

TRABAJO FIN DE MÁSTER  
Máster Universitario de Acceso a la Abogacía  
Escuela de Doctorado y Posgrado  
Universidad de La Laguna  
Curso 2022/2023  
Convocatoria: Marzo

**“REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN POR RECONOCIMIENTO DE LA  
RESPONSABILIDAD O PAGO VOLUNTARIO EN EL ÁMBITO DE  
LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.”**

**"REDUCTION OF THE SANCTION FOR RECOGNITION OF  
LIABILITY OR VOLUNTARY PAYMENT WITHIN THE FIELD OF  
THE PUNISHING POWER OF THE PUBLIC ADMINISTRATION".**

Realizado por la alumna Dña. Hayleen Martín García.  
Tutorizado por el Profesor D. Andrés Manuel González Sanfiel  
Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.  
Área de conocimiento: Derecho Administrativo.



#### ABSTRACT

The Public Administration has numerous powers, among them we find the power to sanction. Through this, the Public Administration exercises the "ius puniendi", sanctioning those administered when they carry out any conduct classified as such in the legislation. In the exercise of this power, those penalized may take advantage of the discount for prompt payment or recognition of responsibility, this being positive at first sight. However, the absence of regulation and the ambiguity in the doctrine and jurisprudence, generate a problem that distances this type of discount from being an advantage, approaching the opposite. In this Master's Final Project, we will analyze the problem that revolves around it, as well as the possible future solutions that can be taken.

**Key Words:** sanctioning power, prompt payment, responsibility, discount, unconstitutionality.

#### RESUMEN

La Administración Pública posee numerosas potestades, entre ellas encontramos la potestad sancionadora. A través de esta, la Administración Pública ejerce el "ius puniendi", sancionando a los administrados cuando éstos llevan a cabo alguna conducta de las tipificadas como tal en la legislación. Los sancionados pueden acogerse al descuento por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad, siendo ello positivo a primera vista. Sin embargo, la ausencia de regulación y la ambigüedad en la doctrina y jurisprudencia, generan una problemática que aleja a este tipo de descuento de ser una ventaja, acercándose a ser todo lo contrario. En el presente Trabajo de Fin de Máster, analizaremos la problemática que gira en torno al mismo, así como las posibles soluciones futuras que pueden tomarse.

**Palabras clave:** potestad sancionadora, pronto pago, responsabilidad, descuento, inconstitucionalidad.

## **1. INTRODUCCIÓN**

## **2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD O PAGO VOLUNTARIO.**

### **2.1. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.**

### **2.2. AUTONOMÍA DE LAS REDUCCIONES.**

## **3. SUPUESTO DE REDUCCIÓN DE CUANTÍA.**

## **4. PRINCIPALES ASPECTOS PROCEDIMENTALES PARA ACOGERSE A LA REDUCCIÓN.**

### **4.1. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.**

## **5. LIMITACIONES A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y OTROS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

### **5.1. PROPORCIONALIDAD EN LA REDUCCIÓN.**

### **5.2. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.**

## **6. CONCLUSIONES**

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

## **1. Introducción.**

Nuestro Ordenamiento Jurídico dota a la Administración Pública de poderes jurídicos, mediante los cuales la Administración desarrolla sus actividades precisas, con el fin de satisfacer el interés general.

Los poderes públicos se corresponden con las potestades administrativas, y sus objetivos están previstos en el ordenamiento jurídico. Estas potestades no son ilimitadas, es decir, su ejercicio está condicionado por el respeto al principio de legalidad, además de que, las mismas deben de tener una regulación, así como establecerse la justificación por razón del interés general. Por otro lado, se debe establecer la obligatoriedad de su ejercicio, y, el carácter indisponible e irrenunciable que poseen.

La Administración Pública posee numerosas potestades, como, por ejemplo, la potestad sancionadora<sup>1</sup>, la potestad expropiatoria, la potestad tributaria y financiera, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, etc. Sin embargo, a lo largo del presente Trabajo de Fin de Máster analizaremos tan solo una de ellas, la potestad sancionadora, delimitando el concepto de estudio en los problemas asociados al descuento por pronto pago de las sanciones.

En primer lugar, llevaremos a cabo una delimitación conceptual de la potestad objeto de estudio, la potestad sancionadora. A través de esta, la Administración Pública tiene atribuida por las leyes la competencia para

---

<sup>1</sup> De forma más exhaustiva en: NIETO GARCÍA, A., BOUZZA ARIÑO, O., J., REBOLLO PUIG, M., *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2021. pp 41-86.

imponer sanciones, en los supuestos en los que se ha cometido una sanción administrativa. Entendiendo como tal que una sanción administrativa es un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, consistente en la privación de un bien o de un derecho, generalmente imponiéndose una obligación de pago de una multa.<sup>2</sup>

Por ello, podemos afirmar que la potestad sancionadora se corresponde con una manifestación del *ius puniendi*<sup>3</sup> del Estado, reconocido en la Constitución Española en su artículo 25, por medio del principio de legalidad en materia punitiva en el ámbito penal y laboral. - Además, de lo dispuesto por el artículo 45 de la norma suprema, en relación a la protección del medio ambiente, donde también cabe el ejercicio de esta potestad por parte de la Administración Pública.

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y su procedimiento se encuentran regulados en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC); además de lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.<sup>4</sup>

La atribución de esta potestad a la Administración Pública aflora paralelamente al Estado Social y Democrático de Derecho que surge con la

---

<sup>2</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T.II, 17ª Ed., Civitas.- Thomson Reuters, Navarra, 2022, pp 208-210.

<sup>3</sup> Derecho a castigar del estado (*ius puniendi*)

<sup>4</sup> GARBERÍ LLOBREGAT, J.G., BUITRÓN RAMÍREZ, G., *El procedimiento administrativo sancionador*, Vol. I, 5ª Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp 27-28.

promulgación de la Constitución española de 1978. Es por ello, que, podemos afirmar que el artículo 25 de la norma suprema es el encargado de reconocer de forma constitucional la potestad sancionadora a la Administración y de dotar a la misma de aplicación de las sanciones.

Tradicionalmente, tendemos a pensar que el concepto de sanción<sup>5</sup> gira en torno al Derecho Penal de forma exclusiva. Sin embargo, pertenece también al ámbito administrativo, y por ello, es necesario diferenciar las penas de las sanciones administrativas.<sup>6</sup> Es aquí donde intervienen numerosos autores, que fijan como criterios diferenciadores la finalidad de prevención general y especial o reeducativa, criterio de Polaino, quien considera que solo cumple estas características la pena y no la sanción. En contraposición de otros autores como, Gómez Orbaneja, quien considera que tanto la pena como la sanción poseen las mismas características. Así como, una tercera corriente doctrinal, que considera “la sanción será administrativa si se impone en virtud de las facultades correctivas y disciplinarias de la Administración... Será pena si se impone en virtud del “ius puniendi” que corresponde al Estado-Comunidad”, en palabras de Rodríguez Mourullo.

Cabe además destacar que, los principios que rigen en su ejercicio, son de similar entidad a los que operan en el ámbito penal, con algunos matices, siendo los siguientes: principio de legalidad, tipicidad,

---

<sup>5</sup> Concepto estudiado de forma más exhaustiva en: BOUAZZA ARIÑO., O. “El concepto autónomo de sanción en el sistema del Convenio Europeo”. *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2021, pp. 309-333.

<sup>6</sup> Analizado a mayor profundidad en: CANO CAMPOS, T., “El concepto de sanción y los límites entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”. *Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites*. Wolters Kluwer, 2017, pp 207-236.

irretroactividad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y non bis in ídem. Por otro lado, en cuanto a las garantías que rigen el procedimiento, debemos hacer referencia a las siguientes: derecho del interesado, principio de audiencia y defensa, y, principio de presunción de inocencia.<sup>7</sup>

Por ello, debemos de afirmar que existe una gran identidad sustancial del fenómeno sancionador penal y administrativo, ya que, los criterios anteriormente expuestos no revisten suficiente diferenciación como para elaborar una Teoría General privativa de la infracción administrativa.<sup>8</sup>

Para finalizar este apartado introductorio, haremos referencia al principal objeto de estudio del presente trabajo, el descuento por pronto pago o por reconocimiento de responsabilidad a una sanción impuesta por la Administración Pública en el ejercicio de la potestad sancionadora. Ello supone la posibilidad de que el administrado, que ha sido sancionado, pueda ver reducida la cuantía de la sanción por pagar de forma anticipada o por el hecho de reconocer su responsabilidad. Sin embargo, no solo se da en el ámbito administrativo, y, no es tan beneficioso como aparenta serlo para el administrado, esto también lo estudiaremos a continuación.

---

<sup>7</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, 17ª, Ed. Civitas Thomson- Reuters, Navarra, 2022, pp 197-208.

<sup>8</sup> GARBERÍ LLOBREGAT, J.G., BUITRÓN RAMÍREZ, G., *El procedimiento administrativo sancionador*, Vol. I, 5ª Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, año, pp 46-47.

## **2. Delimitación conceptual del descuento por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad.**

El descuento por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad supone, a primera vista, un beneficio para el administrado sobre el que ha recaído una sanción administrativa. Esta posibilidad se encuentra regulada en la LPAC, consiste en un descuento del 20% de la cuantía de la sanción potencial, si el sancionado reconoce la responsabilidad, abona la sanción, y con ello, renuncia a los recursos en vía administrativa. Junto con otro 20% por pago voluntario de la sanción en un determinado plazo.

Esta modalidad de descuento de la sanción se introdujo en el ámbito del Derecho Administrativo a través del ya derogado artículo 8 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, cuya principal consecuencia era que acogerse a la reducción suponía reconocer la responsabilidad, y, junto con ello renunciar a los recursos en vía administrativa.

Como ya mencionamos, a simple vista reviste un carácter ventajoso para el particular, no siendo esto así, ya que, su aplicación plantea numerosos interrogantes por su falta de adecuación a los principios constitucionales enumerados en el apartado anterior, así como en su aplicación desde la vertiente práctica.

En los supuestos de reducción pecuniaria los principios constitucionales son los encargados de valorar la legalidad de la misma, así

como delimitarla. Haremos referencia al principio de eficacia de la acción administrativa, que consiste en una terminación anticipada del procedimiento sancionador, a través del incentivo a los interesados, ya que, supone para la Administración Pública, un ahorro de recursos públicos, junto con la reducción de la incertidumbre jurídica, pues se desprende de la carga de la prueba. Por otra parte, opera el principio de proporcionalidad, pues, si nos encontramos ante una infracción leve los costes de tramitación, junto con los del procedimiento, pueden suponer una carga para la Administración, que de esta forma desaparece.

No obstante, debemos de tener en cuenta que, la opción de reducir la sanción puede ir en contra de los principios de legalidad y de igualdad, por lo que, es de vital importancia que ambos principios estén protegidos. Esta protección se garantiza de dos formas; por un lado, mediante la fijación legislativa de la posibilidad de reducción de la sanción, evitando así la vulneración del principio de legalidad, pues se trata de un supuesto que recoge la propia ley. Por otro lado, en aras de evitar violentar el principio de igualdad, es menester que, las causas para la reducción de la sanción sean siempre objetivas. Aunque, si bien es cierto que en el supuesto de reducción por pago anticipado o pronto pago, puede vulnerarse el principio de igualdad, ya que, es requisito que se realice el pago material, para acogerse a la modalidad, suponiendo ello una carga para sobre aquellas personas que no disponen de liquidez suficiente para ejecutar el pago, traduciéndose todo ello en la falta de adaptación de las sanciones a la capacidad económica de los administrados.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> GARCÍA LUENGO, J.,” La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario”, *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022, pp 1-3.

Ante esta posible inconstitucionalidad, se pronunció el Tribunal Constitucional, y lo hizo a través de la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, utilizando como base lo dispuesto en el artículo 85 LPAC.

En la citada sentencia, el Alto Tribunal estableció que no cabía la supuesta inconstitucionalidad planteada, basándose en tres cuestiones fundamentales. La primera de ellas, es que el administrado no está obligado a prestar su conformidad, si no que, en caso de prestarla lo hace de forma voluntaria, y con el objetivo de disfrutar de un beneficio, al que inicialmente no tiene derecho. En otro orden, el Constitucional considera que, no se priva al sancionado de los recursos administrativos para impugnar la sanción, si no que, si acepta la liquidación reducida, se entiende que acepta la sanción, y, que, por ello, no cabe impugnar a posterior. Finalmente, tiene en cuenta que la falta de conformidad en ningún caso puede agravar la sanción, porque, en ese caso sí que se trataría de una vulneración al principio de igualdad, y el derecho de defensa ya que, se trataría de intimidar al sancionado; “obligándole” de forma indirecta a pagar de forma anticipada, ya que de no hacerlo sería víctima de un perjuicio aún mayor.

Tal y como hemos visto hasta aquí, acogerse a la reducción de la sanción por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad, trae consigo la pérdida de la posibilidad de recurrir. Por ello, a continuación, vamos a estudiar qué recursos dejan de tener efecto en vía administrativa si como sancionados nos acogemos a la reducción de la cuantía por cualquiera de las dos vías posibles. En primer lugar, no cabe la posibilidad de interponer recurso de alzada para aquellos casos donde el órgano que dictó

la resolución tiene superior jerárquico. En segundo lugar, tampoco es posible interponer recurso de reposición, que es el previsto para los supuestos donde el órgano administrativo que dictó la resolución no tiene superior jerárquico.

Por tanto, si el administrado interpone en vía administrativa alguno de los dos recursos mencionados en el párrafo anterior, perdería la posibilidad de acogerse al pago reducido de la sanción. Además, debemos de tener en cuenta que, si la resolución es susceptible de recurso de alzada, el hecho de acogerse a la reducción trae consigo la imposibilidad de llegar a la vía judicial sin perder el pago reducido, pues este tipo de recurso es preceptivo para poder acceder posteriormente a la vía judicial. Hecho que no sucede en los casos donde el órgano administrativo no tiene superior jerárquico, pues es posible acceder a la vía judicial sin interponer el recurso de reposición.<sup>10</sup>

Cabe entonces destacar que, la problemática derivada de la imposibilidad de recurrir como requisito para la reducción, solo se da cuando cabe recurso de alzada. En el resto de los supuestos podremos recurrir, eso sí en vía judicial, sin perder el derecho a la reducción de la sanción.

A modo de finalización del presente apartado, cabe hacer referencia a la compatibilidad de la doctrina constitucional con lo fijado por el artículo 6 Consejo Europeo de Derecho Humanos (en adelante CEDH). El Tribunal

---

<sup>10</sup> BENÍTEZ OSTOS, A. “¿Si aceptamos la reducción de la multa por pronto pago, podemos recurrir después?”, *Administrativando Abogados*, 2022, disponible en: <https://administrativando.es/si-aceptamos-la-reduccion-de-la-multa-por-pronto-pago-podem-os-recurrir-despues/> (última consulta: 15 de enero de 2023).

Europeo de Derechos Humanos, en su doctrina ha tratado la problemática de la reducción de la sanción junto con la imposibilidad de recurrir. Aunque lo ha hecho desde el ámbito de las sanciones en el orden penal, es aplicable también al orden administrativo, pues como ya analizamos anteriormente, ambos ámbitos guardan una enorme similitud entre ellos. Siendo así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido lo siguiente; por un parte, la renuncia a recurrir debe hacerse de forma inequívoca por el sancionado. Por otra parte, debe mediar consentimiento informado, esto es, que, el sancionado debe de haber sido previamente informado de las consecuencias inherentes al reconocimiento de su responsabilidad. Por último, que el consentimiento informado no sea derivado de coacciones. Siendo todos estos elementos constitutivos de una correcta aplicación del régimen, sin vulnerar la tutela judicial efectiva.<sup>11</sup>

### **2.1. Régimen jurídico aplicable**

En lo que respecta a la regulación del descuento por pronto pago o reconocimiento de responsabilidad, como ya hemos visto anteriormente, emana principalmente de lo dispuesto en el ámbito del Derecho Penal, y, el Derecho Administrativo lo que hace es darle algunas pinceladas, mediante las que, lo adapta a su ámbito de aplicación.

Es así que, este tipo de descuento en la sanción se encuentra regulado dentro de los procedimientos sancionadores que establece la Ley

---

<sup>11</sup> GARCÍA LUENGO, J., "La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario", *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022, p.4.

39/2015. La reducción por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad la encontramos en el Título IV, Capítulo V, Sección 1º, concretamente en el contenido del artículo 85 del ya mencionado texto legal.

El citado precepto legal dispone lo siguiente; en los supuestos donde ya iniciado el procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad, es posible resolver el procedimiento con la imposición que sea inherente a la infracción cometida. En otro orden de cosas, si nos encontramos ante una sanción cuyo carácter sea únicamente pecuniario o bien quepa la imposición de la misma; el pago voluntario podrá hacerse en cualquier momento anterior a la resolución. Teniendo esto como principal consecuencia el fin del procedimiento.<sup>12</sup>

Además, de la citada legislación, esta modalidad de reducción pecuniaria se encuentra estudiada y regulada en mayor profundidad a través de la jurisprudencia; por ello, conforme avance el presente Trabajo de Fin de Máster, dedicaremos un apartado a su estudio.

## **2.2. Autonomía de las reducciones.**

Las dos reducciones ya mencionadas, pronto pago y reconocimiento de la responsabilidad, son autónomas, por lo que, pueden acumularse o darse por separado. Su autonomía se desprende en que ambas poseen distintos fundamentos. Por una parte, cuando hacemos referencia al

---

<sup>12</sup> Artículo 85 LPAC.

fundamento de reducción por reconocimiento de la responsabilidad, el mismo consiste en que la Administración no tendrá que desvirtuar la presunción de inocencia.

Por su parte, en lo que respecta a la fundamentación de la reducción por pronto pago o pago anticipado, debemos hacer referencia al aseguramiento por parte de la Administración del cobro de la sanción, puesto que, no necesita esperar a que la resolución sancionadora sea ejecutiva para su cobro.<sup>13</sup> En este momento, se pone de manifiesto el efecto disuasorio de la reducción, ya que, trata de evitar que el sancionado avance el procedimiento administrativo a través del ofrecimiento de una reducción “ventajosa”.

Por ello, entendemos que se trata de dos reducciones autónomas entre sí. Sin embargo, debemos plantearnos si tras constatar su autonomía, ¿es posible la acumulación? O por el contrario ¿deben aplicarse de forma individual poseyendo carácter excluyente?

Ante esta interrogante han surgido dos posturas totalmente opuestas. La primera, considera que cabe la reducción del 40% (20% reconocimiento de la responsabilidad y 20% por pronto pago o pago adelantado); entendiendo que es posible reconocer la responsabilidad, y junto con ello, abonar el importe de la sanción de forma anticipada. No obstante, en contraposición a esta idea, un sector minoritario de la doctrina considera que poseen carácter excluyente, es decir, si como administrados nos acogemos a

---

<sup>13</sup> GARCÍA LUENGO, J.” La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario”, *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022, p.6.

una de las dos modalidades de reducción, no es posible acogerse a la otra. Por tanto, el sancionado dispone de total libertad para elegir a qué tipo de reducción quiere someterse, pero, una vez hecha la elección debe adherirse a la misma, sin que pueda añadir la no electa posteriormente.

Esta segunda postura, se apoya en que la acumulación de las reducciones contraviene lo dispuesto por el artículo 85 de la LPAC. Pues, del tenor literal del precepto se da al sancionado a optar por una u otra opción, pero, en ningún momento se le plantea la posibilidad de acumular ambas opciones.<sup>14</sup>

Sin embargo, para el desarrollo del presente trabajo, seguiremos la primera de las corrientes doctrinales, no solo por ser por la que aboga el sector mayoritario, si no que, también por entender la más ajustada a Derecho, pues si les atribuimos carácter excluyente podría tratarse de un supuesto de obligación al sancionado a optar por una de las dos opciones, sin darle la posibilidad de reflexionar, o de acudir a ambas, suponiendo ello una vulneración de sus derechos y garantías como parte del proceso.

---

<sup>14</sup> ALMONACID, V., “Las bonificaciones por “pronto pago” en la Ley 39/2015”. Publicado en *Nosoloaytos*, 2017. Disponible en: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2017/03/27/las-bonificaciones-por-pronto-pago-en-la-le-y-392015/> (última consulta: 3 de febrero de 2023)

### **3. Supuestos de reducción de la sanción pecuniaria en otros ámbitos legislativos.**

Tal y como hemos dicho anteriormente, el descuento en la sanción pecuniaria no es exclusivo del ámbito del Derecho Administrativo, siendo de aplicación en otras ramas del Derecho como en el Derecho Tributario, o en el Laboral, entre otras. Dentro del ámbito del Derecho Administrativo, debemos resaltar lo dispuesto de forma sectorial para la regulación de tráfico, pues es posiblemente la seña de este tipo de descuento, por ser la que en afecta a la mayor parte de administrados, y por tanto, el más conocido.

Es por ello que, podemos afirmar que la disminución de la sanción cuenta con una centenaria trayectoria de normativa sectorial; siendo esta la encargada de nutrir las disposiciones relativas al ámbito administrativo, de ahí la similitud a la que hacíamos referencia en apartados anteriores.

En lo que respecta al Derecho Tributario, se prevé la aplicación de determinadas reducciones a la sanción, que podemos encontrarlas en lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT). De conformidad con el artículo ya citado, se podrá aplicar una reducción del 65% cuando se trate de actas con acuerdo (previstas por el artículo 155 LGT), un 40% para los supuestos donde se opte por el pronto pago y no interposición de recurso o reclamación, y, un 30% por prestar conformidad.

Sin embargo, la disminución de la cuantía no se aplica a todos los supuestos que puedan darse en el ámbito tributario. Solamente es de aplicación a las sanciones económicas que hayan sido impuestas conforme a los artículos 191 a 197 de la LGT, que se corresponden con aquellas donde se produce un perjuicio económico para la Hacienda Pública.

Al igual que en el Derecho Administrativo, se busca incentivar a los contribuyentes, en aras de que se conforme y disuadir a la hora de recurrir, ya que, supone una reducción de la litigiosidad. No obstante, con ello surge un aumento de imposición de sanciones no sujetas a examen antijurídico de culpabilidad.

En materia tributaria se han planteado dos opciones con el objetivo de reducir la litigiosidad y potenciar la recaudación. Por un lado, el empleo de todos los medios necesarios para que se abandone el automatismo, y se ajuste la actividad de la Administración a los principios constitucionales. Por otro lado, se ha otorgado al contribuyente beneficios como las reducciones de las sanciones para que renuncie al ejercicio de su derecho de la tutela judicial efectiva.<sup>15</sup> Ello se produce porque las reducciones que son aplicables en este ámbito son bastante elevadas, lo que es atractivo para el contribuyente, que, ante la incertidumbre de pagar una sanción elevada prefiere optar por abonar de forma reducida, aunque ello suponga la renuncia a recurrir la sanción. Es decir, el contribuyente simplemente se

---

<sup>15</sup> BENÍTEZ OSTOS, A. “¿Si aceptamos la reducción de la multa por pronto pago, podemos recurrir después?”, *Administrativando Abogados*, 2022, disponible en: <https://administrativando.es/si-aceptamos-la-reduccion-de-la-multa-por-pronto-pago-podem-os-recurrir-despues/> (última consulta: 17 de enero de 2023).

resigna, actuando de forma pasiva, aceptando la sanción, sin que en algunos casos la conducta realizada sea constitutiva de la misma.

No podemos finalizar este tema sin hacer referencia a la jurisprudencia del Tribunal Económico (en adelante TEAC), que ha unificado su criterio, ofreciendo una reducción del 25% de la sanción, para aquellos casos donde el ingreso del importe restante se realiza mediante compensación, y siempre y cuando, el ingreso se realice en el plazo que concede la notificación de los acuerdos denegatorios de solicitudes de aplazamientos y compensaciones.

Con todo ello, el TEAC aborda dos cuestiones para disminuir la cuantía de la sanción; por un lado determinar si procede cuando hay compensación en lugar de pago; y por otro, cabe reducción en los casos donde el ingreso se realiza dentro del plazo al que hicimos referencia en el párrafo anterior. Como respuesta a ambas cuestiones planteadas, el TEAC considera lo siguiente; por un parte, en lo relativo a la compensación, si se dan los requisitos para su aplicación, se asimila al pago, porque es un medio por el que también se extingue la deuda tributaria. Por otra parte, en relación al abono de las sanciones dentro de los plazos legalmente establecidos, considera que, puede darse, ya que, la solicitud de compensación produce efectos suspensivos del período ejecutivo.

Por lo que, el TEAC unificó su criterio quedando de la siguiente de la manera, que, en el momento de la solicitud de compensación si se cumplen todos los requisitos de compensación, se declarará la extinción de la deuda en la cantidad concurrente, para el supuesto en que el crédito se

reconozca en un momento posterior, si este está dentro del período voluntario, supondrá igualmente la extinción de la deuda.<sup>16</sup>

Además, debemos hacer referencia a lo dispuesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la que se declara que la Ley General Tributaria es ajustada a derecho cuando exige el pago voluntario con las reducciones ya citadas, suponiendo la renuncia a los recursos en fase administrativa. Siendo así, el Alto Tribunal considera que, nada obliga a los contribuyentes a prestar conformidad, lo hacen porque esperan obtener un beneficio, que, en este caso, es ver minorada la cuantía de la sanción. El Constitucional considera, por tanto, que se trata de una posibilidad y, no de una obligación. A mayor abundamiento, señala que no impide recurrir, pues podrá impugnarse la sanción, eso sí no en vía administrativa.

Otro ámbito legislativo donde se produce la minoración de la cuantía de las sanciones es en la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, también conocida como la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, y por el Real Decreto 339/1990, de 2 de marzo (en adelante Texto Articulado de la Ley de Tráfico), que fue desarrollado posteriormente por el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se regulan las especialidades relativas a denuncias, notificaciones, y, lo que estudiamos, el descuento por pago anticipado de la sanción. En el ámbito de tráfico se establece que, una vez pagada la multa dentro del período voluntario no es posible interponer recursos administrativos, es decir, una vez que se hace el pago de la multa acogiéndose a la reducción, se renuncia de forma inmediata a la

---

<sup>16</sup> Sentencia del TEAC 906/2017 de 28 de abril de 2917. EDJ 2017/48155.

interposición de recursos en vía administrativa, siendo posible recurrir pero a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>17</sup>

En estos casos se plantea la posibilidad de que la persona infractora abone la sanción dentro del período voluntario, y de que además, interponga el recurso que en su caso proceda contra la resolución sancionadora. Lo que la Administración lleva a cabo en estos supuestos es admitir el recurso interpuesto, y a posteriori, si es estima o desestima, exige la parte correspondiente que no se ha abonado; lo veremos más claro con un ejemplo: si como infractores hemos abonado el 70% de la multa, reducida el 30% por pronto pago, y el recurso es desestimado, debemos abonar el 30% del pronto pago al haber resultada desestimada la impugnación de la sanción.

Esta práctica ha sido fruto de pronunciamientos jurisprudenciales, determinando el Tribunal Constitucional que “aunque la Ley no lo diga, que, si se impugna la liquidación y la correspondiente multa, en cuya determinación se ha tenido en cuenta por la Administración la conformidad a la propuesta de liquidación de la deuda tributaria, deje entonces de operar ese criterio y su efecto de disminución de la cuantía. Mantener la conformidad es, pues, una facultad -no una obligación, ni siquiera un deber- para conservar el beneficio de su consideración como un elemento más en la graduación in melius de la cuantía de la sanción pecuniaria”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> AGUADO I CUDOLÁ, V., “El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: El debido equilibrio entre especialidades y garantías comunes” *Revista online INAP, Documentación Administrativa*, núm 284-285, 2009, pp. 61-82, ISSN: 0112-4494, pp. 17-18. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9652> (última consulta: 10 de enero de 2023).

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021 (rec. 2201/2020) ECLI: ES:TS:2021:696

Por lo tanto, podemos afirmar que se trata de una especialidad del procedimiento sancionador de tráfico, que se encuentra en la infracción cometida. A través de la especialidad, el sancionado puede elegir acogerse a un procedimiento sancionador abreviado, en el que renuncia a las alegaciones a cambio de beneficiarse de un pago de la sanción en cuantía reducida. Traduciéndose todo ello en que la legislación de tráfico cuenta con dos procedimientos sancionadores, uno ordinario y otro abreviado. En el primero, predomina el carácter contradictorio, pues el sancionado ejerce su derecho a la defensa por medio de la formulación de alegaciones. No obstante, el segundo es simple, pues se considera que el imputado renuncia a las alegaciones a cambio de la reducción de la cuantía de la sanción.

Finalmente, haremos mención a la reducción de la cuantía, así como de los requisitos necesarios para acogerse a la misma en el ámbito del procedimiento sancionador de tráfico. Por una parte, la Dirección General de Tráfico (DGT), establece que el período para realizar el pago voluntario es de 20 días naturales, a contar desde la fecha de notificación de la denuncia. En cuanto a la reducción, en la mayoría de los casos abonar la sanción en el citado período supone una rebaja del 50% de la multa impuesta.

En este tipo de procedimiento sancionador, se plantea la misma problemática que en el ámbito del Derecho Administrativo, e incluso más acentuada, ya que, en la mayoría de los supuestos, el sancionado se ve “obligado” a aceptar pagar de forma anticipada y renunciar a las

---

alegaciones, por la rapidez y duda que siembra en el mismo, pues normalmente la sanción es sorpresiva, y ante la inseguridad y el temor a pagar la totalidad, tienden a pagar acogidos a la reducción, sin plantearse la existencia del carácter antijurídico de la conducta realizada.<sup>19</sup>

Las reducciones en la sanción pueden darse también en materia de Derecho Laboral y Seguridad Social. Siendo así que, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), propone a la Autoridad Laboral con el acta de infracción una sanción, que normalmente es de carácter económico. En estos casos, para acogerse a la reducción debe por un lado constar la notificación de iniciación del procedimiento, y por el otro, se debe renunciar a la interposición de cualquier recurso en vía administrativa; obteniendo como beneficio un 20% de descuento por reconocimiento voluntario de los hechos, junto a otro 20%, acumulable; por pronto pago, es decir, por abonar el pago antes de que se notifique la resolución sancionadora, al igual que en el ámbito del Derecho Administrativo.<sup>20</sup>

Por lo que, con todo lo anteriormente expuesto, queda de manifiesto lo que comentábamos al inicio, el descuento en la sanción a cambio de la renuncia de impugnación, posee una extensa trayectoria legislativa en numerosos ámbitos del derecho, no siendo exclusiva del Derecho

---

<sup>19</sup> AGUADO I CUDOLÁ, V., “El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: El debido equilibrio entre especialidades y garantías comunes” *Revista online INAP, Documentación Administrativa*, núm 284-285, 2009, pp. 61-82, ISSN: 0112-4494, p.19. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9652> (última consulta: 10 de enero de 2023).

<sup>20</sup> “Reducción de sanción ante una inspección de trabajo en la empresa. Auditoría Prevención de Riesgos Laborales”. *Prevención de Riesgos Laborales by Legal Services Abogados*. Disponible en: <https://legalservicesabogados.com/reduccion-sancion-inspeccion-trabajo-empresa/>

Administrativo. En este sentido, cabe destacar que, a pesar de aplicarse en ramas del Derecho diferentes, el procedimiento y sus requisitos guardan gran similitud. Además, guarda similitud la problemática, ya que, en todos los supuestos mencionados la minoración de la sanción trae consigo la imposibilidad de impugnación, podemos afirmar “que van de la mano”, independientemente del ámbito en el que se aplique. Por ello, surge de forma generalizada el debate sobre si la imposibilidad de recurrir supone una vulneración a la tutela judicial efectiva.

#### **4. Principales aspectos procedimentales para acogerse a la reducción.**

En este momento, una vez explicada la posibilidad de minorar la cuantía de la sanción, debemos hacer referencia al procedimiento a seguir para acogerse a la misma. En este punto, destaca de forma notoria la falta de concreción en la normativa aplicable, pues, la legislación tan solo hace referencia a que existen dos tipos de reducciones, y en que, en los supuestos del pago anticipado el abono de la sanción debe llevarse a cabo antes de la resolución.

Todo ello, acarrea numerosos problemas de interpretación legal. Si hablamos del pronto pago como método de minoración, evitamos la mayor parte del procedimiento administrativo, pero si bien es cierto que es necesario que el procedimiento haya sido iniciado, toda vez que, el administrado debe ser conocedor de la sanción que debe abonar, así como de

la cuantía de la misma, ya que, abonar la sanción sin conocer el hecho imputado y su cuantía atentaría directamente con la doctrina del TEDH.

Además, cabe señalar que en la práctica algunas Administraciones no permiten el reconocimiento de la responsabilidad si ya se han presentado alegaciones en el procedimiento. Ello se traduce en impedir al presunto responsable de la infracción discutir las circunstancias del hecho, siempre con fundamento. Por lo tanto, aparentemente nada parece impedir que el particular que ha presentado alegaciones no pueda ya reconocer su responsabilidad. En este sentido es notoria la falta de regulación, por lo que, ante el silencio de la norma reguladora, impedir reconocer la responsabilidad tras haber presentado alegaciones es excesivo e incluso podría ser contrario a Derecho; pues, entendemos que las alegaciones parten de un fundamento racional; por lo que, nada debería excluir la posibilidad de reconocer la responsabilidad a pesar de haber alegado previamente.

Lo anteriormente expuesto se fundamenta en que al principio del procedimiento la Administración, en la mayoría de los casos, no puede ni siquiera fijar la cuantía adecuada a la sanción, y mucho menos puede definir de forma exacta las circunstancias que puedan agravar, o en su caso, atenuar la sanción. Por lo que, lo lógico es permitir al sancionado reconocer la responsabilidad en aras de acogerse a la reducción de la sanción, aun habiendo presentado alegaciones en el momento que se inicia el procedimiento.

Cuestión similar se da en lo que respecta al momento procedimental cuando la reducción de la sanción tiene su causa en el pago anticipado. En

estos casos, carece de sentido premiar o impedir el pago si se han presentado alegaciones, ya que, como expusimos anteriormente en el momento inicial del procedimiento no es posible fijar con exactitud la cuantía, por lo que, si la Administración puede corregirla, por qué no iba a poder modificar su decisión el administrado ante las nuevas circunstancias.

En relación a la forma en que debe realizarse tanto el reconocimiento de la responsabilidad como el pago anticipado, destaca el carácter antiformalista. Por lo que, la declaración de responsabilidad puede realizarse por cualquier medio de los que dispone la Administración.

Si hacemos referencia a la forma en la que realizar el abono del pago anticipado, es válido tanto el pago en efectivo como la comunicar a la Administración, por medio de declaración, que una cantidad que se halle en poder de la misma se destine a tal fin.<sup>21</sup>

De acuerdo con el criterio de Sanz Rubiales, podemos enunciar que nos encontramos ante un procedimiento administrativo “simplificado”, cuya finalidad es la misma que el ordinario, y que en lo único que difiere es en el procedimiento a seguir. A través de las modalidades se pone fin al procedimiento administrativo, por lo que, es posible considerarlas como formas anormales de terminación del procedimiento sancionador, quedando regulada por el artículo 90 de la LPAC la terminación normal y por el artículo 85 dos formas de terminación anormal.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> GARCÍA LUENGO, J., “La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario”, *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022.

<sup>22</sup> SANZ, RUBIALES, I., “La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad.” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 2341-2135, n.º 58, Zaragoza, 2022, pp 19-20

En el aspecto procedimental surge el debate entre lo dispuesto por la LPAC y lo fijado en la legislación autonómica. En la LPAC, tal y como hemos visto, se establece que, el pago se permite en cualquier momento anterior a la resolución. Por ello, la legislación autonómica que impone el pronto pago en el momento inmediatamente posterior al inicio del procedimiento, contraviene lo dispuesto en la normativa estatal. Teniendo ello como consecuencia, bajo criterio del Tribunal Constitucional, que si la norma autonómica es anterior a la LPAC puede ser desplazada por la estatal posterior; y para el supuesto contrario, donde la posterior es la de carácter autonómico, deberá declarar su inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional la considerará nula.<sup>23</sup>

El punto de debate reside en que no existe como tal en la propia Constitución Española, un “derecho a la reducción”; aunque si bien es cierto que limitar temporalmente ese derecho al momento inmediatamente posterior al inicio del procedimiento supone una vulneración de las garantías, así como de la tutela judicial efectiva que en sí es reconocida como un derecho en la CE. Por ello, y de conformidad con el citado criterio, aunque no se reconoce como tal el derecho a la reducción, es intrínseco a la tutela judicial efectiva, y demás garantías del proceso, por ello, su vulneración mediante norma, supone la inconstitucionalidad automática de la misma, como veremos en mayor profundidad a continuación.

---

<sup>23</sup> Al respecto del tema tratado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2016, de 1 de diciembre, se desarrolla de forma más exhaustiva en: FERNÁNDEZ FARRERES, G. “¿Puede el juez inaplicar la ley autonómica por razón de la prevalencia del derecho estatal” *Estado actual de la cuestión*, REDA, 2017, pp. 47-82 y en DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI, T. “La reanimación de la prevalencia. ¿Una grieta abierta en nuestro modelo centralizado de justicia constitucional?”, REDC, 2017, pp. 307-340.

Como todo procedimiento, el expediente sancionador finaliza, pero en qué momento lo hace es lo que nos debemos plantear. La finalización del expediente sancionador por la vía del pronto pago no es equivalente a una resolución expresa del procedimiento, por lo que, es requisito para que el mismo finalice que se dicte la misma. De acuerdo con el criterio del Tribunal Supremo, es condición sine qua non que la Administración dicte una resolución que ponga fin al procedimiento, teniendo el mismo un plazo de caducidad. Este comienza a contarse el día de la notificación de inicio del procedimiento y no el de la notificación, siendo el final el de notificación de la resolución definitiva del procedimiento.

#### **4.1. Caducidad y prescripción.**

Por otro lado, debemos hacer referencia a la caducidad del procedimiento, cuestión sobre la que también se ha pronunciado el Alto Tribunal. Para ello, es necesario recordar que la prescripción difiere de la caducidad, haciendo referencia a que la primera es “el tiempo para iniciar el procedimiento”, frente a la segunda que se identifica con “el tiempo para acabar” el procedimiento sancionador iniciado. Es por ello que, la prescripción castiga la pasividad total, y la caducidad a la morosidad.

El Tribunal Supremo, tras el análisis de esta cuestión, enuncia las siguientes afirmaciones; En primer lugar, considera que el fin del expediente sancionador por pronto pago no equivale de forma expresa al fin del procedimiento, siendo imprescindible que, además de la terminación tácita,

opere resolución expresa ulterior. En segundo lugar, el Alto Tribunal establece que, el plazo de caducidad corre hasta el momento en el que se dicta la resolución expresa a la que ya hemos hecho referencia. Finalmente, fija que, la caducidad del procedimiento, así como, la anulación de la sanción, no suponen la caducidad, ni la invalidez de la decisión de responsabilidad patrimonial anudada al hecho infractor. Por lo tanto, en el mismo acto suele imponerse la sanción y declararse la indemnización, en caso de que proceda, de manera que la vertiente indemnizatoria no se vea afectada por las vicisitudes de la sanción.<sup>24</sup>

La caducidad del procedimiento, no conlleva el fin del mismo, ya que, es posible reiniciar el procedimiento caducado. Ya que, la caducidad del procedimiento, tal y como lo establece el artículo 95 de la LPAC, la misma no afecta a las potestades de la Administración, que solamente quedan extintas por la vía de prescripción. Por ello, es posible concluir que, se puede reiniciar el procedimiento caducado, siempre y cuando no hayan prescrito los plazos.

Este hecho, genera aún más inseguridad jurídica e ineficacia, ya que, parece que si optamos por la terminación anticipada podemos en vía judicial discutir en toda su extensión los hechos, prueba y derecho aplicable. Pues es posible deducir del anterior razonamiento, que el pago anticipado no supone reconocer la responsabilidad, estando la Administración obligada a aportar al procedimiento todos los elementos de prueba que permitan desvirtuar la presunción de inocencia.

---

<sup>24</sup> Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo del 6 de octubre de 2022 (rec. 294/2021) ECLI:ES:TS:2022:294.

A la vista del criterio del Alto Tribunal, el realizar el pago anticipado es simplemente una propuesta sobre los hechos que se imputan, su calificación y la sanción que se corresponde con los mismos, sin que el administrado decida, y mucho menos preste su conformidad; ya que, entiende que, solamente ha optado por anticipar el pago sin excluir cuestionar los hechos que se le imputan.

Seguir y aceptar esta teoría, de que quien paga por la vía de la terminación anticipada con descuento puede reabrir en su totalidad el debate jurídico y fáctico en la vía jurisdiccional, surgirán numerosos problemas. Por un lado, quien disponga de solvencia económica siempre acudirá a esta vía, ya que se beneficiará de la rebaja, y podrá discutir jurisdiccionalmente la sanción, evitando el procedimiento administrativo, es decir, saltándose un escalón. Ello supondrá que el procedimiento pierda su carácter sancionador, y pasará a ser un procedimiento de carácter potestativo, tal y como enuncia J.R. Chaves, ya que no es solo una garantía para el administrado, si no que, también es una fuente de economía burocrática y litigiosa para la Administración. Siguiendo las palabras del ya mencionado autor, esto además, supondrá que los Tribunales se vean saturados, aún más, pues tendrán que admitir, practicar y valorar todo tipo de prueba, sin que las mismas pasen por el filtro del procedimiento en vía administrativa; siendo también negativo para el propio particular, pues acudirá al procedimiento judicial, desconociendo la prueba con la que la Administración obra en su poder.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> CHAVES, J.R., “Supremo enredo de la terminación del procedimiento sancionador por pronto pago”, 2022, Disponible en <https://delajusticia.com/2022/10/24/supremo-enredo-de-la-terminacion-del-procedimiento-sancionador-por-pronto-pago/>. Última vez consultado: 4 de febrero de 2023.

Cabe hacer referencia a lo fijado por el Tribunal Supremo, en relación con los efectos de la caducidad. De acuerdo con el Alto Tribunal, la caducidad no puede desplegar sus efectos sobre la vertiente económica, esto es, sobre la posible indemnización por daños y perjuicios, ya que, la caducidad no puede afectar a un procedimiento en que no se hace pronunciamiento alguno sobre la posible responsabilidad económica, pues esa responsabilidad no ha tenido declaración expresa de la Administración.<sup>26</sup>

#### **5. Limitaciones a la tutela judicial efectiva y otros principios constitucionales.**

Siguiendo lo analizado hasta este punto, el abono de la sanción de forma anticipada, trae consigo la renuncia a impugnar la misma. En este momento es donde se confrontan la enunciada posibilidad con la posible vulneración de la tutela judicial efectiva, que de producirse tendría como consecuencia directa la inconstitucionalidad del descuento por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad.

Si bien es cierto que, en nuestra legislación, predomina la escasez de regulación, generando ello numerosos y dispares criterios sobre el mismo asunto, surgiendo dos corrientes doctrinales. Una primera, donde podemos hacer referencia a las palabras del Profesor Tornos, quien considera que renunciar a interponer recursos en vía administrativa supone también la renuncia a la impugnación en vía judicial en aquellos casos donde cabe recurso de alzada contra la resolución que pretende impugnarse, caso

---

<sup>26</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo REC 1260/2022. ECLI:ES:TS: 2022:1260.

diferente se daría si el recurso a interponer es el de reposición. Otro sector doctrinal, como el seguido por el criterio de García Luengo, considera que aun siendo latente la falta de regulación, del análisis exhaustivo del contenido del artículo 85 de la LPAC, se desprende que el pronto pago y la renuncia a impugnar solo forma parte de la vía administrativa, y que, por ello, nada impide que en vía judicial pueda impugnarse la sanción.<sup>27</sup>

Teniendo en cuenta el enredo, y la inseguridad jurídica que se despliega sobre esta cuestión, esta segunda opción es aparentemente la más acertada. Por un lado, porque se desprende de la legislación, aunque no sea de forma clara. Por otro lado, porque de ser así no supondría una vulneración a la tutela judicial efectiva, pues nada impide recurrir, simplemente es que deberá hacerse en otra fase del procedimiento, y que, la elección de acogerse al pronto pago nace en la voluntad del administrado.

Todo ello sería conforme a la legislación, y, evitaría la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva si se tienen en cuenta varios aspectos. En primer lugar, si el administrado es informado de forma correcta, y no se le somete a un plazo excesivamente corto. En segundo lugar, que no se ofrezca como única solución, y, en tercer lugar, que, en todo momento sea el administrado informado de sus derechos, así como de las posibilidades que el mismo posee en el procedimiento.

---

<sup>27</sup> GARCÍA LUENGO, J.,” La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario”, *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022.

### **5.1. Proporcionalidad de la sanción.**

Tal y como hemos visto hasta este momento, la posibilidad del administrado de acogerse a la reducción de la sanción por reconocer su responsabilidad o por pagar de forma anticipada trae consigo la imposibilidad de recurrir en vía administrativa. Ello supone que se plantee la posibilidad de que se vulnere la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la tutela jurisdiccional, ya que, podría entenderse que el pronto pago es una medida disuasiva de la Administración, intentando “asustar” al administrado, y ofreciéndole la “mejor” de las soluciones teniendo en cuenta su situación.

Debemos de tener en cuenta la importancia que cobra el principio de proporcionalidad, pues si nos encontramos por ejemplo ante un supuesto de infracción leve, los costes de tramitación pueden resultar una carga para la Administración, pues se ve obligada a soportar el procedimiento administrativo con todas sus fases, del que obtendrá un beneficio prácticamente inexistente. En los supuestos donde la infracción es de carácter grave o muy grave, el hecho de rebajar un 20% la sanción puede suponer una pérdida de cantidades notoria para la Administración, pues son este tipo de sanciones las que benefician de forma notoria la economía de la Administración, pudiendo ser consideradas una de sus principales fuentes de financiación.

En relación a la proporcionalidad de la reducción, debemos de seguir lo dispuesto por la doctrina, por ejemplo, secundando lo dispuesto por Huergo Lora, quien considera que la misma supone un riesgo para este

principio, agravado en nuestro sistema jurídico por la escasez normativa.<sup>28</sup> Esto se pone de manifiesto en la práctica, donde es posible determinar que la mayoría de las sanciones son determinadas a partir de normas legales que establecen sanciones fijas, o en su caso con intervalos proporcionales dotados de demasiada amplitud, lo que supone que, se trata a todas las sanciones como si tuvieran el mismo grado, con independencia del bien jurídico protegido, siendo ello contrario al principio de proporcionalidad.<sup>29</sup>

Siguiendo las posibles vulneraciones al citado principio, y el criterio doctrinal; el mismo se vería atacado si la distancia entre la sanción que se determina al inicio y la reducida es tan distante que convierte en irrazonable la defensa, por el riesgo que la misma supone. La reducción excesiva de la sanción, sobre todo en las de carácter grave o muy grave, también se traduce en una vulneración al principio de proporcionalidad, pues atenta contra el interés público, y no puede estar justificada esta lesión con el objetivo de ahorrar costes del proceso, ya que, llevaría a una situación donde delinquir no estaría penado, o su pena sería escasa.<sup>30</sup>

Otro aspecto relativo a la posible vulneración de la tutela judicial efectiva, es el momento según la legislación es la que debe realizarse el pago para que el mismo permite el descuento y ponga fin al procedimiento en vía administrativa, siendo inconstitucionales todas aquellas normas autonómicas que establezcan que el mismo debe realizarse desde el momento en el que se inicia el procedimiento. Pues en este momento, pesa

---

<sup>28</sup> HUERGO LORA, A.J. *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*. Ed. Civitas - Thomson Reuters, Oviedo, 1998. pp 429 y ss.

<sup>29</sup> GARCÍA LUENGO, J., "La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario", *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022, p.8.

<sup>30</sup> Ídem pp. 9-10.

sobre el administrador incertidumbre e inseguridad ante una sanción elevada, por lo que, su primera reacción, si debe abonar desde el inicio del procedimiento, será abonar, por el temor a que la suma que deba pagar sea demasiado elevada, impidiendo que el mismo pueda analizar con detenimiento los hechos que se le imputan, e incluso que pueda llegar a conocerlos en su totalidad. Esta rapidez en el abono de la sanción, pone de manifiesto mala fe por parte de la Administración, que “aprovecha” el elemento sorpresivo con el que el administrado se encuentra, para que el mismo abone la sanción, y la Administración, además de obtener un beneficio económico, se desprenda del peso de continuar con el procedimiento.

Por otra parte, y retomando lo que comentábamos al inicio del presente apartado, debemos analizar si la renuncia a recurrir a cambio de la rebaja de la cuantía de la sanción vulnera la tutela judicial efectiva, y si por lo tanto, cabe la posibilidad de plantear su inconstitucionalidad. Surge aquí una división doctrinal y jurisprudencial, donde un sector considera que renunciar a los recursos en vía administrativa, si la resolución es susceptible de recurso de alzada, trae consigo la renuncia a la vía jurisdiccional,<sup>31</sup> frente a otro sector doctrinal que considera, que el pago de la sanción junto con la renuncia a recurrir pone fin a la vía administrativa, independientemente de si cabe recurso de alzada o de reposición, pero permite acceder a posteriori a la vía jurisdiccional con el objeto de impugnar la sanción. Siendo la corriente mayoritaria la segunda.

---

<sup>31</sup> TORNOS MÁS., J., “Comentario al artículo 85”. *Terminación de los procedimientos sancionadores*, 2022, p. 611.

## **5.2. Análisis jurisprudencial.**

Esta transacción, en la que el administrado evita el procedimiento a cambio de una rebaja en la sanción, no se caracteriza por su equidad, ya que, la Administración se encuentra en una posición más ventajosa dentro del procedimiento. Sin embargo, no deja de ser legítima, pues su base está en la libre voluntad del expedientado, y tampoco supone una renuncia al recurso en vía jurisdiccional, tal y como lo establece la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo del 18 de febrero de 2021(rec 2201/2020).<sup>32</sup>

Tal y como hemos podido comprobar hasta ahora, el descuento por pronto pago carece de regulación legislativa, por ello, estudiaremos los aspectos relativos a su constitucionalidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, junto con los recientes criterios doctrinales de varios autores.

De acuerdo con la ya mencionada sentencia, “la renuncia o desistimiento que se exigen en el referido precepto para beneficiarse de las reducciones en el importe de la sanción se proyecta única y exclusivamente sobre las acciones o recursos contra la sanción a ejercitar en la vía administrativa y no en la judicial...”<sup>33</sup>

De lo que podemos concluir lo que hemos venido enunciando hasta el momento, y es que, renunciar a las alegaciones en vía administrativa no

---

<sup>32</sup> CHAVES, J.R., “Supremo enredo de la terminación del procedimiento sancionador por pronto pago”, 2022, Disponible en <https://delajusticia.com/2022/10/24/supremo-enredo-de-la-terminacion-del-procedimiento-sancionador-por-pronto-pago/>. Última vez consultado: 1 de febrero de 2023.

<sup>33</sup> Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo del 18 de febrero de 2021 (rec. 2201/2020). ECLI: ES:TS: 2021:696.

imposibilita que se puedan presentar en otro momento en vía judicial, estando diferenciadas ambas vías.

No podemos considerar que exista un supuesto de inconstitucionalidad, pues prestar la terminación por pronto pago, cuando el particular presta conformidad, no impide al particular acudir a la vía jurisdiccional, pues simplemente renuncia a las alegaciones en vía administrativa, pudiendo acudir a la jurisdiccional con la interposición de demanda contencioso-administrativa, admitiéndose en su contenido diversidad de motivos jurídicos, como incompetencia, inconstitucionalidad, caducidad, etc, siendo posible también cuestionar la culpabilidad del sancionado.

Tendemos a pensar que, por haber efectuado el pago de la sanción, el particular ha confesado su culpabilidad, y que no será posible cuestionar luego, de acuerdo con la doctrina de los actos propios. Esto no es así, pues no tiene entidad suficiente para considerarse confesión de culpabilidad que el obligado haya admitido los hechos al suscribir conformidad con el acta administrativa, por lo que, los actos propios en este caso pueden ser desvirtuados. El motivo de esta posibilidad es que, se trata de dos aspectos diferentes, pues no es lo mismo reconocer el hecho objetivo y su procedencia, a que la declaración sea conforme y sin intención para que la conducta sea considerada infracción merecedora de sanción.<sup>34</sup>

Por lo que, subsiste la posibilidad de recurrir, aun habiendo reconocido la responsabilidad para acogerse al pronto pago. Que exista esta

---

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 2735/2016 del 22 de diciembre (rec. 348/2016) ECLI:ES:TS:2016:5554.

posibilidad no significa que la misma sea precisamente sencilla, pues se caracteriza por su gran dificultad al haber sido reconocidos previamente los hechos por el administrado. Es por tanto que, el sujeto que impugna, si quiere lograr una impugnación exitosa, tendrá que proporcionar al juez una explicación que justifique cumplidamente el motivo por el que, habiendo asumido a priori su responsabilidad por la infracción cometida, posteriormente, en vía judicial, niega que concurren los elementos constitutivos de la sanción.

Es por ello que, la fuerza del reconocimiento de los actos propios, como ya vimos anteriormente, puede ser desvirtuada. Sin embargo, solo podrá debatirse si el administrado ofrece una explicación razonable acerca del cambio de criterio con respecto al sostenido en vía administrativa, donde se aceptaron de forma tácita los hechos. Por otra parte, el particular deberá probar los hechos que le son favorables, pues se invierte la carga de la prueba, recayendo sobre el mismo, ya que, de lo contrario se generaría incertidumbre jurídica, al poder el sujeto pasivo del procedimiento modificar su versión sobre los hechos de forma libre y sin fundamentación.

Nos encontramos ante un mecanismo no beneficioso para ninguna de las partes, ya que, el legislador es impreciso acerca de este tema, la legislación es bastante escasa, y la jurisprudencia en su mayoría contradictoria. Teniendo como consecuencia directa la creación de una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica que terminará desembocando en que se reforme el contenido de la LPAC, como única solución a la situación actual.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> CHAVES, J.R., “Supremo enredo de la terminación del procedimiento sancionador por pronto pago”, 2022, Disponible en

## **6. Conclusiones.**

A modo de conclusión del presente Trabajo de Fin de Máster, podemos destacar las siguientes:

Primera. – Tras el estudio en profundidad del descuento por pronto pago o reconocimiento de la responsabilidad, se pone de manifiesto que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho presente en la mayoría de aspectos del día a día, siendo su práctica notoria, sobre todo en el ámbito de tráfico, ámbito donde la mayoría de administrados se han visto afectados por sanciones, pudiendo optar por la rebaja de la misma en aquellos supuestos donde pague de forma anticipada.

Segunda. – En relación a la regulación del mencionado descuento, debemos destacar que, la misma se caracteriza por su escasez, poniendo ello de manifiesto en la problemática que surge durante la práctica. Si atendemos al contenido del artículo 85 de la LPAC, único artículo en nuestra legislación dedicado al tema estudiado, podemos observar que presenta una ambigüedad notoria. El mismo plantea la posibilidad del descuento, y, fija los requisitos para que pueda darse. Sin embargo, no hace ningún tipo de referencia a su aplicación práctica, ni a la posibilidad de acumulación de los porcentajes de descuento asociados a cada requisito.

Por otra parte, no se analiza la facultad de recurrir, pues simplemente establece que acogerse al descuento trae consigo de forma automática la renuncia a recurrir. Es aquí donde surge el gran debate analizado en el presente trabajo, en el que la doctrina se encuentra dividida. Sin embargo,

---

<https://delajusticia.com/2022/10/24/supremo-enredo-de-la-terminacion-del-procedimiento-sancionador-por-pronto-pago/>. Última vez consultado: 1 de febrero de 2023.

con el estudio de la jurisprudencia, así como siguiendo una de las corrientes doctrinales, podemos afirmar que, no supone renunciar directamente a la posibilidad de recurrir, solo se pierde esta facultad en la vía administrativa, pudiendo el administrado acudir a la vía judicial sin problema a posteriori.

Tercera. – En cuanto a la existencia de inconstitucionalidad, se plantea que, la imposibilidad de recurrir por acogerse a la reducción supone una vulneración de la tutela judicial efectiva, ya que, considera la doctrina que obliga al sancionado en un momento de incertidumbre, donde el temor a una elevada sanción le hace elegir de forma apresurada, sin ser consciente de las consecuencias. No obstante, no existe la imposibilidad de recurrir, solo se pierde la misma en vía administrativa, pudiendo el sancionado impugnar la sanción directamente por medio de la vía judicial. Es en este punto donde nos planteamos la firmeza de la doctrina de los actos propios, y, es que, aunque en vía administrativa aceptemos la reducción ejercitando los requisitos necesarios, siempre podremos acudir a la vía judicial, pero con hechos y alegaciones, así como medios de prueba de fuerza suficiente como para desvirtuar la doctrina de los actos propios.

Por tanto, nada impide recurrir la sanción, simplemente desaparece esta facultad en vía administrativa, momento en el que el administrado opta por la reducción de forma voluntaria tras ser conocedor de los hechos que se le imputan.

Cuarta. – Por todo lo expuesto, podemos afirmar que nos encontramos ante un tema que resalta por la escasez de regulación, y la problemática de interpretación que lo envuelve y persigue. Queda claro que,

la problemática seguirá aumentando con el paso del tiempo, desembocando en un colapso que conducirá a una reforma de la legislación. Una reforma en la que, en primer lugar, se analice la autonomía de las reducciones, siendo posible la acumulación de ambas, pues el legislador debe siempre ejercer sus funciones de la forma más beneficiosa para los ciudadanos, evitando en todo momento la confiscatoriedad y el perjuicio de los administrados. En segundo lugar, debe regularse la posibilidad de recurrir, estableciendo, de forma clara, que solo se pierde la misma en vía administrativa, sin que ello afecte a la vía judicial, siendo lógicamente una impugnación debidamente fundamentada, cuyos hechos posean entidad suficiente como para desvirtuar la firmeza de los actos propios.

Por último, es necesario también, analizar y regular la proporcionalidad de la sanción, pues el objetivo es que ambas partes se vean beneficiadas, y no que sea una carga para la Administración y para los administrados, abaratando costes y agilizando el proceso, y por tanto, ayudando a la descongestión que sufre actualmente la vía judicial en nuestro sistema jurídico.

Quinta. - No podemos finalizar estas conclusiones sin antes hacer referencia a la inseguridad jurídica que rodea al descuento por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad, al carecer casi en su totalidad de regulación, y, sobre todo al estar abierta a un visión interpretativa, desde mi punto de vista, demasiado amplia, que lejos de enriquecer, es perjudicial.

Cabe además señalar que, aunque aún no exista proyecto, y lo único que haya por ahora sean noticias o simplemente titulares, se trata de un tema

cuya legislación está próxima a ser modificada, por ejemplo en lo relativo a las últimas noticias en materia sancionadora de tráfico, y es que, si no se regula de forma correcta para paliar la incertidumbre jurídica que se presenta, terminará por dejar de aplicarse, y por ende existir, este tipo de descuento. Es por ello que, con el presente Trabajo de Fin de Máster, tras el análisis y estudio de esta modalidad de descuento, podemos hacer una visión a futuro, donde predomina la modificación de su regulación, tal y como hemos visto, así como el aumento de jurisprudencia y doctrina, que permitirá estudiar aún en mayor profundidad el citado tema.



## 7. BIBLIOGRAFÍA.

AGUADO I CUDOLÁ, V., “El procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: El debido equilibrio entre especialidades y garantías comunes” *Revista online INAP, Documentación Administrativa*, núm 284-285, 2009, pp. 61-82, ISSN: 0112-4494, p.19.

ALMONACID, V., “Las bonificaciones por “pronto pago” en la Ley 39/2015”. Publicado en *Nosoloaytos*, 2017.

BENÍTEZ OSTOS, A. “¿Si aceptamos la reducción de la multa por pronto pago, podemos recurrir después?”, *Administrativando Abogados*, 2022.

BOUAZZA ARIÑO., O. “El concepto autónomo de sanción en el sistema del Convenio Europeo”. *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2021, pp. 309-333.

CANO CAMPOS, T., “El concepto de sanción y los límites entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”. *Derecho administrativo y derecho penal: reconstrucción de los límites*. Wolters Kluwer, 2017, pp 207-236.

CHAVES, J.R., “Supremo enredo de la terminación del procedimiento sancionador por pronto pago”, 2022.

DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI, T. “La reanimación de la prevalencia. ¿Una grieta abierta en nuestro modelo centralizado de justicia constitucional?”, REDC, 2017, pp. 307-340.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “¿Puede el juez inaplicar la ley autonómica por razón de la prevalencia del derecho estatal” *Estado actual de la cuestión*, REDA, 2017, pp. 47-82

GARBERÍ LLOBREGAT, J.G., BUITRÓN RAMÍREZ, G., *El procedimiento administrativo sancionador*, Vol. I, 5ª Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, año, pp 46-47.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, 17ª, Ed. Civitas Thomson- Reuters, Navarra, 2022, pp 197-208.

GARCÍA LUENGO, J., "La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario", *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, Artículo núm. 61, 2022, p.8.

HUERGO LORA, A.J. *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*. Ed. Civitas - Thomson Reuters, Oviedo, 1998. pp 429 y ss.

NIETO GARCÍA, A., CANO CAMPOS, T., GUILLÉN CARAMÉS, J., REBOLLO PUIG, M., *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2021*. Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2021. pp xxxx

SANZ, RUBIALES, I., "La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad." *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 2341-2135, n.º 58, Zaragoza, 2022, pp 19-2

TORNOS MÁS., J., "Comentario al artículo 85". *Terminación de los procedimiento sancionadores*, 2022, p. 611.

#### JURISPRUDENCIA.

- Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo del 18 de febrero de 2021 (rec. 2201/2020). ECLI: ES:TS: 2021:696.
- Sentencia del TEAC 906/2017 de 28 de abril de 2917. EDJ 2017/48155.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre (rec. 348/2016) ECLI:ES:TS: 2016:5554.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021 (rec. 2201/2020) ECLI: ES:TS:2021:696.
- Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo del 6 de octubre de 2022 (rec. 294/2021) ECLI:ES:TS:2022:294.

- Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo REC 1260/2022. ECLI:ES:TS: 2022:1260.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2735/2016 del 22 de diciembre (rec. 348/2016) ECLI:ES:TS: 2016:5554.

**PÁGINAS WEB:**

- “Reducción de sanción ante una inspección de trabajo en la empresa. Auditoría Prevención de Riesgos Laborales”. *Prevención de Riesgos Laborales by Legal Services Abogados*. Disponible en: <https://legalservicesabogados.com/reduccion-sancion-inspeccion-trabajo-empresa/>.