebollar, Miguel (2016). Las novedades en la regulación del Procedimiento Administrativo Común en la Ley 39/2015 (Trabajo realizado dentro del proyecto de Investigación FC-15- GRUPIN14-039 Titulado “Derecho Público”). *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N°63 (2016), pág. 50-59.[https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=417738&d=1](https://www-iustel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417738&d=1)

- Parada Vázquez, Ramon (2019). *Derecho Administrativo II. Régimen Jurídico de la Actividad Administrativa*. Págs. 414-416. (24 edición), 2019, Dykinson. ISBN:9788413241746
- Rams Ramos, Leonor (2019). De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial. Págs. 111-112; *Revista de Administración Pública*, enero-abril 2019, N° 208, págs. 101-150. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.208.03>
- Rastrollo Suárez, Juan José (2017). La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño. *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 45, mayo 2017, (RI§ 418684). Iustel: [https://www-justel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=418684](https://www-justel-com.sabidi.urv.cat/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=418684)
- Rodríguez de Santiago, José María (2009). El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. Pág. 159. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, N° 284-285, mayo-diciembre 2009, págs. 153-180. ISSN: 00124494  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/9655/9709/11903>
- Rodríguez de Santiago, José María (2009). El Pago Voluntario. Págs. 170-171. *DA. Revista de Documentación Administrativa*, N° 284-285, mayo-diciembre 2009, págs. 153-180. ISSN: 0012-4494  
INAP: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9655/9709>
- Sánchez Morón, Miguel (2021). *Derecho Administrativo, parte general*. Págs. 481-482. (17-a edición), Tecnos, Madrid. ISBN: 9788430982448
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2004). Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas págs. 190-191 en Sainz Moreno, Fernando (Dir.): *Estudios para la reforma de la función pública*. INAP Madrid 2004. ISBN 8470887424 págs. 190-191. VLEX: <https://app-vlex-com.sabidi.urv.cat/#/sources/6056>
- Sanz Rubiales, Iñigo (2022). La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad. Pág. 49 *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 58, Zaragoza, 2022, págs. 13-57. ISSN 2341-2135. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8513998>
- Schäffer, Heinz (2005). El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925. *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley General de Procedimiento Administrativo, Austria 21 de junio 1925). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 9, Madrid (2005), págs. 423-459. ISSN 1138-4824. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25783ajc009020.pdf>
- Tornos Mas, Joaquín, Maria Guinot Barona, et al. *Comentarios al procedimiento administrativo*. (1-a edición), Tirant lo Blanch, 2021, ISBN:13

9788413970165<https://biblioteca-tirant-com.sabidi.urv.cat/cloudLibrary/ebook/show/9788413970165>

## WEB CONSULTADAS:

WEB: Portal de la transparencia de la Administración General del Estado. Reforma para las Administraciones Públicas.

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>; [Reforma de las Administraciones Públicas](#)

WEB: *Revista Catalana de Dret Públic* (versión WEB: ISSN 1885-8252).

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/index>

WEB: Patrimonio Digital Complutense.

<https://patrimonioidigital.ucm.es/s/patrimonio/item/559039>

WEB: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Gobierno de España. *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley General de Procedimiento Administrativo, Austria 21 de junio 1925). El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925, Heinz Schäffer.

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25783ajc009020.pdf>

## NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS

### Estatales:

Constitución española (BOE [en línea], núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, págs. 29313-29424) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf> [consulta 02 febrero 2023]

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE [en línea], núm. 281, de 24 de noviembre de 1995, págs. 33987 a 34058) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf> [consulta 17 marzo 2023]

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE [en línea], núm. 77, de 31 de marzo de 2015, págs. 27216 a 27243) <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3442-consolidado.pdf> [consulta 17 marzo 2023]

Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (BOE [en línea], núm. 171, de 18 de julio de 1958, páginas 1275 a 1287) <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1958/171/A01275-01287.pdf> [consulta 15 mayo 2023]

Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE [en línea] núm. 80, de 3 de abril de 1985, págs. 8945 a 8964)

<https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf> [consulta 15 febrero 2023]

Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE [en línea] núm. 182, de 31 de julio de 1987, págs. 23451 a 23481) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1987/BOE-A-1987-17803-consolidado.pdf> [consulta 15 marzo 2023]

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogado) (BOE [en línea], núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, págs. 40300 a 40319) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-26318-consolidado.pdf> [consulta 20 mayo 2023]

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE [en línea] núm. 12, de 14 de enero de 1999, págs. 1739 a 1755) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-847-consolidado.pdf> [consulta 23 mayo 2023]

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE [en línea], núm. 236, 02/10/2015, págs. 89343-89410). <https://boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10565.pdf> [consulta 3 febrero 2023]

Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE [en línea], núm. 236, 02/10/2015, págs. 89411-89530). <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10566.pdf> [consulta 10 febrero 2023]

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley Sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE [en línea] núm. 261, de 31 de octubre de 2015, págs. 103167 a 103231) <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11722-consolidado.pdf> [consulta 10 abril 2023]

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE [en línea] Gaceta de Madrid» núm. 260, de 17 de septiembre de 1882, págs. 803-806) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1882/BOE-A-1882-6036-consolidado.pdf> [consulta 25 febrero]

Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobaba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora [derogado] (BOE [en línea] núm. 189, de 9 de agosto de 1993, págs. 24050 a 24056) <https://www.boe.es/buscar/pdf/1993/BOE-A-1993-20748-consolidado.pdf> [consulta 3 abril 2023]

Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por la que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando (BOE [en línea] núm. 214, de 7 de septiembre de 1998, págs. 30350 a 30361)  
<https://www.boe.es/boe/dias/1998/09/07/pdfs/A30350-30361.pdf> [consulta 5 mayo 2023]

Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario (BOE [en línea] núm. 260, de 28 de octubre de 2004, págs. 35598 a 35612)  
<https://www.boe.es/boe/dias/2004/10/28/pdfs/A35598-35612.pdf> [consulta 15 marzo 2023]

### **Autonómicas:**

Ley 5/2022, de 8 de julio, de Políticas de Juventud de las Illes Balears, (BOE [en línea] núm. 226, de 20 de septiembre de 2022, págs. 129057-129127)  
<https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/20/pdfs/BOE-A-2022-15289.pdf> [consulta 15 abril 2023]

## **JURISPRUEDENCIA CONSULTADA**

Sentencia del Tribunal de Justicia de Unión Europea (Sala Cuarta), de 10 de abril 2014 (asuntos C-231/11 P y C-233/11 P) Comisión Europea contra Siemens Österreich y otros y Siemens Transmission & Distribution y otros. ECLI:EU:C:2014:256  
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150784&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16233752>

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 6903/75, de 27 de febrero de 1980  
[https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22caso%20Deweer%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-165158%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22caso%20Deweer%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-165158%22]}) Caso Deweer [TEDH-29]

Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre, ECLI:ES:TC:1983:77  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/205>

Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985 de 16 de junio, ECLI:ES:TC:1985:87  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/467>

Sentencia del Tribunal Constitucional 43/1987, de 7 de abril, ECLI:ES:TC:1987:43  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/774>

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 de 26 de abril. ECLI:ES:TC:1990:76;  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1501>

Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1993, de 21 de enero, F.J. 3. ECLI:ES:TC:1993:23;  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2152>

- Sentencia del Tribunal Constitucional 50/2003, de 17 de marzo, ECLI:ES:TC:2003:50  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4825>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2010, de 18 de octubre, ES:TC:2010:73  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6712>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 130/2013, de 4 de junio, FJ.7.  
ECLI:ES:TC:2013:130  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23504>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2021, de 15 de marzo, ECLI:ES:TC:2021:63  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/26653>
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, sección 3) 2879/2015, de 15 de junio (recurso 1407/2014)  
ECLI:ES:TS:2015:2879  
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/47c54a4d73e1a1969e1630b1e000733b5fd751029030c986>
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, sección 3) 4126/2015, de 5 de octubre ECLI:ES:TS:2015:4126 (recurso 3250/2012)  
<https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/68e1c2e3e83cc9d7>
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, sección 3) 696/ 2021, del 18 de febrero. (recurso 2201/ 2020)  
ECLI:ES:TS:2021:69  
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5baabb89d3b55e08/20210309>
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, sección 5) 3576/2022 de 6 de octubre (recurso 1260/2022)  
ECLI:ES:TS:2022:3576.  
<https://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/10136315/derecho%20financiero%20y%20tributario/20221021>
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, sección 5) 10929/2008, de 22 de febrero de 2008 (recurso 141/2004)  
ECLI:ES:TSJM:2008:10929  
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b1c183a7845a6708/20080911>
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, sección 6) 12236/2010, de 20 de mayo de 2010 (recurso 1179/2007)  
ECLI:ES:TSJM:2010:12236  
<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>