

Reconocimiento de responsabilidad en expedientes administrativos sancionadores y posterior oposición judicial a la sanción impuesta

Comentario de la sentencia 232/2021 del Tribunal Supremo, de 18 de febrero

Joan Buades Feliu

Abogado, director de Bufete Buades

Diario La Ley, Nº 9867, Sección Comentarios de jurisprudencia, 9 de Junio de 2021, **Wolters Kluwer**

ÍNDICE

[Reconocimiento de responsabilidad en expedientes administrativos sancionadores y posterior oposición judicial a la sanción impuesta](#)

[I. Introducción](#)

[II. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021](#)

[III. Régimen legal de tipificación y cuantificación de las infracciones administrativas](#)

[IV. Conclusión](#)

Normativa comentada

L 39/2015, de 1 Oct. (procedimiento administrativo común de las administraciones públicas)

TÍTULO IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

CAPÍTULO V. Finalización del procedimiento

SECCIÓN 1.ª. Disposiciones generales

Artículo 85. *Terminación en los procedimientos sancionadores.*

Jurisprudencia comentada

TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, S 232/2021, 18 Feb. 2021 (Rec. 2201/2020)

Comentarios

Resumen

La reciente sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo **de 18 de febrero de 2021** (recurso casación 2201/2020, ponente Excmo. don Fernando Román García), aborda una cuestión nuclear en el derecho administrativo sancionador, cual es la posibilidad de impugnar ante los tribunales, en sede de recurso contencioso-administrativo, sanciones recaídas en

expedientes administrativos en los que el administrado ha reconocido su responsabilidad y, a los efectos de acogerse a las reducciones que señala el artículo 85 de la Ley 39/2015, desiste o renuncia al ejercicio de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

En el comentario se sostiene, siguiendo el criterio de la sentencia comentada, que ese aquietamiento, desistimiento o renuncia dificultará la defensa en sede jurisdiccional en lo relativo a la responsabilidad, tanto objetiva como subjetiva, la tipificación, la consideración de las circunstancias modificativas, el exacto alcance de la participación e incluso en lo relativo a la gradación, pero no el importe de la sanción finalmente impuesta. La vinculación de la doctrina de los actos propios no puede ir más allá del estricto alcance de la misma, extendiéndose sobre cuestiones que nada tienen que ver con el sustrato fáctico admitido.

I. Introducción

En un anterior artículo (1) tuve la oportunidad de analizar el alcance del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LA LEY 15010/2015), reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, advirtiendo de qué manera este precepto diseña un régimen *ad hoc* de terminación de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora cuando dicha sanción consista en una multa pecuniaria.

Apuntábamos entonces problemas de índole práctico en la aplicación del artículo 85; así por ejemplo, cuestiones tales como el momento procedimental en qué ha de ofrecerse la posibilidad de acogerse a los beneficios de reducción de la sanción previstos, o la gestión práctica del pago anticipado, pero sobre todo, nos preguntábamos **qué debía entenderse por «reconocimiento de la responsabilidad»**, como una forma de terminación del procedimiento sancionador. En efecto, señala el punto primero el artículo 85 LPAC (LA LEY 15010/2015) que, iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda,

En nuestros comentarios ya anticipábamos que el análisis de la norma se hacía desde su novedad en nuestro Ordenamiento y la ausencia de una doctrina jurisprudencial que diera luz a los operadores jurídicos, de tal modo que supieran a qué atenerse en la aplicación práctica del nuevo régimen de terminación «convenida» de procedimientos sancionadores.

Lógicamente, poco a poco van resolviéndose procesos jurisdiccionales con sentencias que abordan la naturaleza jurídica y el alcance real de la disposición de constante referencia.

Algunas de estas sentencias han sido ya dictadas por el Tribunal Supremo, en vía de recurso de casación, por lo que cabe pensar que en un tiempo no muy largo tendremos una doctrina jurisprudencial consolidada que permita atenernos a criterios interpretativos que nos den la necesaria seguridad jurídica. Mientras tanto nos tendremos que conformar en seguir dando opiniones basadas en el sentido jurídico de quien las emita.

II. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021

Traemos a colación en este apunte la **sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 2021 (LA LEY 5840/2021)** (recurso casación 2201/2020, ponente Excmo. don Fernando Román García), por cuanto resuelve una cuestión de indudable trascendencia cual es determinar si el reconocimiento de la responsabilidad en la comisión de los hechos imputados en vía administrativa implica la renuncia al derecho de acudir a la vía jurisdiccional y concretamente al recurso contencioso-administrativo.

Es común por parte de las Administraciones entender que el **reconocimiento de la responsabilidad**, al que alude el artículo 85.1 LPAC (LA LEY 15010/2015), **supone una aceptación «in totum»** de la resolución administrativa de la que trae causa el reconocimiento de referencia, de modo tal que el infractor ya no puede seguir pergeñando la defensa de sus derechos.

Se ha entendido que el reconocimiento de la responsabilidad es un allanamiento total y absoluto a todo lo dispuesto en la resolución administrativa de la cual trae causa tal reconocimiento, implicando que se admiten los hechos en cuanto constitutivos de la concreta infracción administrativa que se imputa, la autoría, la valoración de si la conducta debe reputarse dolosa o culposa, el grado de participación, las circunstancias modificativas, atenuantes y agravantes que el instructor considerase, y finalmente, la fijación de la cuantía.

Pues bien, lo que la sentencia en cuestión resuelve, por lo que ahora interesa, es que dicha supuesta firmeza de tal resolución no es tal. Efectivamente, el infractor, que ya lo es confeso, pues él mismo lo admite, no podrá seguir discutiendo con el órgano administrativo que le está instruyendo un procedimiento sancionador, ni en vía ordinaria ni en vía de recurso administrativo, pues ha renunciado a ello, pero, y esto es **lo realmente relevante de la sentencia, sí podrá acudir a los tribunales, en vía de recurso contencioso-administrativo.**

Ciertamente, dicho recurso jurisdiccional estará ya mucho más limitado, pues el reconocimiento de la responsabilidad, tanto desde el punto de vista objetivo, con el reconocimiento de los hechos, como desde el punto de vista subjetivo, con el reconocimiento de la participación en los mismos, no podrá ser puesta en cuestión en sede judicial, ya que de lo contrario el recurrente iría contra sus propios actos, tal como insiste la sentencia comentada.

Puestas así las cosas, **uno podría preguntarse qué trascendencia real ofrece tal sentencia**, ya que si no es posible atacar la veracidad de los hechos imputados ni la participación en la producción de los mismos, no se alcanza a adivinar qué sentido tendría acudir a un proceso judicial. Pues bien, y este análisis es lo que pretende abordar, **la efectividad práctica de la sentencia de constante referencia es muy trascendente**.

En efecto, **lo que no implica el reconocimiento de responsabilidad**, tanto objetiva como subjetiva, es que la **tipificación** que se haya hecho de tales hechos sea correcta, más allá de que sí se admita que tales hechos son en sí mismos constitutivos de infracción administrativa; que lo sea la consideración de las **circunstancias modificativas** de la responsabilidad reconocida; el exacto alcance de la participación, si **culposa, dolosa o a título de mera inobservancia** leve; la consideración de la **gravedad** de tales hechos y su **concreta gradación**.

Que se reconozcan los hechos y la participación en los mismos no implica la admisión pura y dura de todos aquellos matices y circunstancias concurrentes que según el órgano administrativo que haya acordado la resolución del procedimiento determinan lo que al final resulta ser más trascendente en el orden práctico, que es el **quantum de la multa pecuniaria**.

En definitiva, el hecho de que se acaten como ciertos los hechos de los que pudiera derivarse una infracción administrativa, y que se acepte la participación del sujeto pasivo en los mismos es ya muy relevante, pero de ahí a sustraer del control judicial las demás circunstancias determinantes, es decir, de la tutela judicial efectiva una actuación administrativa no es posible.

III. Régimen legal de tipificación y cuantificación de las infracciones administrativas

La cuestión de la fijación de la cuantía de la multa no es en el régimen sancionador un tema menor, ni muchísimo menos.

La norma marco que regula los principios del derecho sancionador, esto es la **Ley 40/2015, de 1 de octubre (LA LEY 15011/2015), reguladora del régimen jurídico del sector público**, no aborda

un régimen jurídico general de concreción de las sanciones pecuniarias atendiendo a su gravedad y a la concurrencia de circunstancias modificativas. Tendremos que acudir a cada una de las distintas leyes sectoriales que regulan cada concreto sector de la actividad administrativa y analizar el capítulo que tales leyes prescriben en torno al particular régimen sancionador.

Como es lógico suponer, ello nos lleva a una disparidad de casuística enorme, pero lo cierto es que en todas las normas hay un sustrato común que nos permite inferir la existencia de tal régimen general, por más que, sin duda, no positivizado.

Y de dicho sustrato común podemos colegir como la mayoría de las normas sancionadoras gradúan las infracciones que tipifican en leves, graves o muy graves.

Algunas concretan la gravedad para cada concreto tipo; otras normas describen todos los tipos infractores y permiten que la Administración actuante califique los hechos como leves, graves o muy graves, atendiendo a tales o cuales bienes jurídicos que puedan verse afectados. Por ejemplo, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LA LEY 11922/2007) (LGDCU) de 2007 regula un cuadro de hasta dieciocho tipos infractores, cuya mayor o menor gravedad vendrá determinada por aspectos tales como criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia; en cambio, la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (LA LEY 1702/1987) tipifica qué concretas infracciones son muy graves, cuáles son graves y cuáles son solo leves.

Sea una o sea otra la solución que cada norma prevea, lo cierto es que calificar unos hechos típicos, como constitutivos de tal o cual infracción; o atender a su concreta gravedad, exige una labor interpretativa que ha de poder ser revisada por los tribunales de justicia, aunque medie un reconocimiento previo de responsabilidad.

Pero es que hay más; aun pudiendo dar su conformidad el afectado en la realidad de los hechos, en su concreta tipificación y en su gradación, lo cierto es que el abanico de la cuantificación de las multas es tan desmedido, que, aunque sólo fuera éste el concreto extremo por el que un particular pudiera acudir a la tutela judicial, la sentencia comentada tendría una relevancia de primera magnitud.

Siguiendo con el ejemplo de la LGDCU (LA LEY 11922/2007), podemos percatarnos de lo siguiente: Para las infracciones leves se prevén multas hasta 3.005,06 euros; para las graves, entre 3.005,07 euros y 15.025,30 euros, y para las muy graves, entre 15.025,31 y 601.012,10 euros. Evidentemente

no es lo mismo calificar una infracción como muy grave e imponer una multa de 15.000 €, que con idéntica calificación se imponga una sanción de 600.000 €.

Y éste no es un ejemplo aislado. La mayor parte de las leyes sectoriales se aplican de igual manera. No importa abundar en ello. Aunque sólo fuera por poder discutir la mayor o menor proporcionalidad del *quantum* de la multa, la sentencia de constante referencia es una muy buena noticia que, además, comulga con el espíritu de nuestro Estado constitucional.

IV. Conclusión

A modo de conclusión, podemos sintetizar nuestra exposición afirmando que con la Sentencia de 18 de febrero de 2021 (LA LEY 5840/2021) el sistema del beneficio pecuniario que prevé el artículo 85 LPAC (LA LEY 15010/2015) por reconocimiento de la responsabilidad quedaría perfilado de la siguiente manera: Admitir los hechos y reconocer la participación en los mismos supone, para el administrado titular pasivo de la relación jurídico administrativa entablada, un beneficio del 20 % de la sanción impuesta, y si además procede al pago de la misma con carácter inmediato, se verá beneficiado en otra reducción, igualmente del 20 %, pero ello no es óbice para que el perjudicado pueda, **acogiéndose al derecho constitucional fundamental de obtener la tutela judicial**, acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo para que éste examine si el instructor del expediente calificó correctamente la gravedad de los hechos, por más que reconocidos, y si dentro de la gravedad acordada, graduó correctamente. Admitir la responsabilidad no es aceptar la corrección jurídica de la actuación administrativa en toda su integridad.

Nuestro artículo de opinión al que hemos aludido en la iniciación del presente, anticipaba que de seguirse con una interpretación incorrecta del mecanismo pergeñado en el artículo 85 LPAC (LA LEY 15010/2015) iba a suponer el final del derecho administrativo sancionador como un verdadero procedimiento garantista, por cuanto se ponía al límite de la coerción psicológica al interesado, disuadiéndosele que se defendiese ante una sanción desmesurada.

La Sentencia que hemos citado es una bocanada de aire fresco en aquellos que entendemos que el derecho administrativo, y su derivada más evidente, cuál es el control jurisdiccional de toda actuación administrativa, es precisamente el mejor instrumento para poner pie en pared a los abusos de la Administración.

(1)

Véase **Diario La Ley**, N.º 9509, Sección Tribuna, 30 de octubre de 2019, **Wolters Kluwer**