

ARTÍCULOS

¿Es necesario dictar resolución sancionadora cuando se abona la multa anticipadamente con la reducción del 20 %?

"El Supremo no admite el argumento de la Administración de que el procedimiento terminó con el pago de la multa"



(Foto: E&J)

El pasado 6 de octubre de 2022, se dictó por la **Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo (1260/2022)** una importante Sentencia de notables efectos prácticos.

El recurso fue planteado por una entidad mercantil contra un Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se le imponía a la citada entidad, el pago de una multa ascendente a **1.000.000 euros**, en el expediente sancionador abierto por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Concretamente, el procedimiento sancionador se había iniciado por la comisión de una **infracción administrativa muy grave** tipificada en el **artículo 116.3 a), c) y g) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA)**, y calificada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 317 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), en concordancia con el artículo 117 del TRLA.

Concretamente, los hechos cometidos consistían en haber efectuado obras, instalaciones y actividades de operación de sistemas de drenaje-inyección y **derivar aguas por un volumen superior al autorizado**, en los términos municipales de Gerena, Guillena y Salteras, en Sevilla.

Es importante mencionar en los antecedentes de la cuestión que la sancionada había presentado escrito tras la propuesta de resolución, **acogiéndose a la facultad de pago voluntario de la sanción propuesta**, con la reducción del 20 %, entregándosele carta de pago por el Organismo de Cuenca, que fue atendido por la sancionada.



Imagen aérea del río Guadalquivir a su paso por la ciudad de Sevilla. (Foto: Juan Carlos Muñoz/ Diario de Sevilla)

Finalmente se adopta el acuerdo del Consejo de Ministros que ya se ha reseñado, en el que se indica que se acuerda imponer a la sancionada la multa de 1.000.000 euros, **importe que se satisface acogiendo a la reducción del 20% en periodo voluntario**, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El citado artículo 85, dispone:

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

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, **el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.**

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción (...)”.

Pues bien, recurrido el Acuerdo del Consejo de Ministros ante el Tribunal Supremo, se aducen como motivos del mismo, que el **procedimiento ha caducado** desde la óptica del **Derecho Administrativo**, debiendo dejarse **sin efecto** tanto la sanción como la responsabilidad exigida; así mismo se reprocha al acuerdo impugnado falta de proporcionalidad y calificación de la infracción y de motivación de la actividad administrativa sancionadora, con vulneración de los principios que han de regir su ejercicio, en concreto, los de confianza legítima, presunción de inocencia y de responsabilidad y culpabilidad.

El Abogado de Estado y la Federación de Ecologistas en Acción de Sevilla, se oponen a la demanda planteada.

Entrando de lleno en los motivos del recurso, comienza el Tribunal Supremo analizando la caducidad alegada en los términos planteados por la recurrente, que considera que, la resolución sancionadora se dictó por el Consejo de Ministros **habiendo superado con creces el plazo de 12 meses** para la tramitación del procedimiento sancionador.

Esgrime la recurrente que, el hecho de haberse procedido al pago anticipado con la reducción legal **no eximia a la Administración de dictar resolución** y dicha resolución se dictó con posterioridad al plazo de un año.

Frente a ello, la Administración demandada y Ecologistas en Acción argumentan que, el **pago voluntario de la multa comporta la terminación del procedimiento**, de conformidad con lo previsto en el artículo 85.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deberá continuar para la determinación de la responsabilidad económica que fuera exigible, que es lo acontecido en el caso de autos.

La cuestión sometida a debate es doble en sede **Contencioso – Administrativa**: determinar si realmente se ha producido la **caducidad** del procedimiento por haber transcurrido el plazo establecido para su tramitación, y vinculado a lo anterior, si en el caso de autos debía entenderse que el procedimiento había terminado con el pago anticipado, con la reducción del 20%, que había aceptado la sancionada, **sin necesidad de una ulterior resolución expresa**, o si, por el contrario, la terminación del procedimiento no se produce sino cuando se dicta el acto expreso poniendo fin al mismo, es decir, con el acuerdo del Consejo de Ministros que es objeto de impugnación en este proceso.

Recuerda en este punto nuestro más alto Tribunal que, de la interpretación del art. 85 de la LPAC, las tres opciones que hay son: (i) que el imputado reconozca su responsabilidad; (ii) que el imputado, sin reconocer su responsabilidad, realice el pago voluntario, antes de dictarse resolución, y (iii) que el imputado no solo reconozca su responsabilidad sino que, además, proceda a efectuar el pago anticipado. En los dos primeros casos se aplica una reducción del **20 %**, como mínimo, de la sanción propuesta. En el tercer supuesto, que es una acumulación de los dos primeros, la reducción es del **40 %**, como mínimo, por adicionarse ambos porcentajes.

Clarifica así el Supremo que, en el caso de que el imputado reconozca su responsabilidad, el precepto faculta a la Administración a resolver el procedimiento, con el añadido de que dicha resolución ulterior deberá acordar la «imposición de la sanción que proceda», términos de los cuales **resulta claramente que la Administración está obligada a dictar una auténtica resolución poniendo fin al procedimiento**, con el alcance que a dicho acto impone el art. 88 de la Ley.



Fachada del Tribunal Supremo. (Foto: Chema Moya/EFE)

La segunda opción ofrece mayor problema interpretativo en palabras del Tribunal, pues si bien el precepto somete dicho pago anticipado a la condición del desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa, no se extiende dicha renuncia a la vía jurisdiccional (como así aparece claro en la sentencia 232/2021 dictada en el recurso 2201/2020).

En este segundo caso, el precepto se limita a declarar que ese pago «implicará la terminación del procedimiento», declaración como bien afirma el Supremo, **no exenta de confusión** porque no comportando el pago anticipado reconocimiento alguno de responsabilidad, la Administración está obligada a aportar al procedimiento todos los elementos de prueba que permitan desvirtuar la presunción de inocencia, exigencia que no sería necesaria en el caso de aceptación de la responsabilidad.

De lo puesto ha de concluirse que en el caso de autos era necesario que tras el pago voluntario que hizo la recurrente de la sanción, la Administración Hidráulica **estaba obligada a dictar una resolución poniendo fin al procedimiento**, esto es, determinando la concreta sanción que se impone, con todos los fundamentos que para ello se exigen en la propia Ley.

Y realmente eso es lo que hace en este caso el Consejo de Ministros, por lo que debe examinarse si se ha producido la caducidad del procedimiento en función de la fecha en que fue notificado el inicio del procedimiento y la fecha de la resolución final. Y en este caso, transcurrió con creces.

«Nos congratulamos de sentencias tan clarificadoras como ésta»

No admite el Tribunal Supremo el argumento de la Administración de que el procedimiento terminó con el pago de la multa de la recurrente, pues como se ha argumentado en la Sentencia, **la Administración viene obligada a dictar resolución poniendo fin al procedimiento**, y dicha resolución, tras ese pago, debe hacerse obviamente en el plazo del año de caducidad.

Por todo ello, **se estima el recurso**, con costas, aunque con la salvedad de que la obligación de resarcir los daños ocasionados al dominio público, que se reservaban para un ulterior expediente se declara por el Supremo a salvo de iniciarlo por la Administración y por ende, responder la entidad mercantil.

Como operadores jurídicos que trabajamos periódicamente en la defensa de procedimientos sancionadores, **nos congratulamos de sentencias tan clarificadoras como ésta** y de gran relevancia práctica para todos.



TEMAS RELACIONADOS: #ADMINISTRACION #CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR #INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA #MULTA #PROCEDIMIENTO SANCIONADOR #REDUCCIÓN #SALA TERCERA #SANCIÓN #TRIBUNAL SUPREMO

NO SE PIERDA

La legitimidad democrática de los jueces para elegir a una parte del CGPJ

HASTA LA PRÓXIMA

La apuesta por la sociedad unipersonal: principales características

TE PODRÍA INTERESAR



La «revolving» de Wizink es nula pese a las últimas sentencias del Supremo



Tres meses de suspensión para el abogado que no devolvió la documentación a su cliente



El banco será el responsable de indemnizar a los afectados si incumple su deber de vigilancia



Del hashtag a la sentencia del Supremo: un «prohibido despedir» que nunca fue tal



El TSJ de Cantabria inhabilita a un magistrado que solicitó unos expedientes en un juicio



Mujer teletrabaja el 80 % de su jornada pese a la negativa de la Administración