

LA CONSIGNACION DEL IMPORTE DE LA MULTA EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Por JUAN ORTIZ DE MENDIVIL

Sumario: 1. Consideraciones generales.—
2. La cuestión en el procedimiento general sancionador en materia de tráfico del Ministerio de la Gobernación.—3. Condiciones generales.

1. Consideraciones generales

Que el tradicional principio *solve et repete* (1) parece estar en pugna con los principios que inspiran el sistema de recursos de la LPA es algo que ya fue destacado a raíz de la promulgación de este último texto legal (2).

Sin embargo, y a partir de entonces, aquel principio que obliga al pago o depósito de la sanción pecuniaria como requisito previo a la interposición del correspondiente recurso administrativo se sigue

(1) Entendiendo por tal la necesidad de efectuar el pago o constituir el depósito, como requisito previo a la admisibilidad de recursos ordinarios en vía administrativa.

(2) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1958, págs. 504-505. Más recientemente FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos administrativos especiales*. ENAP, 1967, págs. 74-77.

aplicando, incluso en ciertas ocasiones, como luego veremos, con más rigor que en tiempos anteriores a la LPA, habiendo encontrado fundamento unas veces en pretendidas o al menos dudosas convalidaciones de procedimientos especiales—materia ésta, como es sabido, muy vidriosa y a la que luego haremos referencia en los extremos que puedan ser esclarecedores—; otras, en textos legales, que, aun dictados con posterioridad a la LPA, han desconocido el sistema de uniformidad instaurado en esta Ley en materia de recursos (3).

A título meramente de síntesis, recordaremos que los argumentos que se han opuesto a la vigencia del principio *solve et repete* en vía administrativa han sido los siguientes (4):

- Compatibilidad entre procedimiento de ejecución y procedimiento de recurso.
- Silencio del texto legal de la LPA en cuanto al requisito del previo pago, que hay que considerarlo como opuesto al sistema de ideas en que se inspira aquella ley procedimental.
- Derogación del principio en el ámbito fiscal, a tenor de lo previsto en el artículo 82.3 del RPEA (5). A lo expuesto podemos añadir:

1.º El hecho de que la LJCA (6) exige taxativamente como requisito que ha de acompañar a la demanda el documento acreditativo del pago de la multa o del ingreso de la cuota (si se trata de deudas tributarias) ha de interpretarse en beneficio de la tesis que defendemos, dado que si esta ley (7) admite la posibilidad de que aquel documento pueda ser sustituido por el que acredite que el pago se ha efectuado durante el procedimiento administrativo, es que admite también la posibilidad de que se halla podido agotar la vía administrativa sin haberse efectuado el pago. Ciertamente la LJCA no había previsto la aplicación del principio *solve et repete* en vía administrativa; por ello se limitó a señalar como requisito de admisibilidad de la demanda en los supuestos de impugnación de multas o deudas tributarias la aportación del documento acreditativo de haberse efectuado el pago, habiéndose visto sorprendido el Tribunal Supremo al tener que aplicar los artículos mencionados por aquellas propuestas de inadmisibilidad de recursos referidos a supuestos en los que se

(3) LPA, art. 4.º

(4) GONZÁLEZ NAVARRO, en el estudio indicado en nota 2, y biografía citada en el mismo por este último autor.

(5) *Idem* nota 4.

(6) Artículo 57, e), LJCA.

(7) Artículo 57, e), LJCA.

habían producido depósitos de sanciones en vía administrativa (8); propuestas que le obligaron a una interpretación flexible e imprevista: estimar que los depósitos previos en vía administrativa a favor del órgano administrativo ante quien se dedujo el recurso pueden sustituir con suficientes garantías para la Administración al documento acreditativo del pago (9).

2.º Los propios textos legales han consagrado la práctica del requisito del depósito previo al recurso, con una falta de rigor y uniformidad considerable. Prescindiendo de la vigencia de la LPA, y, por tanto, de la consideración de si los textos legales son anteriores o posteriores a aquella ley procedimental, vemos que en algunas disposiciones antiguas se exigía el depósito total de la sanción pecuniaria impuesta; en otras se preveía únicamente la posibilidad de exigir caución suficiente. En algunas disposiciones modernas se exige el depósito total; en otras se exige el depósito parcial e incluso se posibilita al administrado para que solicite la exención de este requisito, si acredita notoria incapacidad económica (10).

(8) «Considerando que... habiéndose alegado por el abogado del Estado en el trámite procesal oportuno de contestación a la demanda, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por hallarse comprendido en el apartado F) del artículo 82 de la ley de la Jurisdicción, en relación con lo dispuesto en el artículo 57, 2, apartado e), de la propia ley, que obliga a todo recurrente, como condición habilitante de la viabilidad del recurso, a incorporar al escrito promotor del mismo el documento que acredite el pago de la multa impuesta en las Cajas del Tesoro público, exigencia que no cumplió el recurrente en la vía administrativa, y puede estimarse cumplida—a juicio del defensor de la Administración— con haberse acompañado al escrito promotor del recurso contencioso-administrativo, el resguardo de haber ingresado en la Caja General de Depósitos, a disposición del Presidente de este Tribunal Supremo, el importe de la sanción impuesta» (sentencia de 9 de noviembre de 1968).

(9) «... Que la prescripción del apartado e) del párrafo segundo del artículo 57 de la ley rectora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, es clara y terminante, exigiendo que, cuando la discusión, motivo del proceso, esté relacionada con imposición de multas, sean éstas pagadas por los sancionados antes de interponer el recurso, ingresándolas en tal concepto en las arcas del tesoro público; pero, no obstante, la sala viene estimando que, en los casos en que para ser instados recursos administrativos ante autoridad superior a la que dictara el acuerdo recurrido venga obligado y sancionado a realizar el depósito de la cantidad importe de la sanción pecuniaria a disposición del organismo que la hubiese decretado y, además, puede éste hacerla efectiva, se tenga por suplido aquel requisito de la ley Jurisdiccional...» (sentencia de 8 de junio de 1964).

(10) Código de la Circulación (Decreto de 25 de septiembre de 1934), artículo 293: «Para tramitar cualquier recurso de alzada será requisito indispensable acreditar que se ha depositado el importe total de las sanciones impuestas...»

Decreto de 31 de enero de 1947, artículo 156: «la presentación de un

Concretándonos ya a los supuestos a que aludimos más arriba, al afirmar que el requisito del depósito o del pago ha encontrado apoyo en ciertas ocasiones, y con posterioridad a la vigencia de la LPA, ya sea en la vigencia de procedimientos especiales convalidados por el decreto convalidador del 58, ya sea en disposiciones legales posteriores a la LPA, traemos a colación la pretendida vigencia del mencionado requisito en vía administrativa, en el procedimiento sancionador en materia de sanciones pecuniarias por infracción de normas de tráfico.

2. La cuestión en el procedimiento general sancionador en materia de tráfico del Ministerio de la Gobernación

Conviene dejar sentado en primer lugar que el procedimiento sancionador en materia de tráfico no es procedimiento especial. Aun cuando haya podido afirmar lo contrario en alguna ocasión el Tribunal Supremo con evidente error material, lo cierto es que en ningún momento se ha cuestionado seriamente a este respecto. Baste considerar que la convalidación efectuada en el apartado 14 del artículo 1.º del decreto de 10 de octubre del año 1958 se refería exclusivamente, a los efectos que a nosotros nos interesa, al procedimiento establecido en el apartado 5.º del artículo 137 del decreto de 31 de enero de 1947, procedimiento sumario éste en el que se regulaban las denominadas «multas de plano» (11).

recurso suspenderá la ejecución de la medida impugnada, sin perjuicio de las responsabilidades que procediera exigir en cada caso concreto. No obstante, dicha suspensión podrá solicitarse en cualquier momento por el recurrente, decidiendo de plano sobre ella la autoridad, la cual podrá exigir del solicitante las cauciones que considere oportuno para acceder a la solicitud.»

Código de la Circulación (Decreto 3268/68, de 26 de diciembre), artículo 285: «será requisito indispensable para la tramitación de los recursos de alzada acompañar al escrito resguardo que acredite haber depositado el importe total de la multa en la oficina municipal correspondiente...»

Ley de 30 de julio de 1959, de Orden público, artículo 21: «para recurrir contra la imposición de una multa como sanción gubernativa se verificará previamente el depósito del tercio de su cuantía salvo los casos de notoria incapacidad económica apreciada por la autoridad que sancionó.»

(11) Decreto de 10 de octubre de 1958, artículo 1.º, apartado 14: «Los procedimientos sobre extranjería, pase de fronteras y sanciones gubernativas en los casos y circunstancias de la ley de Orden público, disposiciones complementarias y apartado 5.º del artículo 137 del reglamento de 31 de enero de 1947.»

Ver también Decreto de 16 de junio de 1965: «las sanciones gubernativas que hallan de imponer las autoridades centrales, provinciales y locales dependientes del Ministerio de la Gobernación se sujetarán al procedimiento establecido en el apartado 5.º del artículo 137 del Decreto de 31 de enero de

El procedimiento sancionador en materia de tráfico no era ni es hoy un procedimiento sancionador especial. Venía contenido en el Código de la Circulación, que, como es sabido y más adelante veremos, ha recibido nueva redacción.

Por haberlo entendido así, la práctica administrativa se ajustó a las precripciones de la LPA, estimando que el trámite de audiencia al interesado quedaba suficientemente cumplimentado al dársele la posibilidad de presentar pliegos de descargo.

Pues bien: el régimen de recurso contra resoluciones recaídas en este procedimiento sancionador venía contenido en los artículos 292 y 293 del Código de la Circulación, con la redacción que recibiera por el decreto de 25 de septiembre de 1934. El régimen que se establece en este texto era el que exigía para *toda clase* de recursos de alzada (12) el depósito de la totalidad de la multa impuesta (13).

Obsérvese una vez más la incongruencia que suponía que este régimen de recursos, que se ha mantenido vigente hasta la actualidad, coexistiera con:

1.º El régimen de recursos establecido por una disposición posterior: en decreto de 31 de enero de 1947, del propio Ministerio de la Gobernación (que pretendía ser considerado como derecho supletorio en todas las materias procedimentales de dicho Ministerio) (14), en cuyo artículo 156 se aludía únicamente la posibilidad de que se exigiera al recurrente la caución que se estimara oportuna (15) si éste solicitaba la suspensión del acto administrativo.

2.º Con la LOP, que en materia de sanciones gubernativas exigía para recurrir el depósito del tercio de la multa, como ya vimos (16).

3.º Con la LPA, en la que para entablar recursos ordinarios administrativos no se exige, como es sabido, el requisito del depósito de sanciones pecuniarias.

1947, cuando de la denuncia o antecedentes apareciera comprobada la infracción o extralimitación, y además no exista precepto legal aplicable que exija expresamente para el supuesto de que se trata la incoación de expediente».

(12) Artículo 293 del Decreto de 25 de septiembre de 1934.

(13) «... Será requisito indispensable acreditar que se ha depositado el importe total de las sanciones impuestas...» (art. 293 del Decreto de 25 de septiembre de 1934).

(14) Decreto de 31 de enero de 1947, artículo 1.º: «el presente reglamento, en todos los servicios dependientes del Ministerio de la Gobernación, para los cuales no existan disposiciones especiales de concreta aplicación. Cuando existan tales disposiciones especiales se aplicarán ellas en primer lugar, rigiendo por lo demás este reglamento con carácter supletorio».

(15) Ver nota 10.

(16) Ver nota 10.

Actualmente el régimen de recursos contra resoluciones recaídas en este procedimiento general sancionador en materia de circulación está contenido en el artículo 285 del Código de la Circulación, en la redacción que ha recibido por el Decreto 3268/68, de 26 de diciembre. En él se mantiene, en calidad de requisito indispensable para la tramitación del recurso, el depósito del importe total de la multa (17).

Conocido el precedente que ha quedado expuesto, es decir, el decreto de 25 de septiembre de 1934, no sorprende que la nueva disposición legal que comentamos haya mantenido la vigencia de tal requisito.

No obstante la incongruencia a que antes aludíamos, es mayor cuando se produce en 1968, es decir, diez años después de la LPA y treinta y cuatro años después del decreto de 1934.

Lo cierto es que en la actualidad siguen coexistiendo dentro del Ministerio de la Gobernación:

- El procedimiento especial de 31 de enero de 1947, si bien entendemos que cualquier especialidad que en materia de recursos pudiera contener dicha disposición legal habrá quedado derogada por la LPA.
- El régimen de recursos contra sanciones gubernativas en materia de orden público, en el que, como hemos visto, se exige el depósito del tercio de la multa, régimen de recursos que estimamos colisiona con la LPA.
- El procedimiento general sancionador en materia de circulación, en el que se exige el depósito del total de la multa.

Obviamente no hay razón válida alguna para esta diferenciación. Esta falta de uniformidad resulta aún más sorprendente al tratarse de recursos administrativos contra actos todos que emanan de un mismo departamento ministerial; al tratarse siempre de sanciones administrativas; al aceptarse expresamente el régimen de la LPA (18).

Concluimos, pues, señalando que en materia de recursos contra sanciones de circulación la exigencia del requisito del depósito no es sino el mantenimiento de un régimen anacrónico que trae causa del

(17) Ver nota 10.

(18) Decreto de 21 de julio de 1960, artículo 8.º: «Los recursos de alzada que se promuevan contra las resoluciones de los gobernadores civiles se interpondrán y tramitarán en lo que les fuera de aplicación, con arreglo a las disposiciones de la LPA...» Código de la Circulación (Decreto 3268/68, de 26 de diciembre), artículo 285: «Contra las resoluciones dictadas en expedientes sancionadores podrá interponerse recurso de alzada dentro del plazo de quince días, que se tramitará con arreglo a la LPA.»

Código de la Circulación de 1934, y presumimos que si al plantearse la nueva redacción de este texto se hubiera tenido a la vista el verdadero espíritu de la LPA y las tendencias doctrinales actuales, el resultado hubiera sido distinto.

3. Conclusiones generales

A la vista de todo lo expuesto, y planteándonos nuevamente la cuestión en términos generales, llegamos a las siguientes conclusiones adicionales:

El depósito de las sanciones pecuniarias como requisito de admisibilidad de recursos administrativos entraba la espontaneidad jurídica del administrado, mermando sus medios de defensa, sin que por ello redunde en un fortalecimiento justificado de la posición de la Administración, pues, de un lado, el acto administrativo goza del beneficio de su ejecutoriedad, como es sabido. De otro, el margen de dilación nunca ha de exceder de la vía administrativa, pues al plantearse la cuestión ante la JCA habrá de cumplimentarse el artículo 57, que ya conocemos.

El argumento que se puede argüir de contrario alude a la maniobra dilatoria del administrado, inclinado a recurrir, tanto más si encuentra un camino más llano. Obsérvese, sin embargo, que si tal tipo de maniobras originara como respuesta de la Administración una mayor celeridad y diligencia administrativas en la resolución de los cursos administrativos, no se habría conseguido sino un bien y dar un mayor cumplimiento a la LPA, que se inspira en criterios de flexibilidad, espontaneidad administrativa, rapidez y economía de costos. Por otra parte, la propia ejecutoriedad del acto administrativo serviría de dique obligado a aquellas maniobras dilatorias.

Ciertamente, en un estado burocrático en el que la resolución del recurso que impugna una sanción pecuniaria excede temporalmente, si no siempre, casi siempre, de los plazos previstos para la ejecución del acto administrativo, la cuestión tendrá un interés más de técnica jurídica procedimental que de hecho, al ser precisamente el depósito el medio de suspender por otro lado la ejecución del acto (19). Sin embargo, estos aspectos técnicos tienen alcance no sólo desde el punto de vista de corrección jurídica, sino incluso también desde el punto de vista práctico, pues la sanción que se impone al recurrente

(19) Desde el punto de vista del administrado, el acto se ejecuta desde el momento que ha de proceder al desembolso de la cantidad en una forma u otra.

que no ha efectuado el depósito previo en vía administrativa y no ha acompañado a su escrito de recurso del documento acreditativo de tal extremo es máxima, al no entrarse a conocer siquiera de la cuestión de fondo planteada, por fundamentado que pudiera estar su recurso. En el caso contrario, el recurso prosperaría, y la resolución que en él recayera serviría de base para una devolución de ingresos si la multa había sido ingresada o apremiada.