



SR. CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 17 de octubre de 2018, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 132/2018, relativa al **anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco** (Ref.: **DNCGLEY_162736/17_02**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Beitia Ruiz de Arbulo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VOCALES:

Dª Mª Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Luis Mª Eskubi Juaristi.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
Dª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Imanol Zubizarreta Arteche.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.ª Miren Izaskun Iriarte Irureta.

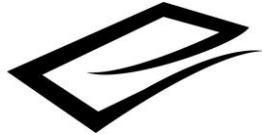
SECRETARIO:

D. Jesús Mª Alonso Quilchano.

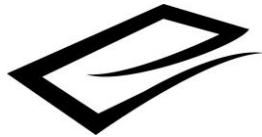
DICTAMEN N° 145/2018

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 13 de julio de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno (con fecha de entrada en la Comisión el día 20 del mismo mes y año) se somete a consulta el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos relevantes:
 - a) Orden de 26 de octubre de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración.



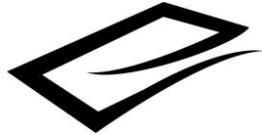
- b) Consulta pública previa a través del portal web institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde el 14 de noviembre hasta el 28 de diciembre de 2017.
- c) Memoria justificativa de elaboración del anteproyecto, de 20 de febrero de 2018.
- d) Orden de aprobación previa de 21 de febrero de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno y texto del anteproyecto.
- e) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 2 de marzo de 2018.
- f) Alegaciones del Departamento de Salud, de 9 de marzo de 2018.
- g) Alegaciones del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 26 de marzo de 2018.
- h) Informe 7/2018, de 20 de abril, de la Dirección de Función Pública.
- i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 30 de abril de 2018.
- j) Alegaciones de EUDEL-Asociación de municipios vascos, de 19 de abril de 2018.
- k) Informe jurídico de 10 de mayo de 2018 de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- l) Alegaciones de la Diputación Foral de Álava, de 17 de abril de 2018.
- m) Segunda versión del anteproyecto, de 16 de mayo de 2018.
- n) Memoria económica del anteproyecto, de 26 de abril de 2018.
- o) Primera memoria sobre la tramitación del procedimiento, de 17 de mayo de 2018.
- p) Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género, de 26 de abril de 2018.
- q) Resolución de 17 de mayo de 2018 del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por la que se somete a información pública el anteproyecto.
- r) Informe 11/2018, de 8 de junio, de la Dirección de Función Pública
- s) Alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía, de 10 de julio de 2018.



- t) Informe de la Oficina de Control Económico, de 12 de julio de 2018.
- u) Segunda memoria sobre la tramitación del procedimiento, de 13 de julio de 2018.
- v) Certificación de la Secretaría de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de 16 de julio de 2018.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

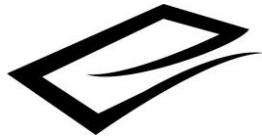
- 3. El anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, consta de una exposición de motivos, cuarenta y cinco artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
- 4. La exposición de motivos alude a la importancia de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, LPSAP) y a las modificaciones que ha sufrido la legislación básica en la materia, con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), lo que recomienda que sea objeto de reforma, sin perjuicio de mantener los principios, estructura y opciones básicas de aquella.
- 5. Entre las novedades se destacan las matizaciones introducidas en su ámbito de aplicación, con una previsión relativa a las entidades locales. También la más completa ordenación de las consecuencias derivadas de su aplicación a los menores de edad y discapacitados.
- 6. En relación a su adaptación a las la LPAC y la LRJSP, donde se ha realizado un mayor esfuerzo —sigue diciendo la exposición de motivos— ha sido con la regulación de los modos de inicio del procedimiento y el momento y forma en que quien instruye ha de redactar la propuesta de resolución, con las consiguientes repercusiones sobre el papel de las personas interesadas en el procedimiento y sobre el trámite de audiencia, respectivamente.
- 7. Finalmente, da cuenta de las razones que motivan la incorporación de la disposición adicional y disposición final primera, con las que se pretende una actualización de la redacción en euskera de la LPASP, acorde con el uso y la práctica jurídica actual.
- 8. El artículo primero da nueva redacción al artículo 1 LPSAP sobre el ámbito de aplicación.



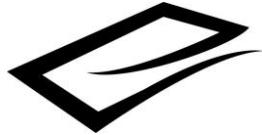
9. El artículo segundo adiciona un nuevo artículo 1 bis LPSAP para disciplinar el ejercicio de la potestad sancionadora.
10. El artículo tercero da nueva redacción al artículo 2 LPSAP, dedicado a los principios y reglas de integración.
11. El artículo cuarto da nueva redacción al artículo 4 LPSAP, que se ocupa de la tipicidad.
12. El artículo quinto añade un nuevo apartado 4 al artículo 6 LPSAP, relativo a las causas de exención de la responsabilidad.
13. El artículo sexto da nueva redacción al artículo 8 LPSAP, donde se determinan las personas responsables.
14. El artículo séptimo adiciona un nuevo artículo 8 bis LPSAP sobre los menores de edad y personas con discapacidad.
15. El artículo octavo suprime los apartados 1 y 3 del artículo 9 LPSAP, quedando el apartado 2 renumerado como apartado 1 e introduce un nuevo apartado 2, dando asimismo nuevo título al citado artículo: “Responsabilidad conjunta, por omisión o por colaboración necesaria”.
16. El artículo noveno da nueva redacción al artículo 11 LPSAP, relativo a la determinación de las sanciones y decomiso.
17. El artículo décimo da nueva redacción al artículo 12 LPSAP, dedicado a la reposición e indemnización.
18. El artículo décimo primero suprime el apartado 9 del artículo 14 LPSAP relativo al régimen y aplicación de la sanción.
19. El artículo décimo segundo da nueva redacción al artículo 17 LPSAP en el que se regula el concurso de infracciones.
20. El artículo décimo tercero da nueva redacción al apartado 4 del artículo 21 LPSAP, acerca del contenido del decreto por el que se concede el indulto o la conmutación de la pena.
21. El artículo décimo cuarto da nueva redacción a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 22 LPSAP, donde se regula el régimen de prescripción de infracciones y sanciones.



22. El artículo décimo quinto da nueva redacción al artículo 23 LPSAP, que declara la unitaria aplicación del capítulo a todos los procedimientos y establece los principios por los que esta se regirá.
23. El artículo décimo sexto suprime el apartado 2 y da nueva redacción al apartado 3, renumerado como apartado 2, del artículo 24 LPSAP, sobre el acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos.
24. El artículo décimo séptimo adiciona un nuevo artículo 24 bis LPSAP, acerca de las cuestiones incidentales.
25. El artículo décimo octavo da nueva redacción al apartado 2 del artículo 25 LPSAP, que posibilita la suspensión del procedimiento cuando exista una concurrencia con un proceso penal.
26. El artículo décimo noveno da nueva redacción al artículo 26 LPSAP, relativo a la concurrencia con un procedimiento sancionador europeo.
27. El artículo vigésimo da nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 29 LPSAP, sobre los órganos competentes.
28. El artículo vigésimo primero da nueva redacción al artículo 30 LPSAP, que define las personas interesadas.
29. El artículo vigésimo segundo da nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 31 LPSAP al que le da también nuevo título: “Medidas provisionales o cautelares”. Asimismo se renumera, respectivamente, “los actuales apartados 3 a 8 del mismo artículo 31, que quedan como apartados 4 a 9, corrigiendo en el mismo sentido la remisión del vigente apartado 8 al apartado 4, que debe quedar remitido al apartado 5 de esta nueva renumeración para mantener así su sentido original”.
30. El artículo vigésimo tercero adiciona un nuevo artículo 33 bis LPSAP para exigir la preceptiva tramitación del procedimiento para imponer una sanción.
31. El artículo vigésimo cuarto da nueva redacción al artículo 34 LPSAP para fijar el régimen de las actuaciones previas e iniciación del procedimiento.
32. El artículo vigésimo quinto añade un artículo 34 bis LPSAP para regular la iniciación de oficio a propia iniciativa.
33. El artículo vigésimo sexto adiciona un artículo 34 ter LPSAP para regular la iniciación de oficio como consecuencia de orden superior.



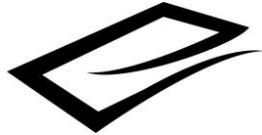
34. El artículo vigésimo séptimo adiciona un nuevo artículo 34 quater LPSAP para regular la iniciación de oficio por petición razonada de otros órganos.
35. El artículo vigésimo octavo adiciona un nuevo artículo 34 quinquies LPSAP para regular la iniciación de oficio por denuncia.
36. El artículo vigésimo noveno da nueva redacción al artículo 35 LPSAP relativo a la iniciación a instancia de parte.
37. El artículo trigésimo adiciona un nuevo artículo 35 bis LPSAP para establecer la exigencia de una resolución sancionadora previa en caso de persistencia en la infracción.
38. El artículo trigésimo primero da nueva redacción al artículo 36 LPSAP que establece el contenido del acuerdo de iniciación.
39. El artículo trigésimo segundo adiciona un nuevo artículo 36 bis LPSAP dedicado a los actos de instrucción.
40. El artículo trigésimo tercero adiciona un nuevo artículo 36 ter LPSAP que permite a los interesados formular alegaciones sobre el fondo y sobre el procedimiento en cualquier momento.
41. El artículo trigésimo cuarto da nueva redacción a los apartados 1 y 3 del artículo 37 LPSAP sobre la prueba.
42. El artículo trigésimo quinto da nueva redacción al artículo 38 LPSAP, en el que se establecen el régimen del borrador de propuesta, resolución directa y propuesta de resolución.
43. El artículo trigésimo sexto da nueva redacción al artículo 39 LPSAP, dedicado a la audiencia a las personas interesadas.
44. El artículo trigésimo séptimo da nueva redacción al artículo 40 LPSAP, en el que se establece el régimen de reducción y prórroga de plazos.
45. El artículo trigésimo vigésimo octavo da nueva redacción al artículo 42 LPSAP para regular la posible realización de actuaciones complementarias.
46. El artículo trigésimo noveno da nueva redacción al artículo 43 LPSAP relativo a la resolución del procedimiento.



47. El artículo cuadragésimo adiciona un nuevo artículo 43 bis LPSAP para fijar el procedimiento complementario de determinación de daños causados a las administraciones públicas.
48. El artículo cuadragésimo primero adiciona un nuevo artículo 43 ter LPSAP para establecer distintas formas de terminación del procedimiento.
49. El artículo cuadragésimo segundo adiciona un nuevo artículo 43 quater LPSAP sobre el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.
50. El artículo cuadragésimo tercero adiciona un nuevo artículo 43 quinquies LPSAP para ordenar la renuncia y desistimiento por las personas interesadas y por la Administración.
51. El artículo cuadragésimo cuarto adiciona un nuevo artículo 43 sexies sobre la caducidad del procedimiento.
52. El artículo cuadragésimo quinto adiciona un nuevo artículo 44 LPSAP para establecer la tramitación simplificada.
53. La disposición transitoria incorpora el régimen transitorio de los procedimientos.
54. La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en esta ley.
55. La disposición final primera autoriza al Gobierno para que proceda a regularizar y armonizar la versión en euskera de la LPSAP.
56. La disposición final segunda determina su entrada en vigor.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

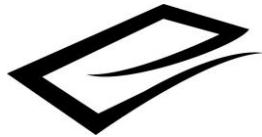
57. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, LCJAE), que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de ley”, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.



CONSIDERACIONES

I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

58. Como es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedural responde a un requisito material, de ahí que cuando de su examen se trate haya de comprobarse su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal o rituario. Si siempre este es el criterio para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de los anteproyectos de ley se intensifica porque la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria [“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera “de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—] condiciona sustancialmente dicho análisis.
59. Es el Parlamento el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse, al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—, el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
60. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
61. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), establece para elaborar disposiciones de carácter general. Así lo expresa su exposición de motivos: “.... [de esta forma] se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.

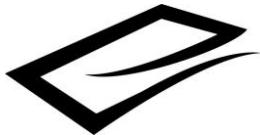


62. Ese es también el sentido último del examen de esta Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa (que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado).
63. Para ello, siempre con la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, la reflexión que ha precedido al texto normativo inicial—; la apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados —cuál ha sido su valoración, cuáles las propuestas formuladas y cuáles los motivos que han guiado su aceptación o rechazo—; la participación de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la regulación —cuál ha sido su valoración—; y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo. Se comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, dependa la factibilidad de la regulación proyectada (si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos) y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3 *in fine* de la LPEDG, se evaluará “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.
64. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
65. El primer hito del itinerario procedural es la Orden de 26 de octubre de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, que acuerda iniciar la elaboración del anteproyecto. La orden cumple lo establecido en el artículo 5.1 LPEDG, pues identifica el objetivo y finalidad de la norma, analiza su viabilidad jurídica y material, sus repercusiones en el ordenamiento, incidencia presupuestaria y los trámites e informes que resultan procedentes.
66. A continuación se lleva a cabo una consulta pública previa (de conformidad con el artículo 133.1 LPAC) a fin de que los ciudadanos, organizaciones y asociaciones pudieran hacer llegar sus opiniones y sugerencias, desde el 14 de noviembre hasta el 28



de diciembre de 2017, a través del portal web institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma del país Vasco.

67. El 20 de febrero de 2018 se confecciona una memoria justificativa, que describe en cuatro epígrafes su objeto y alternativa regulatoria elegida (I), justificación de la viabilidad jurídica y material (II), incorporación de la legislación básica al texto legal (III) y contenido de la regulación propuesta y motivación de las líneas generales del texto (IV).
68. La Orden de 21 de febrero de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno aprueba con carácter previo el anteproyecto redactado en bilingüe, en los términos del artículo 7.1 LPEDG.
69. El informe jurídico es elaborado por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del departamento promotor (artículo 7.3 LPEDG). En el mismo, tras examinar la competencia y el rango normativo, los trámites a cumplimentar y la alternativa regulatoria, se analiza el anteproyecto, realizándose las observaciones que se consideran oportunas.
70. En cuanto a la audiencia e información pública previstas por el artículo 8 LPEDG, por Resolución de 17 de mayo de 2018 del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo el anteproyecto fue sometido a información pública, para que cualquier persona pudiera realizar las observaciones que considerara oportunas, lo cual resultaba aconsejable vista la potencial afectación del anteproyecto en el conjunto de la sociedad.
71. También fue remitido a otras Administraciones que pudieran resultar afectadas, en concreto a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, así como a la Asociación de municipios vascos EUDEL-Euskadiko Udalen Elkartea, dándose curso a la participación que les confiere el artículo 9 LPEDG.
72. De esa forma constan las alegaciones formuladas por la Diputación Foral de Álava y EUDEL. La diputación foral cuestiona la aplicación subsidiaria de la Ley a los órganos forales. EUDEL realiza una valoración general positiva del anteproyecto, y formula observaciones a su articulado.
73. En cuanto a los informes preceptivos internos, la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración se ha pronunciado respecto a los aspectos estructurales y organizativos, así como procedimentales previstos por el anteproyecto.

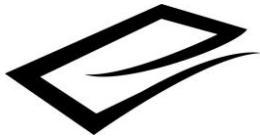


74. La Dirección de Función Pública declinó en un primer momento informar el anteproyecto y, posteriormente, estimó más adecuado regular el régimen disciplinario del personal empleado público en la futura Ley de empleo público vasco.
75. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas emite su informe en relación al cumplimiento de la normativa lingüística y sus consecuencias sobre la normalización del uso del euskera, con arreglo al Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
76. En el mismo pone de manifiesto un adecuado cumplimiento del Acuerdo de 14 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno sobre la redacción en bilingüe del texto, al coincidir las dos versiones en el tiempo, así como su conformidad con los objetivos que se pretenden conseguir con la disposición adicional y disposición final primera. Asimismo sugiere se reflexione sobre si podría tener acomodo en el anteproyecto una previsión relativa a la falta de efectos de la notificación, en línea con el informe emitido por el Síndico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, cuando no se respetan los derechos lingüísticos.
77. Se ha considerado prescindible la realización del informe de impacto en función del género al tratarse de una modificación de otra norma ya vigente sin que resulte sustancial por lo que respecta a la situación de hombres y mujeres, siendo aplicable la excepción contenida en la letra d) del apartado 1) del punto 2 de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por el Consejo de Gobierno en sesión de 21 de agosto de 2012. Habiéndose solicitado el correspondiente informe de verificación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer recogido en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, y no habiendo sido remitido en plazo, se ha continuado con la tramitación.
78. Han intervenido también en el procedimiento la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Economía, que han formulado asimismo observaciones.
79. Una primera memoria sobre la tramitación del anteproyecto, de 18 de mayo de 2018, examina las observaciones formuladas por el informe jurídico, las realizadas por EUDEL y la Diputación Foral de Álava, las que constan en los informes preceptivos internos

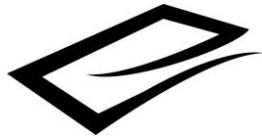


(salvo el segundo de la Dirección de Función Pública que fue recabado posteriormente), y finalmente las alegaciones departamentales presentadas (salvo la del Departamento de Hacienda y Economía que no se recibió en plazo). En la misma el órgano promotor de la iniciativa justifica las razones por las que algunas han sido estimadas y otras no.

80. Como corolario se redacta una nueva versión del anteproyecto, de 16 de mayo de 2018.
81. Posteriormente se redacta una memoria económica en la que se consigna que su aprobación no va a implicar la asunción de un mayor gasto o compromiso financiero para la Administración de la Comunidad Autónoma, ni para otras administraciones.
82. Según la memoria, podría suponer para los entes locales ahorros en costes de tramitación, por la homogeneización de procedimientos y la seguridad jurídica que aportará. La regularización y armonización del texto íntegro de la versión en euskera se encomienda al Servicio Oficial de Traductores, por lo que formará parte de su labor ordinaria.
83. Respecto a los particulares, se reconoce que la extensión del derecho de defensa letrada a los menores en el curso de estos procedimientos podrá suponer un desembolso para su familia o representantes legales.
84. La Oficina de Control Económico (OCE), si bien echa en falta la confección del informe de impacto en la empresa, estima que el anteproyecto no comporta alteración alguna para la estructura organizativa del sector público de la Comunidad Autónoma, carece de incidencia en materias propias de la hacienda general del País Vasco, identificadas en el artículo 1.2 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco —aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre—, no comporta la creación de obligaciones económicas directas para esta Administración de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios disponibles, por lo que, en principio, carece de incidencia presupuestaria directa e inmediata en los presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la vertiente de gasto, y no se aprecia incidencia en la vertiente de los ingresos.
85. Una segunda memoria sobre la tramitación del anteproyecto, de 13 de julio de 2018, estudia el resultado de los siguientes trámites: alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía, segundo informe de la Dirección de Función Pública e informe de la OCE. De su examen se concluye que no es necesario introducir ninguna modificación en el Anteproyecto.



86. También incluye la evaluación en el impacto en la empresa que exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco, para sostener que no tendrá impacto directo o relevante en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.
87. Consta finalmente la certificación de la secretaria de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 16 de julio de 2018, en la que se expone que se entregó a la representación sindical copia del anteproyecto, para alegaciones, en la reunión de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi celebrada el 6 de junio de 2018.
88. La cumplimentación de dicho trámite obedece, cabe pensar, a la regla fijada por el nuevo artículo 1.3 LPSAP por la que se declara la aplicabilidad, como derecho supletorio, de las disposiciones de la LPSAP al ejercicio por las administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.
89. Se trata de una mera regla para cubrir lagunas aplicativas en defecto de regla específica en el ámbito del régimen disciplinario, que tiene una incidencia extraordinariamente lejana, por no decir nula, en las condiciones de trabajo.
90. En cualquier caso, los funcionarios públicos y el personal laboral están sujetos al régimen disciplinario establecido en la título VII del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y en las normas que las leyes de función pública dicten en desarrollo de ese estatuto.
91. Tal aplicación supletoria del régimen general sancionador no se ha previsto por el EBEP, que es el legislador básico en dicha materia, y lo que dice el artículo 25.3 LRJSP es otra cosa.
92. El artículo 25.3 LRJSP establece que los principios de la potestad sancionadora son extensibles al ejercicio de la potestad disciplinaria de las administraciones públicas respecto al personal a sus servicio, cualquier que sea la naturaleza de la relación de empleo. Pero constituye una reacción a la críticas que había merecido la exclusión dispuesta por el artículo 127.3 LRJPAC, al tratarse de principios que se extraen directamente de los artículos 25 y 24.2 CE. Es decir, ni siquiera la LRJSP introduce ningún cambio relevante en su estatuto jurídico.
93. En todo caso, en cuanto al régimen disciplinario, este no aparece mencionado expresamente en el listado de materias objeto de negociación del artículo 37.1 EBEP, y

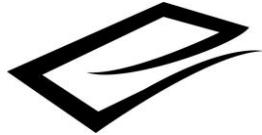


el artículo 37.2.b) EBEP excluye de la obligatoriedad de la negociación la regulación del “procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas”.

94. En definitiva, estimamos suficientes las dos memorias confeccionadas sobre la tramitación del procedimiento, que cumplen el papel atribuido a la memoria conclusiva que prevé el artículo 10.2 LPEDG, al expresar las razones por las que se ha modificado o ha permanecido inalterado el anteproyecto a tenor de las observaciones o sugerencias formuladas en el procedimiento de elaboración.
95. De todo ello, puede concluirse con una valoración positiva en el seguimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

II DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

96. Como es habitual en nuestros dictámenes, se hace preciso señalar que, al tratarse de una norma modificativa de una ley autonómica, la misma cuenta con el mismo fundamento competencial que la ley a la que modifica, la LPSAP.
97. En la medida en que dicha ley no fue informada por esta Comisión, resulta conveniente realizar un somero encuadre constitucional y competencial de la materia. Antes que nada, debemos decir que la regulación por ley no constituye desarrollo directo de los derechos fundamentales reconocidos por los artículos 25.1 CE y artículo 24.2 CE, ni sobre la misma pende la reserva al Estado establecida por el artículo 81.1 CE.
98. El contenido regulativo propio del desarrollo directo del derecho ha sido asumido por la Constitución ya que tales artículos contienen garantías materiales que deben preservarse, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 9/2018, de 5 de febrero, con cita de la STC 54/2015, de 16 de marzo, FJ 7, “desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, se ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador al ser ambos manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, y ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE. Ello, no solo mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto”.
99. El Tribunal Constitucional ha exigido, a tenor del artículo 25.1 CE, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero [RTC 1988, 3] , F. 9, y 305/1993, de 25 de octubre [RTC 1993, 305] , F. 3), pero incluso dicha exigencia la ha flexibilizado:



“en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad” (SSTC 42/1987, de 7 de abril, F. 2, 25/2004 de 26 febrero, F.4).

100. En concreto, el Estado ha insertado su regulación de la potestad sancionadora en la competencia reconocida por el artículo 149.1.18 CE (disposición final 1^a LPAC y disposición final 14^a.1 LRJSP), esto es, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.
101. En segundo lugar, como la exposición de motivos de la LPSAP señala acertadamente:

El régimen sancionador y el procedimiento administrativo son elementos instrumentales en la configuración jurídica de una materia, y, por ende, la competencia sobre los mismos deriva de la competencia que se tenga sobre la materia de que se trate, ello con el límite que marcan las competencias del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común, amén de la establecida en el artículo 149.1.1 de la Constitución.

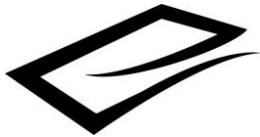
102. Conforme a la jurisprudencia constitucional, por todas STC 148/2011 de 28 septiembre, la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1985, de 15 de noviembre, F. 7) y las comunidades autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, siendo esa posibilidad inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad política que, lógicamente, pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. En todo caso, las disposiciones que dicten deberán ajustarse a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE) y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.
103. Aunque la ordenación de la potestad sancionadora es conexa a la competencia material sustantiva, nada impide, sin embargo, que, circunscribiéndose la competencia para regular la potestad sancionadora a determinadas materias y no tratándose de una potestad sancionadora general, deba hacerlo de forma separada al dictar las leyes de



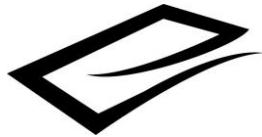
los distintos sectores donde se plasma esa potestad, porque cabe argumentar, como en la STC 173/1998, de 23 julio, que:

Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia.

104. No cabe duda que las garantías constitucionales del artículo 25.1 CE, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, se encuentran debidamente recogidas en el capítulo III del título preliminar de la LRJSP, esto es: artículo 25, principio de legalidad (manifestación de la regla de *nullum crimen nulla pena sine lege* y su doble garantía material y formal); artículo 26, irretroactividad (*lex previa*); artículo 27, principio de tipicidad (*lex scripta y certa*); artículo 28, responsabilidad (principio de culpabilidad); artículo 29, principio de proporcionalidad (la justicia como valor superior del ordenamiento); artículo 30, prescripción (principio de seguridad jurídica); y artículo 31, concurrencia de sanciones (principio de *non bis in idem*).
105. Son además las que ya figuraban en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), si bien se han introducido algunas matizaciones en su formulación exacta.
106. Por lo que se refiere al procedimiento administrativo sancionador, es cierto que se han añadido algunas nuevas reglas básicas, con la consideración de normas del procedimiento administrativo común a todas las comunidades autónomas, del que formaría parte el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las administraciones públicas (artículo 1.1 LPAC). Ello pese a lo declarado en la parte expositiva de la LRJPAC, que consideró suficientes las que se establecieron entonces: “Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias” (epígrafe 14).
107. Ahora bien, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional —STC 166/2014, de 22 de octubre—, esa conceptualización más detallada del procedimiento sancionador no parece objetable:
 - a) En primer lugar, que el diseño del «procedimiento administrativo común», esto es, de esa estructura general del iter procedural a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.



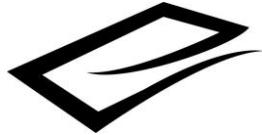
- b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105 c) CE , aquél puede optar por varios modelos posibles.
- c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo , FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.
- d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre «respetar» ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo «común».



108. En cuanto a las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, cabe recordar lo señalado en la STC 59/2014, de 5 de mayo:

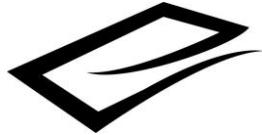
Así, partiendo del inicial reproche a la imposición de sanciones sin observar procedimiento alguno, se ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del art. 24 CE. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar el derecho a la defensa, que proscribe cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba [por todas, SSTC 7/1998, de 13 de enero (RTC 1998, 7), FJ 5; 3/1999, de 25 de enero (RTC 1999, 3), FJ 4; 14/1999, de 22 de febrero (RTC 1999, 14), FJ 3 a); 276/2000, de 16 de noviembre (RTC 2000, 276), FJ 7, y 117/2002, de 20 de mayo (RTC 2002, 117), FJ 5].

109. A los que la propia sentencia añade “que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate, como en este supuesto acontece, de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE (FJ 4)”.
110. Lo problemático de la LPAC es que, en vez de dedicar un capítulo al procedimiento sancionador, ha introducido en el procedimiento administrativo común especialidades aplicables a dicho procedimiento, lo que dificulta en ocasiones llegar a concluir si determinadas previsiones del procedimiento administrativo común son compatibles y encajan en el procedimiento administrativo sancionador.
111. Tales especialidades se encuentran dispersas en los siguientes preceptos: artículo 53.2 (derechos de los presuntos responsables), artículo 55.2 (actuaciones previas) artículo 60.2 (iniciación como consecuencia de orden superior), artículo 61.3 (iniciación por petición razonada de otros órganos), artículo 62 (iniciación por denuncia), artículo 63 (especialidades en el inicio), artículo 64 (acuerdo de iniciación), artículo 77.4 (hechos declarados probados), artículo 85 (terminación del procedimiento), artículos 89 y 90 (propuesta de resolución y especialidades de la resolución) artículo 96.5 (tramitación

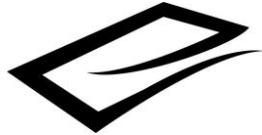


simplificada), artículo 98.1.b) (ejecutoriedad), artículo 114.1.f) (procedimientos complementarios), y disposición adicional primera.2.c) (procedimientos especiales).

112. En cualquier caso, la regulación de la LPAC no significa que las comunidades autónomas no puedan introducir trámites adicionales o distintos o especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar, algo que el artículo 1.2 y 129.4 segundo párrafo LPAC admiten, si bien imponen determinadas garantías formales (los primeros han de estar previstos en ley mientras que las segundas pueden establecerse en reglamento) y materiales (cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento), validadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 6).
113. En ese sentido, estima la Comisión que, por ejemplo, cabría introducir trámites adicionales, encaminados a reforzar las garantías en el procedimiento sancionador, o especialidades procedimentales ajustadas a los ámbitos materiales donde la Comunidad Autónoma tenga competencia.
114. Solo de esa forma se cohonestan la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE y la competencia autonómica exclusiva reconocida por el artículo 10.6 EAPV en materia de “Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”.
115. En definitiva, la Comunidad Autónoma puede regular la potestad sancionadora al tener competencia normativa en distintas materias, pudiendo aprobar tanto reglas sustantivas como procedimentales, pero al hacerlo deberá acomodarse a la normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18 CE.
116. Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que la ley resulte asimismo aplicable a los territorios históricos en aquellas materias en las que las instituciones comunes ostentan competencias normativas, ya sea plenas ya compartidas con los órganos de los territorios históricos, como expresamente recoge el literal del artículo 1.1 LPSAP, cuya redacción se mantiene inalterable.
117. No es preciso insistir en el reparto competencial dispuesto por el EAPV y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), entre competencias exclusivas (o en la dicción equivalente de la LPSAP, de plenas), compartidas (de desarrollo normativo) y de ejecución.



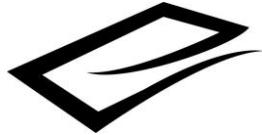
118. La atribución de competencia ejecutiva comprende limitadamente la aplicación de la normativa reguladora de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce (por todas, SSTC 87/1985, 227/1988, 195/1996 y 104/2013).
119. Por lo que se refiere a las entidades locales, a la competencia genérica del artículo 10.4 EAPV en materia de “Régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 1 18^a de la Constitución”, se añaden nuevamente las competencias sectoriales que pueden ordenar el régimen sancionador específico en la materia, siendo el mismo aplicable en aquellas.
120. Hay que recordar que el artículo 25 LRJSP señala que la potestad sancionadora de las entidades locales se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Del mismo es preciso resaltar el contenido de su artículo 139, que permite a las entidades locales, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, “establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”, en los que se establece una clasificación de las infracciones y unos límites a las sanciones económicas.
121. Por su parte, el artículo 44 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), tras fijar en un listado los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas (apartado 1) y hacerlos exigibles a todas las personas que, sin ostentar la condición administrativa de vecino, se encuentren circunstancialmente en el término municipal, salvo el primero (apartado 2), concluye que “informarán, en su calidad de principios, las manifestaciones de la potestad normativa local, las políticas públicas, los tipos de infracción y, en su caso, la aplicación de las sanciones de los procedimientos sancionadores que se regulen en las ordenanzas municipales que tengan por objeto la preservación del espacio público, las relaciones de convivencia o la prestación de determinados servicios públicos locales”.
122. Finalmente, la disposición final segunda de la LILE dispone que: “Cuando la ley sectorial correspondiente prevea al regular el régimen sancionador la colaboración normativa de la ordenanza en la tipificación de las infracciones y sanciones, esta podrá sustituir las multas, previo consentimiento de la persona afectada y salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas asistencias a sesiones formativas o participación en actividades cívicas, y proporcionadas a la gravedad de la infracción, cuando así lo acuerde el órgano sancionador”.



123. Tales previsiones se ajustan a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, STC 25/2004 de 26 febrero:

Es necesario traer a colación la doctrina sentada en la STC 132/2001, de 8 de junio. En el fundamento jurídico 6 de dicha Sentencia reconocimos una cierta flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de Ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo, señalando que la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, también se dijo que tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de Ley, «porque la mera atribución por Ley de competencias a los Municipios –conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL– no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la Ley, pero no permite la inhibición del legislador».

En relación con el art. 25.1 CE se extrajeron en la citada Sentencia y fundamento jurídico 2 exigencias: por un lado, y en cuanto a la tipificación de infracciones, afirmamos que corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicione la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Por otro, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la Ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la Ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

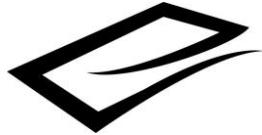


124. En definitiva, la inclusión de las entidades locales en el ámbito de aplicación de la LPSAP, que se hace explícita ahora con el nuevo artículo 1.2 y la regla sobre las garantías materiales que deben respetar al aprobar las ordenanzas municipales que establezcan los tipos de infracción y sanciones del artículo 4.4, son respetuosas con el reparto competencial en la materia y atienden a las competencias que ostentan los municipios.

III EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Observaciones generales

125. Como ya hemos advertido anteriormente, el anteproyecto actualiza la regulación de la LPSAP en materia de potestad sancionadora.
126. La reforma viene condicionada por la nueva normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18 CE. Las previsiones de la LPAC y de la LRJSP se trasladan al texto proyectado, en general, con un contenido idéntico al de tales leyes. Esta traslación se realiza, a nuestro parecer, sin que la LPSAP pierda sus dos grandes virtudes, aunque la adecuada inserción suscita diversos problemas que luego estudiaremos.
127. En primer lugar, contiene en un único texto legal la disciplina de la potestad sancionadora, como dice su parte expositiva la parte general del derecho administrativo sancionador, y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier materia.
128. Eso facilita, sin duda, la tarea de los operadores jurídicos (aunque no evita tener que acudir a las diferentes leyes sectoriales).
129. En segundo lugar, la LPSAP, no solo sigue una sistemática adecuada, distinguiendo las reglas generales sustantivas (capítulo II) y el procedimiento (capítulo III) sino que especialmente en el caso de las primeras muestra una ambición reguladora, acorde con la importancia de la materia, realizándose las adaptaciones pertinentes de principios del Código Penal a las peculiaridades del *ius puniendi* administrativo, en aspectos que no habían merecido hasta ese momento una ordenación administrativa unitaria.
130. Tal es el caso de las causas de exención de la responsabilidad, las circunstancias modificativas de la responsabilidad, la determinación de los responsables, el decomiso, el fraccionamiento, suspensión, reducción y sustitución de la sanción, el concurso de



normas y de infracciones, la extinción de la responsabilidad, así como el régimen del indulto y la conmutación de la sanción.

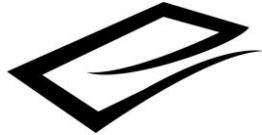
131. A ello se añade que, aun sin tener un contenido normativo estricto, la parte expositiva da cuenta, no solo de los principios y líneas generales de la regulación, sino que también expresa los motivos y razones del contenido normativo incorporado a la mayoría de los preceptos, facilitando su mejor entendimiento y correcta aplicación.
132. Aunque como hemos dicho el texto proyectado se inspira en la idea de realizar únicamente las modificaciones imprescindibles para adaptar la LPSAP a la legislación básica estatal, lo cual resultaba ineludible, se introducen algunas variaciones de detalle cuyo estudio abordaremos más adelante, pero también una modificación jurídica de mayor calado.
133. En esa división entre las reglas sustantivas y el procedimiento, la LPSAP concibe las primeras, a lo largo del capítulo II, con una mayor ductilidad, dando cabida en su artículo 2.2 a las normas sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores. En realidad, el artículo 4 y 11 están dirigidos al normador sectorial, y el aplicador debe atender lo dispuesto en las normas sancionadoras sectoriales a las que aluden la mayoría de los preceptos del capítulo (artículos 6, 7, 10, 13, 14, 15, 16 o 22).
134. Distinto es lo que sucede con el procedimiento sancionador —capítulo III de la LPSAP—, y la exposición de motivos lo explica de forma meridiana:

Al contrario que en el campo de lo sustantivo, en este procedural se entiende que las normas configuradoras de los regímenes sancionadores sectoriales no deben tener ninguna intervención. Uno de los objetivos de esta ley es precisamente acabar con la multiplicación de normas procedimentales, que aporta inseguridad y en nada beneficia al fin propio del procedimiento. Y de ahí que en el artículo 23 se establezca la aplicabilidad del capítulo a todos los procedimientos y se omita la referencia a las normas sectoriales que se hace en el artículo 2.1.

135. El anteproyecto parece acabar con ese esquema en el nuevo artículo 1.5, dando entrada directa a los “procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia”, si bien el concepto de leyes especiales tal vez exigiría en el contexto de la LPSAP una explicación. No se sabe si quiere referirse a leyes especiales porque incorporan un entero régimen sancionador ajeno al régimen general de la LPSAP o a leyes sectoriales que incorporan trámites adicionales o distintos (concepto que englobaría todas las posibles formulaciones novedosas) a los previstos en el régimen general de la LPSAP (lo que puede deducirse de su literal).



136. Pero a la vez, contradictoriamente, parece mantenerlo, pues se olvida de las leyes sectoriales (o especiales) en el nuevo artículo 23, del que se hace en su apartado 2 una ligerísima reforma que no altera en modo alguno su sentido.
137. Como afirma de forma taxativa, las normas de este capítulo serán aplicables a todos los procedimientos que se realicen para el ejercicio de la potestad sancionadora por los entes y en el ámbito contemplados en el artículo 1 (es decir, todos los entes que ejerzan su potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en las materias en las que las instituciones comunes de esta ostenten competencias normativas, ya sean plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos).
138. Es cierto que la LPSAP no tiene una fuerza formal pasiva superior a otras leyes de la Comunidad Autónoma, por lo que cualquier ley posterior no queda invalidada porque la contradiga, así que esa voluntad unificadora puede considerarse más como un propósito del legislador que como una realidad jurídica que obliga a este.
139. Sin negar, por tanto, que las leyes sectoriales puedan introducir trámites adicionales o distintos, podría o bien evitarse el primer párrafo del artículo 1.5 y seguir con la dicción del artículo 23, dejando las cosas como estaban, o bien añadirlo y reformar el artículo 23, sobre todo si se tiene constancia de la existencia de procedimientos sancionadores aprobados tras la LPSAP que se separan de sus prescripciones (cuya vigencia querría mantenerse).
140. En este caso, como decimos, habría que retocar el artículo 23, para suprimir el apartado 1 y dar nueva redacción al segundo y aludir, más que a principios, a la aplicabilidad de las normas del procedimiento sancionador establecidas en la presente ley (que ya incorpora las reglas básicas del procedimiento administrativo común que en la LPAC no se formulan como principios sino como especialidades), de las normas que la desarrollen y de las normas de las leyes sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores, en los términos del artículo 1.5 de la misma.
141. Añadidamente, la supresión del segundo párrafo del nuevo artículo 1.5 deviene necesaria porque se trae al texto de la LPSAP una previsión de la disposición adicional primera.2 c) LPAC, sin reparar en el ámbito de aplicación de la ley acotado por el artículo 1.1.
142. Ha de tratarse de materias en las que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma ostentan competencias normativas, se insiste, ya sean plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos.



143. Considera la Comisión que excede del objeto de este dictamen deslindar en tales materias cuál es el reparto competencial, porque es suficiente con el mensaje del artículo 1.1, y si pudiera defenderse que tiene competencias normativas en alguna de ellas (tal vez y muy limitadamente en materia tributaria y solo ejecutivas en el orden social y en materia de tráfico y seguridad vial), bastaría para excluir de la aplicación de la LPSAP con el primer inciso del citado artículo 1.5.

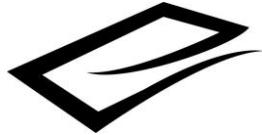
B) Observaciones al articulado

144. En relación con el articulado haremos un análisis de aquellos aspectos de la regulación que, a juicio de la Comisión, tienen una relevancia jurídica particular y sobre los que considera necesario efectuar alguna observación o sugerencia en relación con su redacción o contenido.
145. Cuando nos encontramos en un campo en el que la Administración despliega el *ius puniendi*, el cuidado y el detalle que debe ponerse en la regulación, por imperativo de la seguridad jurídica, debe ser máximo. Baste recordar que, como ha dicho el Tribunal Constitucional (por todas STC 234/2012, de 13 de diciembre): “Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico.”

El artículo 3 (Culpabilidad):

146. Es un precepto cuya modificación no se prevé en la reforma, pese a ello, la Comisión sugeriría la supresión de su *in fine* “incluida en esta última la simple inobservancia”.
147. La LPSAP tiene clara la vigencia del principio de culpabilidad, como se deduce de su parte expositiva:

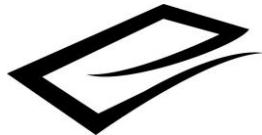
Lo que el artículo 3 pretende es dejar claro que la responsabilidad objetiva no cabe en el ámbito de lo punitivo administrativo, y no pensamos que el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 impida esta pretensión, entre otras cosas porque la doctrina del Tribunal Constitucional, a la luz de la cual hay que interpretar las normas, es reiterada en el sentido de exigir el principio de culpabilidad en todas las manifestaciones del Derecho Administrativo sancionador. Así las cosas, simple inobservancia es culpa o imprudencia, una forma de culpa o imprudencia cuyo contenido exacto lo establecerá la jurisprudencia.



148. De alguna manera se encontró ante la tesis de compaginar la redacción ambigua del artículo 130.1 LRJPAC, que aludía a dicha simple inobservancia, y la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 76/1990, de 26 de abril) y Tribunal Supremo (Sentencia de 22 de febrero de 1992, de 9 de julio de 1994 y de 12 de enero de 1996), que exigían la concurrencia de dolo o culpa para la existencia de un ilícito administrativo.
149. La LPSAP acudió a una fórmula sutil, diciendo en su tenor literal que constituía un supuesto de imprudencia —de culpa leve o levísima—, forzando el sentido original y propio de la expresión (con la que es suficiente constatar el mero incumplimiento).
150. Sin embargo, ese debate entre la compatibilidad del artículo 130.1 LRJPAC y el principio de culpabilidad se encuentra en estos momentos superado ya que el artículo 28.1 LRJSP dispone que: “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.
151. Y esa dicción es la que adopta también el anteproyecto en el nuevo artículo 8.2 al referirse a los grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos

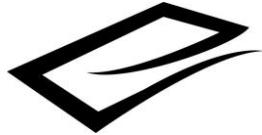
Artículos 6.4, 8.5 y 8 bis (menores de edad):

152. El artículo 6.4 añade una acotación que resulta, a juicio de la Comisión, innecesaria y de difícil comprensión.
153. Tras establecerse a lo largo del artículo 6 las causas de exención de la responsabilidad, el apartado tercero se ocupa de una cuestión compleja como la determinación de la edad como causa de inimputabilidad, lo que se hace de una forma flexible, remitiendo el límite de edad a la regulación sectorial y estableciendo una regla supletoria, a falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de 14 años.
154. Este apartado cuarto señala en su primera frase que “Las edades indicadas en el apartado anterior se han de entender siempre referidas al momento de la comisión de los hechos”, especificación correcta si bien claramente eludible porque no hay ninguna duda de ello, tanto por aplicación del principio *tempus delicti commissi*, propio del derecho penal material, como de la regla de la irretroactividad, ya que de lo contrario se le atribuiría una infracción de la que resultaba irresponsable en el momento de producirse los hechos. Pero dicha frase se ve acompañada de la siguiente previsión: “sin que el haberse rebasado las mismas antes del comienzo del procedimiento o durante la tramitación del mismo tenga incidencia alguna sobre la calificación de la infracción.”



155. Ciertamente, la LPSAP parte de la realización de una conducta típica, pero, al haber sido cometida por un menor, concurre una causa de exención de responsabilidad, lo que impide que sea sancionado. O dicho de otro modo, la edad del infractor no altera la calificación de la infracción pero hace que su autor sea irresponsable.
156. Es una regla que nada tiene que ver con la contenida en el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM), en la que, tal vez, pueda encontrarse su inspiración, porque lo que señala es que tal circunstancia no tendrá “incidencia alguna sobre la competencia atribuida por esta ley a los Jueces y Fiscales de menores”, que tiene una índole puramente orgánica.
157. De forma preliminar al examen del artículo 8.5 del anteproyecto, se recomendaría mantener la sistemática de la LPSAP, que en este artículo 8 identifica como únicos responsables a los autores (su propósito es de dejar impunes formas de participación distintas de la autoría: los cómplices y los inductores), mientras que el artículo 9 distingue los diferentes tipos de autores (personas físicas o jurídicas) y las formas de autoría (en solitario, conjuntamente, por medio de otra persona, los cooperadores necesarios y los que incumplan el deber de prevenir la comisión por otro de la infracción).
158. De esa forma, el artículo 8 mantendría su redacción original para incorporar al artículo 9 los nuevos mensajes. Así, el apartado 1 añadiría que también pueden serlo los grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar. El apartado 2 no sufriría ninguna reforma (salvo una ligera corrección técnica para sustituir en el *in fine* “declarado culpable” por “declarado responsable”) y el apartado 3 habría de precisar que el juicio de culpabilidad que debe hacerse cuando la eventual responsable sea una persona jurídica es aplicable también a los nuevos autores (grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos). Por último, figuraría como apartado 4 el nuevo apartado 2 del artículo 9, que fija una responsabilidad solidaria de las infracciones y de las sanciones “cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de ley corresponda a varias personas conjuntamente”.
159. Esta posibilidad de una responsabilidad solidaria de las infracciones en caso de coautoría, que en la actualidad figura en el artículo 28.3 LRJSP y que ya venía regulada por el artículo 130.3 LRJPAC, no fue recogida por la LPSAP, al entender el legislador vasco que la responsabilidad subsidiaria y la solidaria son ajenas al derecho punitivo:

Estas figuras, propias del Derecho Civil, no pueden aplicarse en lo tocante a la sanción propiamente dicha so pena de herir de muerte al principio de

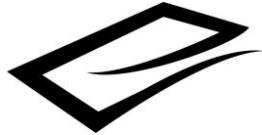


responsabilidad personal, que es principio definidor de lo punitivo (otra cosa es que se apliquen a las responsabilidades civiles o similares que se deriven de la infracción, pero ése no es el caso ahora).

160. La imputabilidad colectiva impide la personalización de la sanción porque, si bien determinadas agravantes y atenuantes pueden comunicarse a todos los autores porque son objetivas (afectan a la antijuridicidad), otras son subjetivas (afectan a la culpabilidad), dependen de las circunstancias personales de cada uno de ellos, lo que impide que se apliquen a todos.
161. También hay que decir que al ser en la mayoría de los casos las sanciones administrativas pecuniarias, el artículo 28.3 LRJSP añade un importante matiz que debilita o atenúa esa responsabilidad solidaria porque, si fuera posible, “se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable”.
162. En ese contexto, al tratarse de una norma básica estatal, podría justificarse que, a pesar de las dudas que suscita, se reproduzca en la LPSAP.
163. Sin dejar de insistir en la conveniencia de seguir la actual sistemática de los artículos 8 y 9, nos detendremos en el nuevo artículo 8.5, que suscita observaciones de mayor enjundia y cuyo tenor literal es el siguiente:

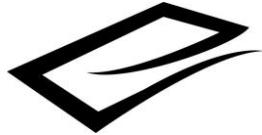
Cuando la persona responsable de los hechos cometidos sea menor de dieciocho años, responderán solidariamente con ella de los daños y perjuicios causados sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden. Cuando estas personas no hubieren favorecido la conducta de la o el menor con dolo o negligencia grave, su responsabilidad podrá ser moderada de conformidad con lo previsto en el artículo 7.

164. Lo primero que debemos indicar es que la responsabilidad del anteproyecto no se conecta con la infracción cometida, sino con los daños ocasionados por la conducta infractora, siendo, por tanto, no una responsabilidad punitiva por un hecho ilícito, es decir, de la que implica una sanción, sino una responsabilidad para hacer frente a las indemnizaciones pertinentes y se reparen los perjuicios causados por el infractor.
165. En palabras de la STC 69/2016, de 14 de abril, “es obvio que ese principio de personalidad de la pena derivado del art. 25.1 CE no constituye una exigencia constitucional en el ámbito de la imputación de la responsabilidad civil”.



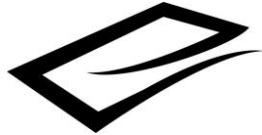
166. En la LPSAP la disociación entre responsabilidad punitiva y responsabilidad patrimonial se materializa de forma meridiana en el artículo 12 cuando previene que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia a los responsables de la reposición a su estado original de la situación alterada con la infracción, así como con la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la misma.
167. Lo mismo sucede en el artículo 28 LRJSP que se ocupa de la primera en los apartados 1,3 y 4, y de la segunda en el apartado 2; lo único unitario es que la indemnización por los daños y perjuicios será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.
168. Este artículo 28.4 LRJSP opta, como en la LPSAP (y en contra del antiguo artículo 130.3 LRPAC), por atribuir una responsabilidad personal como autores (y no una responsabilidad solidaria o subsidiaria) a las personas que incumplan la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación, siempre que la ley reguladora lo tipifique como infracción. Asimismo, esa ley podrá prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas.
169. De esa forma aparecen independizadas ambas responsabilidades que atienden a requisitos y presupuestos diferentes, sin que el artículo 28.2 LRJSP establezca una responsabilidad civil solidaria para el caso de los menores de dieciocho años. Como único sujeto de la obligación de indemnizar se hace referencia al “infractor”, siendo la cantidad exigible por la vía de apremio (en ese caso la Administración despliega su autotutela declarativa y ejecutiva).
170. Ello no excluiría que la Administración utilizara la vía judicial resarcitoria para que se impusiera esa obligación de reparación de forma solidaria de los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, en base al artículo 1903 del Código Civil, porque la obligación de reparación del artículo 1902 del Código Civil es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se deba responder.
171. La regla está redactada tomando como referencia el artículo 61.3 LORPM respecto a la responsabilidad civil *ex delicto*, pero como advertía la exposición de motivos de la LPSAP, fuente interpretativa cualificada de sus previsiones:

El artículo 12 se limita a trasladar a esta ley lo fundamental de la norma contenida en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992. Se considera necesario desarrollar tal norma, pero



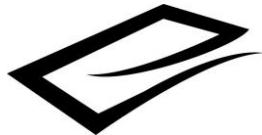
no se puede hacer en esta ley porque es doctrina del Tribunal Constitucional que la regulación de las obligaciones de reposición e indemnización a que se refiere dicha norma es competencia exclusiva del Estado por tratarse de legislación civil. No obstante, sí se puede recomendar aquí que, para la resolución de las cuestiones que plantee la aplicación del precepto, a falta de norma estatal específica se atienda, con las matizaciones que la peculiaridad de lo punitivo administrativo requiera, a la regulación del Código Penal sobre la responsabilidad civil derivada del delito o falta.

172. La STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de aguas, que establecía en su artículo 110 que, con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior, dijo que es de aplicación directa en todo el territorio del Estado puesto que “constituye un supuesto específico de responsabilidad civil por daños, materia que forma parte de la legislación civil reservada al Estado por el art. 149.1.8.^a de la Constitución (...)” (F. 29).
173. Por ello, si bien el anteproyecto se debe limitar a recoger el artículo 28.2 LRJSP, el aplicador podría tener en cuenta también el artículo 1903 del Código Civil, así como el artículo 61.3 LORPM, para exigir esa responsabilidad solidaria ante los tribunales ordinarios.
174. Por lo que se refiere al entero artículo 8 bis —menores de edad y personas con discapacidad—, existe una previsión que tiene encaje en las reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora (capítulo I), pero las restantes establecen disposiciones generales aplicables al procedimiento (capítulo II), por lo que resultaría aconsejable que se alojaran en el mismo.
175. En ese sentido, forma parte de las primeras, sin duda, la prevista en el nuevo artículo 8 bis.2 *in fine*, según la cual los regímenes sancionadores deberán posibilitar que las sanciones que recaigan sobre menores de edad compaginen la función preventiva con la educativa y reformadora, pero la misma ya figuraba en el artículo 11.2 LPSAP.
176. Procede respetar esa división entre ambos contenidos de la LPSAP, sin que por el hecho de que los presuntos infractores sean menores obligue a un tratamiento unitario.
177. En cualquier caso, son problemáticos los apartados 5 y 6 en cuanto aluden a la intervención del Ministerio Fiscal, sin que la Comunidad Autónoma pueda atribuirle funciones que no estén reconocidas en leyes estatales (solo podría serlo como). En el caso de los menores se reitera lo establecido en el artículo 10.2.e) de la Ley Orgánica



1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil. Por el contrario, no encontramos ese amparo ni en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, ni en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

178. El apartado 3 requiere ser reconsiderado porque no se sabe con exactitud cuál es el alcance del derecho reconocido. En principio, es innecesario decir que gozan del derecho a la defensa de sus derechos reconocido por el artículo 17.1 de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia (LAPIA), ya que este se proyecta sobre cualesquiera ámbitos. Respecto al más específico del artículo 17.2 LAPIA, para que cuenten con el derecho a defensa letrada en los procedimientos sancionadores en los que se vean implicados como presuntos responsables convendría aclarar cómo se articula, si supone una asunción pública de esa defensa, pues en el caso de los procedimientos judiciales se presta “a través del turno de oficio en caso de no designar letrado de confianza, así como disfrutar del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos de jurisdicción voluntaria relativos al ámbito contemplado en la presente ley, todo ello en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, y en el Decreto 210/1996, de 30 de julio, de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
179. Por último, el apartado 4 merece también un comentario ya que entre las formas de terminación del procedimiento, en el caso de los procedimientos iniciados de oficio, el artículo 93 LPAC prevé que la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos establecidos en las leyes.
180. Cabe ya avanzar que entre las normas básicas reguladoras del procedimiento administrativo sancionador se incluye la prevista en el artículo 63 LPAC, por la cual se iniciará siempre de oficio por acuerdo del órgano competente. Luego analizaremos con el detalle que merece esa cuestión (que se revela controvertida en algunos contenidos del anteproyecto) pero en lo que ahora importa hemos de partir de la misma.
181. Dar cauce legal a la posibilidad de que la Administración pueda desistir por conciliación o reparación, en el caso de las infracciones administrativas, resulta conveniente y apropiado, cuando se contempla de forma genérica en el artículo 19 LORPM. Si cabe esa respuesta jurídica en el caso de la comisión de un hecho tipificado como delito o falta por el Código Penal (con la reforma de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, delito leve), con mayor razón podrá darse en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa, en el que es menor la gravedad de las conductas. Incluso podría

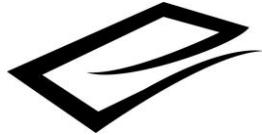


valorarse la conveniencia de ese desistimiento en el caso que contempla el artículo 18 LORPM, por corrección en el ámbito educativo y familiar.

182. Pero para que ese desistimiento resulte aplicable, por imperativo del artículo 93 LPAC, debe ser la ley la que fije los requisitos para ello, siendo interesante seguir las orientaciones que se extraen del artículo 19 LORPM, atendiendo a la gravedad y circunstancias de los hechos y del menor, a que se haya conciliado con el denunciante, si este tiene la condición de interesado al resultar afectado por la conducta constitutiva de la infracción, o haya asumido el compromiso de reponer la situación alterada a su estado originario así como a indemnizar los daños y perjuicios causados.

Artículo 11 (Determinación de las sanciones y decomiso):

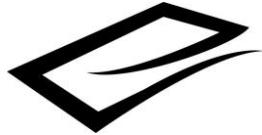
183. El artículo incorpora tres nuevos apartados, dedicados, el primero, a la definición de sanción, el segundo, a las consecuencias que no merecen tal calificación y el tercero, a las medidas cautelares que tampoco tienen ese carácter.
184. El anteproyecto se enfrenta a una cuestión delicada, como lo es la de la delimitación de categorías jurídicas del ordenamiento jurídico, habiendo dicho el Tribunal Constitucional que “ni el «nomen iuris» empleado por la Administración o asignado por la Ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los arts. 24.2 y 25.1 CE resultan aplicables (SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, F. 3; 164/1995, F. 4; y 239/1988, F. 3)».
185. Ello no obstante, puede afirmarse que se ajustan a los criterios que con el tiempo ha ido fijando la doctrina constitucional, por todas SSTC 164/1995, de 13 de noviembre (F. 3), y 276/2000, de 26 de noviembre F. 4: “para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena en sentido material; pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa (en el mismo sentido, ya la STC 239/1988, de 14 de diciembre, F. 2)».
186. A lo que ha de añadirse que ha negado la existencia de una función retributiva porque las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la “realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta” (STC 239/1988, F. 2), perseguían la “simple aplicación” del “ordenamiento por parte de la Administración competente” (STC 181/1990, de 15 de noviembre, F. 4), o, en fin, tenían como único objetivo “restablecer la legalidad conculcada” (STC 119/1991 [RTC 1991, 119] , F. 3)».



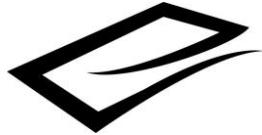
187. Además de la adición de esos tres apartados, se incluye también un apartado 5 que, salvo una ligera acotación, es reproducción literal del artículo 29.3 LRJSP, lo que convendría reconsiderar por las razones que a continuación se expresan.
188. El primer párrafo del artículo 29.3 LRJSP mezcla dos perspectivas, la del normador y la del aplicador, y aunque sobre ambas se proyecta el principio de proporcionalidad, la LPSAP las distingue: el artículo 11 está dirigido al normador y al cuidado que debe poner en las normas configuradoras de los distintos regímenes sancionadores, mientras que al aplicador van dirigidos el artículo 6 (causas de exención de la responsabilidad), artículo 7 (circunstancias modificativas de la responsabilidad), artículo 14 (Régimen y aplicación de la sanción) y artículo 15 (fraccionamiento, suspensión, reducción y sustitución de la sanción).
189. Al unirlas, nos encontramos que respecto al normador, el mensaje no difiere del que ya figura en el nuevo artículo 11.4 (antiguo 11.1 LPSAP) y resulta redundante.
190. Por lo que se refiere al aplicador, al mismo va dirigido el segundo párrafo del artículo 29.3 LRJSP:

La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
191. Esto es, el órgano competente para imponer la sanción se ajustará a criterios de proporcionalidad, criterios que no se establecen para clasificar las infracciones en las distintas categorías, pero gradúan la intensidad de la reacción sancionadora.
192. El primer y el cuarto criterio serían subjetivos, ya que valoran la culpabilidad y las circunstancias personales del inculpado, mientras que el segundo y el tercero serían objetivos, pues valoran el injusto. Además el segundo y cuarto podrán jugar como agravantes de la responsabilidad, mientras que el primero y el tercero serían mixtos, pueden ser atenuantes o agravantes.



193. La LRJPAC nada regulaba sobre las circunstancias modificativas de la responsabilidad, en tanto que la LPSAP las aborda con mucho detalle. El artículo 7.1 LPSAP declara que serán de aplicación la circunstancias establecidas en las normas sancionadoras sectoriales, sin perjuicio de la aplicación, con los condicionantes expresados en el artículo 6, de las circunstancias atenuantes previstas en el Código Penal, mientras que el artículo 7.3 LPSAP prevé que no podrá considerarse con efecto agravante ninguna circunstancia que no esté prevista expresamente en esta ley o en la norma sancionadora aplicable.
194. Pero, aún más, también contempla nuevas previsiones sobre las atenuantes en el artículo 6.2 LPSAP, así como sobre las agravantes y atenuantes en el propio artículo 7, apartados 2, 4, 5, 6, 7 y 8 LPSAP, dejando la determinación concreta de la sanción por el juego de las mismas al artículo 14 LPSAP.
195. En principio, si hacemos un contraste con las circunstancias del artículo 29.3 LRJSP, existe cierta coincidencia en lo que se refiere al grado de culpabilidad o intencionalidad, aunque la LPSAP ofrece un mayor abanico: artículo 7.2 LPSAP (cualquier circunstancia que manifieste una menor culpabilidad en el responsable de la infracción), artículo 7.4 LPSAP (comisión dolosa) y artículo 7.5 LPSAP (el grado de imprudencia concurrente). La continuidad o persistencia en la conducta infractora y la naturaleza de los perjuicios causados no figuran enunciados pero subyacen, implícitamente, en el artículo 7.8 LPSAP (cuando el tipo describa acciones u omisiones susceptibles de mantenerse en el tiempo o de perjudicar a una pluralidad de personas y el efectivo transcurso del tiempo o la efectiva afectación a varias personas no se pueda traducir en la múltiple aplicación del tipo, tales circunstancias se considerarán con efecto agravante).
196. La que parece ajena al régimen de la LPSAP es la agravante por reincidencia (artículo 22.8º del Código penal), a la que ahora se daría entrada con carácter general (si bien podría aplicarse siempre que estuviera prevista en la norma sancionadora aplicable).
197. Pues bien, para solventar los problemas que suscita la inserción del párrafo segundo del artículo 29.3 LRJSP en el sistema diseñado por la LPSAP, el nuevo artículo 11.5 del anteproyecto se limita a introducir en su literal una acotación entre “especialmente” y “los siguientes”, con el siguiente contenido “además de lo previsto en el artículo 7”.
198. La Comisión es consciente de la complejidad de la LPSAP, pero en tanto que sigue vigente, será preciso, no solo enmarcar el contenido del artículo 29.3 LRJSP en el artículo 7 LPSAP, al ser el que disciplina el régimen de las circunstancias modificativas de la responsabilidad, sino también aquilatar su actual redacción, introduciendo los

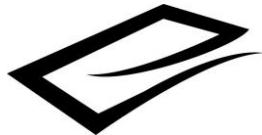


cambios que resulten precisos (especialmente si la reincidencia va a operar como agravante genérica).

199. De igual forma el tratamiento del denunciante del artículo 62.4 LPAC, que recoge el nuevo artículo 34 quinquies.4 del anteproyecto, procedimiento de clemencia o leniency, supone un salto cualitativo al régimen actual, en el que se prevé una atenuación de responsabilidad por la colaboración del imputado en el esclarecimiento de los hechos (artículo 7.7 LPSAP). Entre las atenuantes del Código Penal, se encuentran, artículo 21.4º y 5º, la confesión (antes de conocer que el procedimiento se dirige contra él) y la reparación del daño ocasionado a la víctima o la disminución de sus efectos (en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del juicio oral).
200. Razones de sistemática y coherencia interna de la norma aconsejan retocar los artículos 6 y 7 LPSAP.
201. Por último, el nuevo apartado 7 del artículo 11, que se ha traído del artículo 14.9 LPSAP, estaba mejor ubicado en aquel precepto, al dirigirse al aplicador.

Artículo 21.4 (Indulto y conmutación de las sanciones):

202. Los artículos 20 y 21 LPSAP son prácticamente idénticos, la novedad radica en la inclusión en el apartado 4 del artículo 21, al referirse al decreto del Gobierno vasco que conceda el indulto o la conmutación, de lo siguiente: “habrá de justificar, sobre la base de las circunstancias concurrentes y que individualicen cada caso, la no afección de la decisión de indulto o conmutación al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.
203. Nada tenemos que objetar a la exigencia de motivación, pero no hay en el expediente explicación alguna de que deba serlo en esos términos. En principio, las causas del indulto y conmutación (la equidad o un interés general concreto) ya vienen establecidas en el artículo 20 LPSAP y la justificación tendría que venir predeterminada por aquellas.
204. En cualquier caso, la expresión de “no afección” resulta de difícil interpretación. Si se quiere decir que no será contraria al principio de igualdad, esa precisión tendrá sentido, para preservar que reciban un mismo tratamiento los que se encuentran en idéntica situación jurídica, sin que se produzcan discriminaciones contrarias al artículo 14 CE. También podría tenerlo que el indulto o la conmutación no sean contrarios al interés público (aunque el artículo 20.2 LPSAP escoge el término interés general). Aunque en ambos casos cabría preguntar si es necesario que la ley exija una motivación específica acerca del cumplimiento de ambos requisitos cada vez que el

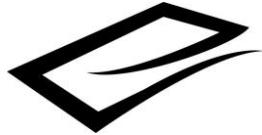


indulto o la commutación se conceda (esa justificación deberá obrar, ciertamente, si se concede por existir un interés general concreto y determinado que lo reclame con evidencia).

205. Pero lo que parece poco acertado es señalar que no serán contrarios al ordenamiento jurídico porque precisamente es la LPSAP la que da amparo a su concesión y será conforme a derecho si se cumplen los términos en los que se regula.
206. Pudiera pensarse que se inspira en lo establecido para la revocación de actos en el artículo 109.1 LPAC, pero se trata de instituciones distintas que atienden a presupuestos diferentes y que no resultan intercambiables.
207. La revocación constituye una técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. En palabras del Consejo de Estado, “Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurren razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (STS de 31 de mayo de 2012, recurso nº 1429/2010). Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concorra dicho interés” (exp. 275/2015).

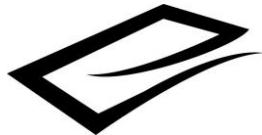
Prescripción de infracciones y sanciones:

208. La redacción del artículo 22 LPSAP sufre una ligera reforma en sus apartados 2 (cuando se refiere ahora también a las infracciones permanentes) y 3 (para añadir que el procedimiento administrativo que permite interrumpir la prescripción de la sanción es el de “naturaleza sancionadora”).
209. El apartado 4 mantiene su dicción pero incorpora un añadido reproduciendo el nuevo contenido del párrafo tercero del artículo 30.3 LRJSP.
210. La Comisión debe centrarse en primer lugar en lo que no se modifica y después lo hará sobre lo que se modifica.
211. Sigue señalando el artículo 22.4 LPSAP que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se impone la sanción
212. Ese mensaje era y es correcto, pero no podemos dejar de observar el cambio producido por la LRJSP en el régimen básico, a fin de solucionar una situación bastante confusa.



213. El artículo 132.3 LRJPAC, como la ley vasca, señalaba que “comenzará a contarse desde el día siguiente al que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”.
214. Por su parte, el artículo 138.3 LRJPAC, respecto a la resolución en procedimientos sancionadores, añadía que la resolución será ejecutiva cuando “ponga fin a la vía administrativa”, y el artículo 94 LRJPAC, tras establecer que los actos de las administraciones públicas sujetos al derecho administrativo serán inmediatamente ejecutivos, incluía entre las salvedades la del artículo 138 LRJPAC.
215. El artículo 43.5 LPSAP no relacionaba la ejecutividad con los actos que ponen fin en la vía administrativa sino que declaraba que será ejecutivos cuando adquieran firmeza en vía administrativa.
216. Con arreglo a la LRJPAC, cuando se trataba de un acto sancionador que no ponía fin a la vía administrativa (artículo 109 LRJPAC) por ser susceptible de recurso de alzada, resultaba firme una vez resuelto [artículo 109.a) LRJPAC] o transcurrido el plazo máximo para interponerlo (artículo 115.1 LRJPAC). Con tales actos no había ningún problema.
217. Por el contrario, cuando la resolución sancionadora era dictada por un órgano que carecía de superior jerárquico, ponía fin a la vía administrativa [artículo 109.c) LRJPAC] y, aun siendo susceptible de recurso de reposición potestativo, resultaba ya ejecutiva.
218. Pero el hecho de ser ejecutable no hacía que fuera firme en vía administrativa, porque para que ganara tal firmeza debía tratarse de un acto que no pudiera ser reconsiderado en vía administrativa, siendo indiferente que lo fuera a través de un recurso de alzada o de reposición (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo –STS- de 24 de octubre de 2000, RJ 9375/2000).
219. Al no estar unidos el binomio firmeza-ejecutividad se producía la paradoja de que algunas sanciones eran ejecutables pero no comenzaba a correr el plazo de prescripción para su ejecución. Pese al literal del artículo 138.3 LRJPAC, la jurisprudencia vino a establecer que las sanciones no eran ejecutables hasta que adquirían firmeza en vía administrativa, lo que sucedía cuando se hubiera resuelto el recurso interpuesto contra las mismas o no hubieran sido recurridas (en alzada o reposición).
220. Finalmente, la STS de 2 de diciembre de 2011 (RJ 110/2012), avanzó un paso más siguiendo la lógica del Tribunal Constitucional:

De modo que la Administración no puede ejecutar una sanción recurrida en vía administrativa o impugnada en sede jurisdiccional hasta tanto el juez administrativo



no se pronuncie sobre la medida cautelar solicitada. En el bien entendido que si no se solicita la medida cautelar ante el órgano judicial será ejecutiva a pesar de esa impugnación jurisdiccional.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, al examinar la compatibilidad de la ejecución de las sanciones con la tutela judicial efectiva. Nos referimos a las conocidas Sentencias 66/1884 y 78/1996.

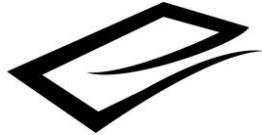
En definitiva, la sanción impuesta no puede ejecutarse hasta que concluya la vía administrativa y no se interponga recurso contencioso-administrativo. Ahora bien, en caso de interponerse el recurso contencioso-administrativo con petición cautelar, la suspensión alcanza hasta que el juez resuelve sobre dicha medida cautelar solicitada.

221. Con la nueva LRJSP el artículo 30.3 LRJSP no anuda el cómputo del plazo de prescripción de la sanción con la firmeza, sino desde que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.
222. El artículo 98.1 LPAC vuelve a declarar que los actos de las administraciones públicas sujetos al derecho administrativo serán inmediatamente ejecutivos, pero excluye que lo sea la resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
223. Finalmente, el artículo 90.3 LPAC dispone que:

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

224. Y añade, además, a fin de dar cumplimiento a la doctrina constitucional para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que:

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:



- a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
 - b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
 - 1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
 - 2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.
225. La LPAC elude, pues, la utilización del término firmeza y la regulación pivota sobre el término ejecutividad, aunque con la nueva redacción se restablece el binomio firmeza-ejecutividad ya que, con arreglo a la interpretación jurisprudencial de la firmeza, coinciden, comenzando a computarse el inicio del plazo de prescripción cuando la sanción sea ejecutiva o, si se quiere, firme en vía administrativa.
226. Así las cosas, puede concluirse que el régimen de la LRJSP y de la LPSAP es el mismo, pese a la aparente divergencia terminológica.
227. También es idéntico el régimen de la suspensión cautelar de la resolución ejecutiva en tanto no se pronuncie el órgano judicial, que se incorpora al nuevo artículo 43.7 LPSAP.
228. Ahora bien, la Comisión no puede dejar de formular una objeción al contenido del artículo 90.3 LPAC, en concreto al hecho de que la suspensión cautelar no resulte automática e imperativa (hasta que se compruebe que no hay obstáculo alguno a la ejecución al cumplirse cualquiera de las dos requisitos: que no ha sido recurrido el acto en vía contencioso-administrativa o que, recurrido, no solicite su suspensión cautelar o solicitada el órgano judicial se pronuncie).
229. Frente a la claridad de una regla establecida con ese carácter, la suspensión se condiciona a la manifestación del interesado de su intención de interponer recurso contencioso-administrativo, sin que se exprese de qué forma debe hacerlo ni en qué momento.
230. Cabe pensar que será válida siempre que llegue a conocimiento de la Administración antes de que expire el plazo para formalizar el recurso y, si lo ha interpuesto y ha solicitado la suspensión cautelar, esa falta de manifestación no tendrá consecuencia alguna.



231. Por lo que se refiere al nuevo contenido del artículo 22.4 LPSAP, este es fiel trasunto del último párrafo del artículo 30.3 LRJSP:

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

232. El origen de tal previsión se encuentra en la situación de incertidumbre provocada por la doctrina de dos sentencias del Tribunal Supremo dictadas en interés de ley, de 15 de diciembre de 2004 y de 22 de septiembre de 2008.

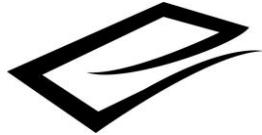
233. Lo expresa con acierto el primer voto particular de la STC 37/2012, de 19 de marzo:

En efecto, conforme a la primera, el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de resolver expresamente un recurso de alzada contra una resolución sancionadora no permite computar ese plazo de demora a efectos de prescripción de la infracción. Conforme a la segunda, ese mismo incumplimiento, si bien impide la ejecutividad de la sanción impuesta, tampoco permite computar ese plazo de demora a efectos de prescripción de la sanción. De todo ello resulta que, una vez dictada una resolución sancionadora por la Administración, si el sancionado recurre en alzada y la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente dicho recurso, la consecuencia es que el transcurso del tiempo no puede ser computado como prescriptor ni de la infracción ni de la sanción, con lo que se produce una situación jurídica de perpetua pendencia del ciudadano al procedimiento sancionador.

234. El Tribunal Constitucional desestimó en dicha sentencia la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juzgado de los contencioso-administrativo, descartando, en lo que ahora interesa, que la doctrina del Tribunal Supremo infringiera el principio de seguridad jurídica (la sentencia tiene cuatro votos particulares que defienden lo contrario).

235. Lo relevante es que la LRJSP es consciente de la situación de incertidumbre en la que se coloca al sancionado.

236. De un lado, no cabe ejecutar la sanción hasta que se resuelva expresamente el recurso de alzada, lo que ya había quedado razonado en la STC 243/2006, donde se consideró lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por irrazonable, una



interpretación judicial según la cual el mero transcurso de los plazos legalmente establecidos para entender desestimado por silencio administrativo un recurso de alzada contra una resolución sancionadora (tres meses, conforme al art. 115.2 LRJPAC) y para recurrir en vía contencioso-administrativa frente a esa desestimación presunta (seis meses, conforme al art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa –LJCA–), determinan *per se* la firmeza de la sanción en vía administrativa, permitiendo así su inmediata ejecución.

237. De otro lado, ese plazo no computa ni a efectos de prescripción de la infracción (lo que algunos autores han defendido por el paralelismo con lo que sucede en el orden penal) ni a efectos de prescripción de la sanción, fruto de la interpretación jurisprudencial (las comentadas SSTS de 15 de diciembre de 2004 y de 22 de septiembre de 2008), refrendada por la STC 37/2012.
238. Para evitar las consecuencias que provocaba que fuera la Administración la que, en el momento en que lo considerara oportuno, activara la ejecución al resolver el recurso de alzada, mientras tanto existía un limbo jurídico, una especie de tiempo muerto, el legislador ha establecido que el plazo de prescripción de la sanción comience a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada.
239. Aunque es una opción hasta cierto punto incongruente, porque no se puede ejecutar la sanción pero corre el plazo de prescripción de la ejecución, es preciso admitir que permite alterar esa situación y conmina a la Administración a cumplir su obligación de resolver en plazo.
240. Ahora bien, la LRJSP nada dice sobre lo que ocurre cuando el recurso interpuesto es un recurso de reposición y no se ha dictado la resolución administrativa. El paralelismo existente ahora entre los dos recursos y la inejecutabilidad de las resoluciones hasta que no se resuelvan, debería conducir a que también comience a correr el plazo de prescripción de las sanciones, en el caso de desestimación presunta del recurso de reposición, desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.
241. No tendría sentido que la ley mejorara la situación jurídica del sancionado porque el acto es susceptible de recurso de alzada y le perjudicara porque el acto es susceptible de recurso de reposición, para colocarle en la situación de indeterminación o apertura *sine die* del plazo de prescripción que ha sido legalmente corregida.



Artículos 30 y 35 (personas interesadas, denunciante e iniciación a instancia de parte):

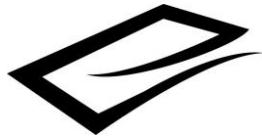
242. Entiende la Comisión que es preciso partir del básico artículo 62 LPAC en el que cabe distinguir tres tipos de denunciantes: el denunciante simple (el que aporta la noticia *criminis*), el denunciante cualificado (que además tiene la condición de interesado) y el denunciante presunto infractor (que pretende de esa forma lograr clemencia).
243. La posición del denunciante simple no le permite intervenir en el procedimiento ni reaccionar frente a la decisión de la Administración de abrir o no el procedimiento sancionador. Lo que sí señala el artículo 62.2 LPAC es que, cuando en la denuncia se invoca un perjuicio en el patrimonio de las administraciones públicas, la no iniciación del procedimiento debe ser motivada, y se les reconoce el derecho a que les sea notificada la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.
244. Distinto es el caso del denunciante cualificado que tiene la condición de interesado, condición que no niega el artículo 62.5 LPAC cuando advierte que la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento.
245. Ello es debido a que para ser interesado debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 4 LPAC. Por la propia naturaleza del procedimiento sancionador —ejercicio del *ius puniendi* del Estado—, resulta discutible que puedan existir interesados, en tanto que titulares de un derecho subjetivo a exigir la imposición de un castigo. Por el contrario, poco a poco se va abriendo la posibilidad de que existan interesados, en tanto que titulares de intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución.
246. De la lectura de la STC 143/2000, de 29 de mayo, se extrae la idea de que no es descartable, en algunos casos, que la víctima tenga un interés legítimo, directo y muy cualificado para defender la imposición de la sanción (el existir una conexión jurídica indudable entre la infracción administrativa del empresario y el derecho al recargo de prestaciones del trabajador). Pero la STC 48/2009, de 23 de febrero, que se dicta en ese mismo ámbito, estima que el reconocimiento de esa legitimación debe producirse en muy contados casos porque la imposición de una sanción es “ejercicio de una potestad exclusiva de la Administración”.
247. En concreto:

Por un lado, el recurrente no se veía impedido de acudir a los Tribunales civiles para obtener de la empresa una indemnización por los daños causados o a los Tribunales del orden social en pretensión de que dicha empresa abonare el pago del recargo de



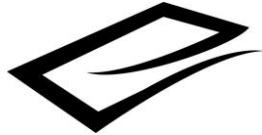
prestaciones económicas previstas para los casos de accidente de trabajo. Por otro, la decisión de archivo del expediente sancionador tampoco despliega, por ser un mero pronunciamiento administrativo, ningún tipo de efecto prejudicial sobre los órganos judiciales civiles o sociales que deben pronunciarse sobre el ejercicio de dichas acciones, quienes mantienen su plenitud de jurisdicción para decidir en cada caso, al margen de lo concluido por la Administración, sobre la existencia de una infracción de la normativa de seguridad laboral a los efectos de la concreta acción ejercitada.

248. Hay una disociación entre la propia sanción, y sus finalidades, y la reparación del daño causado por la misma, que atiende a otros presupuestos, El Tribunal Constitucional no parece excesivamente proclive a tratar un procedimiento triangular —Administración titular de la potestad sancionadora e interesados con posiciones jurídicas contrapuestas—, a quienes dirige a otras vías para solventar sus conflictos.
249. En cualquier caso, el legislador sectorial, en algunos casos, ha reconocido directamente esa condición de interesados, por poner un ejemplo, caso de Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. El artículo 89, titulado legitimación y ubicado en el régimen sancionador, dispone lo siguiente:
 1. Las personas con discapacidad, sus familias y las organizaciones representativas y asociaciones en las que se integran, tendrán la consideración de interesados en estos procedimientos en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
 2. Contra el acuerdo de archivo de las actuaciones o la resolución desestimatoria, expresa o tácita, de la denuncia o puesta en conocimiento de la Administración de posibles infracciones previstas en esta ley o en las que establezcan las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias, las organizaciones y asociaciones anteriormente referidas estarán legitimadas para interponer los recursos o, en su caso, las acciones que consideren procedentes como representantes de intereses sociales.



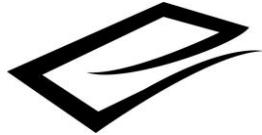
3. La legitimación activa que se otorga a las citadas organizaciones y asociaciones, en ningún caso supondrá trato preferente cuando sean denunciadas o se las considere presuntas infractoras por la Administración competente.

250. Dicho muy resumidamente, no estamos ante una cuestión ni cerrada ni pacífica, pero se pueden adelantar las siguientes reflexiones.
251. Con carácter general, sólo tienen interés legítimo en los expedientes sancionadores aquellas personas contra las que se dirija el ejercicio de la potestad sancionadora.
252. Su posición en el procedimiento sancionador está claramente diferenciada porque además de los derechos generales de los interesados, recogidos por el artículo 53.1 LPAC, tienen los siguientes derechos, ex artículo 53.2 LPAC: a) a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; b) a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.
253. En determinados y singulares casos, especialmente cuando así lo establezca expresamente una ley, es posible otorgar la condición de interesado a la víctima o a un particular o a una asociación u organización representativa, cuando aquellas puedan experimentar un beneficio real y efectivo o evitar un perjuicio o una carga.
254. Incluso podrán ser interesados los que carecieran de tal interés en aquellos ámbitos en los que se reconoce una legitimación derivada de la acción pública (que permite impugnar tanto la actividad como la inactividad de la Administración y plantear las acciones oportunas para combatirla, ya sea en la vía administrativa como, si no la corrigiera, en la contencioso-administrativa).
255. En suma, el denunciante de una conducta ilícita no está, al menos en la mayoría de los casos, legitimado para exigir la puesta en marcha de la potestad sancionadora. Sólo se ha admitido dicha legitimación en determinados supuestos, al estar prevista en ley o donde se ha demostrado que los intereses legítimos del denunciante se hallan afectados por el ejercicio o no ejercicio de esa potestad sancionadora; de forma que la puesta en marcha de la misma pueda producirles un beneficio jurídicamente legítimo o evitarles un perjuicio.
256. Ahora bien, una vez reconocida esa legitimación, aun con tales salvedades, se plantea a continuación una doble cuestión, si la misma lleva aparejada la posibilidad de iniciar el procedimiento sancionador y cuál puede ser su posición como interesado en el



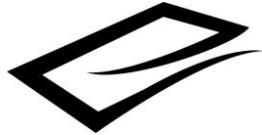
procedimiento, si debe existir una especie de igualdad de armas procedimentales con el presunto responsable.

257. El literal del artículo 63.1 LPAC descarta de forma absoluta que sea posible la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado, a lo que se une que el artículo 25.1.b) LPAC señala que en los procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa “producirá la caducidad”. No hay posible estimación o desestimación de las pretensiones por silencio administrativo.
258. Si no fuera suficiente con el sentido de las palabras, el contexto indica que las especialidades de los procedimientos sancionadores se incluyen en la sección 2^a del capítulo II del título IV de la LPAC, dedicado a la iniciación del procedimiento de oficio por la Administración.
259. Como interesado, la LPAC no establece ninguna singularidad respecto a sus derechos (como los reconocidos al presunto responsable) por lo que tendrán que ser los comunes del artículo 53.1 LPAC. No parece dudoso que puedan formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, a raíz del acuerdo de iniciación, que se ha de notificar a “los interesados, entendiendo en todo caso por tal al inculpado” (artículo 64.1 LPAC), o en cualquier momento anterior al trámite de audiencia (artículo 76.1 LPAC). De igual forma podrán solicitar la práctica de pruebas (artículo 77.3 LPAC). Y tras la confección de la propuesta de resolución su participación en el trámite de audiencia no parece tampoco controvertida (el artículo 89.2 LPAC, alude a “los interesados”, simplemente).
260. Pero es claro que el presunto infractor se encuentra investido de las garantías del artículo 24.2 CE y que estas no son extensibles a otros interesados.
261. Partiendo de tales premisas, analizaremos el anteproyecto.
262. El nuevo artículo 30 LPSAP amplía el círculo de los interesados que pueden intervenir en el procedimiento sancionador, incluyendo no solo a los inculpados (o presuntos responsables) y a los que lo promuevan como titulares de derechos o interés legítimos individuales, sino también a aquellos que “sin haber participado en el inicio del mismo, aleguen derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte o cuyos interés legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.
263. La parte expositiva de la LPSAP argumenta los motivos de la redacción actual:

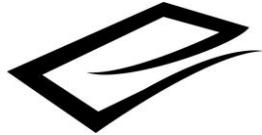


Los artículos 30 y el 35 pretenden introducir el equivalente a la acusación particular del proceso penal. No se encuentra motivo alguno para limitar la virtualidad del concepto general de interés legítimo en el procedimiento administrativo sancionador. El ciudadano no tiene derecho a castigar, pero, en cuanto víctima posible del ilícito penal o administrativo, tiene un claro interés en solicitar el ejercicio del poder público punitivo y en participar en el procedimiento previsto para encauzar tal ejercicio. La infracción administrativa puede perjudicar los derechos e intereses individuales tanto como el delito o la falta penales (amen del perjuicio al interés general siempre presente), por lo que no se alcanza a comprender la causa de la limitación consistente en que en el procedimiento administrativo sancionador únicamente estén presentes el interés general y el individual del imputado. Si se excluyen del procedimiento sancionador los supuestos de las letras b) y c) del número 1 del artículo 31 de la Ley 30/1992 es, por un lado, porque no existen en el procedimiento sancionador interesados necesarios, al no haber un derecho individual a la sanción ni poderse exigir, en el marco de dicho procedimiento, el resarcimiento de los daños individuales derivados de la infracción, y, por otro lado, porque se quiere evitar la multiplicación de posiciones acusadoras construidas a partir de la preexistencia de un procedimiento administrativo sancionador.

264. Entiende la Comisión que no hay un obstáculo para ampliar la condición de interesados a los que, teniendo un interés legítimo, se personen en el procedimiento. La reforma se inscribiría en una línea en la que progresivamente se tiende a dar una paulatina entrada en el procedimiento a interesados que no son el presunto responsable. Distinto será valorar si tal interés legítimo concurre.
265. Respecto a la tramitación, el nuevo artículo 34 quinquies LPSAP regula la iniciación de oficio por denuncia. En el mismo aparecen los tres denunciantes que hemos citado, el denunciante simple, el denunciante interesado y el denunciante presunto infractor.
266. Al denunciante simple se dedican dos apartados no exactamente coincidentes, porque el apartado 3 recoge el contenido del artículo 62.2 LPAC y el apartado 5 dice que no tendrá más participación en el procedimiento que el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquel y, en su caso, de la resolución que le ponga fin (que proviene del actual artículo 34.4 LPSAP), que es un derecho más amplio y no está condicionado a que invoque un perjuicio en el patrimonio de las administraciones públicas.



267. El denunciante presunto infractor, en realidad, es un denunciante que se autoinculpa para excluir o modificar su responsabilidad, por lo que podría tratarse su situación y derechos, como hemos dicho anteriormente, en el artículo 6 LPSAP.
268. En cuanto al denunciante interesado, el apartado 6 indica que “serán de aplicación, junto con lo previsto en este artículo, las normas del artículo siguiente”.
269. Esa remisión al propio artículo debe serlo al contenido de la denuncia, apartado 2 del artículo 34 quinquies. En tanto que la remisión al artículo siguiente exige examinar el nuevo artículo 35.
270. Es cierto que el vigente artículo 35 LPSAP planteaba algunas dudas, al llevar por título el de iniciación a instancia de parte (como el nuevo) y requerir del interesado que cumplimentara su solicitud teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 70.1 LRJPAC (ahora artículo 66.1 LPAC). Pero no se discutía que, pese a tales contenidos, la efectiva iniciación se producía de oficio con el acuerdo de iniciación que dictaba el órgano competente, ex artículo 36 LPSAP (ahora también nuevo artículo 36), que marca además el *dies a quo* del plazo para su tramitación, con la consecuencia de que superado el tiempo máximo, sin que se haya dictado y notificado la resolución, se produce la caducidad, ex artículo 43.4 LPSAP (ahora artículo 43 sexies)).
271. Sin embargo, esa caracterización fundamental del procedimiento como procedimiento iniciado siempre de oficio se ve oscurecida con varios mensajes incluidos en varios preceptos cuya reforma se acomete y que han de ser suprimidos.
272. En primer lugar, el artículo 36.2 alude a “los efectos que pueda producir el silencio administrativo”, cuando si expira el plazo máximo de resolución y notificación, lo que se produce, como ya hemos manifestado, es la caducidad.
273. En segundo lugar, el artículo 43.1, *in fine*, establece que “en los procedimientos tramitados a solicitud de persona interesada, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por esta, sin que en ningún caso se pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede”. La resolución no depende obviamente de las peticiones del interesado, sino de que el órgano competente estime que existe o no infracción y responsabilidad.
274. En tercer lugar, el artículo 43 ter incluye como posibles formas de terminación del procedimiento “la renuncia o el desistimiento de la persona interesada”, lo que se desarrolla en el artículo 43 quinquies, en cuyo apartado 2 se regulan los casos iniciados a instancia de parte interesada.

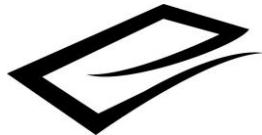


275. El papel activo que, sin duda, otorga la LPSAP a los interesados (distintos del presunto infractor) no llega hasta el punto de que puedan disponer del propio procedimiento sancionador, configurado como un cauce en que hacer valer sus pretensiones.
276. Que el denunciante interesado desista o se retracte de la denuncia presentada (STS de 16 enero 1998—RJ 186/1998) no vincula a la Administración que, una vez conocidos los hechos, en principio está obligada a depurar las responsabilidades.
277. Por otra parte, entendemos que resulta excesiva la afirmación del artículo 36 bis.4 LPSAP, según la cual el instructor ha de adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de las personas interesadas en el procedimiento.
278. La naturaleza del procedimiento sancionador hace difícil que pueda existir esa paridad. La presunción de inocencia implica que nadie pueda ser condenado sin una actividad probatoria suficiente, siendo necesaria una evidencia tanto sobre el hecho punible como de su participación en el mismo del presunto responsable.
279. En ese sentido, la carga de la prueba corresponde al que acusa, tanto a la Administración como, en su caso, al interesado que ha solicitado la imposición de la sanción.
280. Con arreglo a ese principio y admitida la intervención de interesados que no son el presunto responsable, convendría reconsiderar algunas acotaciones novedosas, ya que suscitan cuestiones delicadas.
281. Caso de la incluida en el artículo 37.1 b), que proviene del artículo 77.2 LPAC (“En particular, quien instruya acordará la apertura de un periodo de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por las personas interesadas o la naturaleza del procedimiento lo exija”), o de la incluida en el artículo 39.4, que proviene del artículo 82.4 LPAC (“Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”).
282. En el primer caso, aunque tenga por ciertos los hechos, sigue existiendo la necesidad de una prueba de cargo suficiente, sin que el presunto responsable este obligado a probar su propia inocencia. En el segundo, sería posible su aplicación si solo interviene el presunto responsable y no fueran tenidos en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el mismo (algo que podría suceder, pero en muy contadas ocasiones de autoinculpación o asunción de responsabilidad, lo lógico es que la Administración despliegue una labor instructora, cuando ha dictado un acuerdo de iniciación con el contenido previsto por el artículo 36 LPSAP).



Artículo 31 (Medidas provisionales y cautelares):

283. La LPAC incluye un solo precepto en materia de medidas provisionales, en concreto el artículo 56 LPAC. Anteriormente, el artículo 72 LRJPAC las contemplaba también de forma general, mientras que el artículo 136 LRJPAC establecía su régimen en el marco del procedimiento sancionador (con el requisito de que estuvieran previstas en las normas que los regulan).
284. Puede afirmarse que el legislador básico ha considerado suficiente la regulación genérica, suprimiendo toda mención a las medidas provisionales en el procedimiento sancionador, al ser innecesaria.
285. Tanto en la LRJPAC como ahora en la LPAC se distinguen las medidas provisionales que se adoptan una vez iniciado el procedimiento, de las medidas “provisionalísimas” que se adoptan antes de que se inicie.
286. El artículo 31 LPSAP se centra en la garantía del interesado y distingue las medidas provisionales que se adoptan previa audiencia del mismo y las provisionalísimas en las que la audiencia es posterior (medidas adoptadas inaudita parte de manera semejante a la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo). El artículo 32 LPSAP regula, a su vez, la adopción de las medidas provisionales por funcionarios inspectores.
287. Frente a la dicotomía terminológica entre medidas provisionales y medidas cautelares, si bien la LPSAP elige el segundo término (tanto en este artículo 31 como en el artículo 32, dedicado a la adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores), la LPAC se decanta por el primero, con una cierta lógica. Las medidas provisionales se adoptan cuando todavía no existe una resolución que ponga fin al procedimiento, se dirigen a garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o a preservar otros fines durante la pendencia del procedimiento (artículo 56 LPAC y artículo 31.1 LPSAP), en tanto que las medidas cautelares tienen por objeto un acto administrativo y se dirigen a garantizar la ejecución de la resolución ya dictada (artículo 90.3, 117.4 LPAC y capítulo II del título VI de la LJCA).
288. En principio, aunque el artículo 31.2 LPSAP no lo exprese, una interpretación conjunta con el artículo 72.2 LRJPAC lleva a la conclusión de que las medidas provisionalísimas se pueden adoptar sin audiencia y sin que se hubiera dado inicio al procedimiento.
289. Con la nueva redacción del artículo 31.2 LPSAP no será precisa ninguna labor hermenéutica, pero convendría, para que resulte más claro, reformular su mensaje. En primer lugar, identificando los casos, párrafo segundo (“En los casos de urgencia inaplazable”), en segundo lugar, abordando la posible omisión de la audiencia o mejor



dicho su sustitución, párrafo primero (“La audiencia previa”), y por último, las consecuencias de su adopción, párrafo tercero (“Las medidas provisionales adoptadas”).

290. Hay que advertir que esas alegaciones posteriores lo son por un plazo común de cinco días y que sobre las mismas debe pronunciarse necesariamente el acuerdo de iniciación del procedimiento dentro de los quince días siguientes a su adopción. La perentoriedad de los plazos exigirá que no se produzca ninguna demora en la práctica de las notificaciones

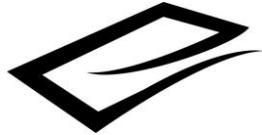
Artículo 36 (Acuerdo de iniciación):

291. El nuevo artículo 36.3 LPSAP previene que la notificación del acuerdo de iniciación que no reúna los requisitos dispuestos en este artículo o no respete los derechos lingüísticos de las personas interesadas sólo surtirán efecto para la persona afectada a partir de la fecha en que se subsane el error o la persona interesada realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.
292. Debemos distinguir dos contenidos del mismo: la notificación del acuerdo que no reúna los requisitos dispuestos en este artículo y la notificación que no respete los derechos lingüísticos de las personas interesadas.
293. En el primer caso, se confiere a los defectos del acuerdo de iniciación —ya que alude a los “requisitos dispuestos en este artículo” (identificación de los presuntos responsables, hechos, calificación jurídica y sanciones que pudieran corresponder, instructor del procedimiento, etc..), es decir, carencias en el contenido sustantivo del acto— la consideración de simples defectos en la notificación (al omitir informar si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos), con la consecuencia prevista en el artículo 40.3 LPAC, lo cual debe reconsiderarse.
294. La debida confección y notificación del acuerdo de iniciación forma parte de las garantías del art. 24.2 CE, que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador.
295. Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el ejercicio de los derechos de defensa y a ser informado de la acusación presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un



procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (SSTC 226/2007, de 22 de octubre, F. 3, 128/2008, de 27 de octubre F. 2).

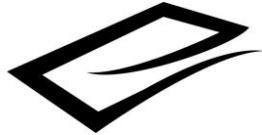
296. En el segundo caso, nos enfrenta a la cuestión de los derechos lingüísticos del presunto infractor. El artículo 13.c) LPAC incluye entre los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas, el de utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Por su parte, el artículo 15.2 LPAC prevé que en los procedimientos tramitados por las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.
297. Ello nos lleva a recordar que el artículo 5.2.b) de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LBNUE), reconoce a los ciudadanos del País Vasco el “derecho de relacionarse en euskera o en castellano oralmente y/o por escrito con la Administración y con cualquier organismo o entidad radicado en la Comunidad Autónoma”. Por su parte, el artículo 6.2 LBNUE contempla que en los expedientes o procedimientos en los que intervenga más de una persona, los poderes públicos utilizarán aquella lengua que establezcan de mutuo acuerdo las partes que concurran. Y que su párrafo final “En caso de no haber acuerdo se utilizará la que disponga la persona que haya promovido el expediente o el procedimiento, sin perjuicio de las partes a ser informadas en la lengua que deseen”, fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 82/1986, de 26 de junio.
298. En el caso de los procedimientos sancionadores, al iniciarse de oficio, los interesados no pueden ejercer su derecho de elección de la lengua en la que ser atendidos, por lo que el acuerdo de iniciación, de forma acorde con la cooficialidad de ambas lenguas, debería redactarse en bilingüe (la lengua elegida por el denunciante no puede determinar la lengua de tramitación por la diferente situación en la que se encuentran el denunciante y el presunto responsable).
299. A partir de ese momento, y durante el curso del procedimiento, los interesados podrían escoger una de ellas para la tramitación y resolución del procedimiento. Si solo hubiera un interesado, el presunto responsable, es obvio que tendría que seguirse en la que hubiera elegido. Si hubiera varios, y no existiera acuerdo entre ellos, tendría que seguirse de forma bilingüe.
300. La falta de respeto de los derechos lingüísticos nos enfrenta a la vidriosa cuestión de cuáles son las consecuencias que se derivan de su infracción, especialmente si el afectado es el inculpado.



301. En el caso del acuerdo de iniciación, no debemos olvidar que se trata de un acto de mero trámite y, en general, solo es susceptible de recurso si se dan las circunstancias que relaciona el artículo 112.1 LPAC. En ese sentido, si el imputado aprecia que han quedado comprometidos sus derechos de defensa y a ser informado de la acusación porque, habiendo solicitado su notificación en una lengua distinta en la que le fue remitido la Administración se ha negado a ello, podría recurrirlo alegando indefensión o perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos.
302. De igual forma, podría combatir la resolución final para defender que no ha servido para interrumpir la prescripción de la infracción (aunque el procedimiento podría abrirse nuevamente si aquella no ha prescrito). El artículo 22.3 LPSAP señala que interrumpe la prescripción de la infracción la iniciación, con conocimiento del presunto responsable, del procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora.
303. En el contexto del entero procedimiento, entiende la Comisión que la respuesta jurídica podría consistir en la nulidad de la resolución sancionadora, siempre que, habiéndose tramitado con infracción de la lengua elegida por los interesados, ello haya supuesto privación o limitación de sus derechos de defensa y a ser informado de la acusación.

Artículo 38 (Borrador de propuesta, resolución directa y propuesta de resolución):

304. El anteproyecto destaca como una de sus medidas novedosas la nueva configuración de la propuesta de resolución.
305. El nuevo artículo 38 está dedicado al borrador de propuesta y a la resolución directa. Aunque también menciona en su título a la propuesta de resolución, esta se regula en los nuevos apartados 5 y 6 del artículo 39 LPSAP.
306. El borrador de propuesta lo redacta el instructor, una vez concluida la instrucción, y puede tener un doble contenido, según si aprecia que existe o no infracción y responsabilidad.
307. En el iter procedural es un antecedente de la propuesta de resolución, sobre el que se realiza el trámite de audiencia (artículo 39.1 LPSAP). Si del resultado del trámite (en el que los interesados podrán formular alegaciones y podrán presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en el plazo de quince días) el instructor mantiene el contenido del borrador, el borrador se transforma en propuesta de resolución, lo que se notifica a los interesados y se cursa al órgano competente para resolver (artículo 39.5 LPSAP). Si por el contrario introduce modificaciones (“respecto de lo estrictamente contenido en el borrador”), se otorga nuevo trámite de audiencia a los



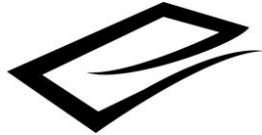
interesados (para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes por un plazo de diez días) en relación a la definitiva propuesta de resolución (artículo 39.6 LPSAP).

308. Es indudable que el borrador de propuesta constituye un trámite adicional no previsto en la LPAC (que sigue el procedimiento trazado por el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto), y si bien es posible incluirlo, debe serlo con los requisitos que fija el artículo 1.2 LPAC “cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento y, de manera motivada”.
309. En esta materia, respecto a las garantías procedimentales, la exposición de motivos de la LPSAP señala sus objetivos:

La presente ley, partiendo de lo ya existente e inspirándose en ello, se limita a intentar precisar y completar, buscando siempre el equilibrio entre la eficacia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que es eficacia en la protección de los importantes derechos y valores a que aquélla sirve, y el respeto a la esencia de los derechos del ciudadano implicados en el procedimiento.

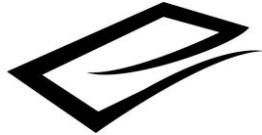
310. Es indudable que el actual procedimiento no supone merma alguna de los derechos reconocidos al presunto responsable, que desde el inicio del procedimiento es informado de los hechos que motivan la incoación, su posible calificación jurídica y las sanciones que pudieren corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción [artículo 36.1.b) LPSAP].
311. También es informado desde el primer momento de su derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, este podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada [nuevo artículo 36.1.f) LPSAP].
312. En cuanto al principio acusatorio, como ha declarado la doctrina jurisprudencial, por todas STS de 27 de abril de 1998 (RJ 3646/1998):

Esta Sala, en reiteradas Sentencias (21 abril, 2 junio, 6 junio y 30 julio 1997 [RJ 1997\3340, RJ 1997\5437 y RJ 1997\6331], 9 y 16 marzo 1998 [RJ 1998\2848]) ha afirmado que el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el art. 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente



en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. Excepcionalmente, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso.

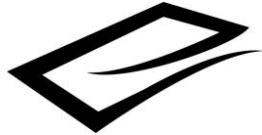
313. En ese contexto, parece矛盾orio con el desarrollo ágil del procedimiento —que debe ajustarse a los plazos máximos de tramitación— que los dos documentos acusatorios clásicos, el acuerdo de iniciación (que incorpora el pliego de cargos) y la propuesta de resolución, se puedan reducir a uno si el interesado no efectúa alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación y, sin embargo, a ambos documentos acusatorios se añada un tercero, el borrador de propuesta, de discutible eficacia.
314. Es cierto que, con arreglo al novedoso iter, al redactarse la propuesta de resolución después del trámite de audiencia (en el que se pone de manifiesto el borrador de propuesta), y no antes de cumplimentarse ese trámite, tal y como está previsto en el artículo 89.2 LPAC y el vigente artículo 39 LPSAP, se facilita al instructor que la confeccione tomando en consideración las nuevas alegaciones y pruebas que se presenten en el trámite de audiencia. Pero ello no evita que se puedan formular nuevas alegaciones y pruebas a raíz del segundo trámite de audiencia, lo que llevaría a una espiral interminable de propuestas y audiencias.
315. Si las alegaciones y pruebas son relevantes, lo lógico es que se formulen y presenten por los interesados cuando se les da audiencia con el acto de iniciación (artículo 36.2 LPSAP), y, si no las pueden formular o aportar en ese momento, hay que subrayar que, con arreglo al principio de acceso permanente al procedimiento (artículo 24 LPSAP), las pueden aducir en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, debiendo ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución (nuevo artículo 36 ter LPSAP).
316. En la línea de flexibilizar el procedimiento y evitar la carga de tramitarlo hasta su conclusión se puede mencionar también la posibilidad de que se resuelva si la persona reconoce voluntariamente su responsabilidad o si procede al pago voluntario cuando las sanciones sean pecuniarias, lo que se traduce en reducciones de su cuantía (nuevo artículo 43 quater LPSAP).



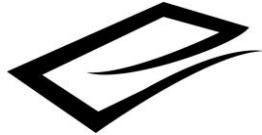
317. En el procedimiento de elaboración del anteproyecto, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ha puesto serias objeciones al trámite invocando las dificultades ya existentes, sin el mismo, para cumplimentar el procedimiento en plazo. Mientras que EUDEL ha entendido que puede resultar innecesario y generar confusión.
318. La Comisión sugeriría reconsiderar la modificación proyectada para incorporar al procedimiento sancionador el borrador de propuesta, y de tomar su redactor la opción final de establecer ese trámite adicional, debería quedar argumentado en el expediente con un mayor detalle y precisión por qué se estima que resulta eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento sancionador, sin que se pongan en riesgo el logro de los fines perseguidos en cada caso por la potestad sancionadora.

Otras cuestiones:

319. A pesar del juicio positivo que merece el resto del anteproyecto, existen aspectos de la ordenación que sugieren las siguientes recomendaciones que, de ser atendidas, podrían facilitar la mejor comprensión de sus mensajes normativos en beneficio de la seguridad jurídica.
320. Parece que en la redacción del **artículo 1.3 LPSAP** se ha partido del artículo 25.3 LRJSP, pero luego ha incorporado un contenido distinto.
321. Hay razones para sostener que la extensión de los principios establecidos por el capítulo III del título preliminar de la LRJSP es consecuencia de la aplicabilidad directa en ese ámbito también de la CE pues dimanan directamente de los artículo 25 y 24.2 CE, como ya hemos explicado en el procedimiento. Pero al mismo tiempo diríamos que, al margen de tales principios, hay razones que explican que sea distinto su régimen jurídico, ya que “las relaciones de sujeción especial presentan rasgos de excepcionalidad en relación a la potestad sancionadora de la Administración Pública” (dictamen del Consejo de Estado exp. 275/2015).
322. En ese contexto el anteproyecto da a las previsiones de la LPSAP el carácter de norma general, a las que acudir para colmar las lagunas de la norma especial, que sería el régimen disciplinario.
323. Sin embargo, como ya hemos adelantado, el legislador estatal, al margen de la extensión de los principios de la potestad, nada ha dispuesto en la LPAC sobre el carácter supletorio de sus reglas procedimentales. Tampoco el EBEP dice nada al respecto.

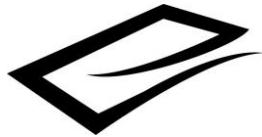


324. Entiende la Comisión que el legislador vasco, en ejercicio de su competencia en materia de función pública (artículo 10.4 EAPV), puede dar naturaleza de derecho supletorio al conjunto de la LPSAP, pero ese cambio, consecuencia de la proximidad de las dos regulaciones y sus finalidades, exigiría una explicación suficiente que no obra en el expediente del anteproyecto.
325. La expresión “con naturalidad” y “revocación de acciones administrativas” que contempla el **artículo 11.2 LPSAP** podrían suprimirse en tanto que no añaden nada relevante al mensaje, y la segunda genera dudas porque se ignora cuál es su sentido.
326. Podría quedar redactado de una forma más sencilla si en vez de “o la revocación de acciones administrativas que impliquen la pérdida de derechos condicionados o indebidamente adquiridos por el administrados” dijera “o la pérdida de derechos condicionados o indebidamente adquiridos por el administrado”.
327. El nuevo **artículo 38.3 LPSAP** recoge solo alguna de las circunstancias del artículo 89.1 LPAC, sin que se explique por qué se limitan las facultades del instructor para resolver la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución,
328. Tales circunstancias son: a) la inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción; b) cuando los hechos no resulten acreditados; c) cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa; d) cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad, y; e) cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.
329. No acaba de comprenderse el sentido del nuevo **artículo 42.2 LPSAP** (artículo trigésimo octavo). Según su literal:
- La posibilidad de prorrogar, de la manera y por las razones previstas en el artículo 40.2, el plazo de alegaciones previsto en el artículo 39, así como la concesión de un segundo trámite de audiencia en el sentido del artículo 39.6, se comprenderán ambas dentro de estas actuaciones complementarias, en cuyo caso no será necesario la evacuación de nuevo trámite de alegaciones en el sentido de lo previsto en el apartado siguiente.
330. Se conectan la falta de concesión del trámite de audiencia una vez practicadas actuaciones complementarias (ordenadas por el órgano competente para resolver) con la posibilidad de ampliar al plazo de alegaciones previsto en el artículo 39 (ampliación sobre la que nada dice ese precepto) por las razones de la prórroga del



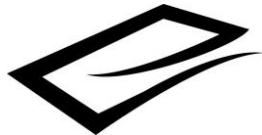
plazo de prueba del artículo 40.2 (que son específicas del periodo de prueba, aunque con la redacción vigente lo eran también para prorrogar el plazo de alegaciones, pero esa posibilidad ha quedado suprimida) y con la concesión de un segundo trámite de audiencia del artículo 39.6 (que se concede cuando el instructor varía el borrador de propuesta en la propuesta de resolución definitiva).

331. En cualquier caso, es obvio que tales alegaciones no forman parte de las actuaciones complementarias que se deciden por el órgano competente para resolver, sino de la instrucción que se lleva a cabo ante el órgano instructor. Y que el presunto responsable nada ha podido alegar sobre el resultado de las actuaciones complementarias en tales trámites antecedentes.
332. Otra cosa distinta es que el plazo de las propias actuaciones complementarias se acorte o se prorrogue, lo que regulaba el vigente artículo 42.1, segundo párrafo, LPSAP, si concurren las causas del artículo 40 LPSAP, si bien ahora el artículo 87 LPAC no permite ampliar su plazo pero sí acortarlo.
333. Tampoco se entiende que en el nuevo **artículo 43.2 LPSAP** se admita que la variación de hechos provenga, matizándolos o tomando en cuenta otros, no solo de las actuaciones complementarias o de la diferente valoración de las pruebas y actos de instrucción realizados por el órgano instructor, sino también “del trámite de audiencia final al que se refiere el artículo 39.6” (de esta ley).
334. Si el instructor debe facilitar ese trámite de audiencia, su resultado debe acompañar a la documentación que remita al órgano competente para resolver. Tal vez lo que resulta extraño es que las alegaciones, documentos e informaciones del segundo trámite de audiencia se deban presentar “directamente ante el órgano competente para resolver el procedimiento” (artículo 39.6 LPSAP).
335. El **artículo 43 quinquies LPSAP**, en línea con lo que hemos defendido anteriormente, podría fijar como causas de desistimiento de la Administración, en el caso de menores, la conciliación o reparación, estableciendo su régimen jurídico (los supuestos y requisitos).
336. El **artículo 43 sexies.3 LPSAP** incluye lo dispuesto en el artículo 95.4 LPAC, pero su inserción no resulta recomendable porque puede dar a entender que es posible que, una vez caducado el procedimiento sancionador, este pueda proseguir en el caso de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento.
337. El artículo 95 LPAC, al igual que el artículo 92 LRJPAC, resulta confuso porque incorpora todos los supuestos de caducidad, sin distinguir, en algunas de sus reglas, si



son aplicables a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, a los procedimientos iniciados de oficio por parte de la Administración o a ambos indistintamente.

338. Parece claro que sus dos primeros apartados se refieren a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado (el primero así lo expresa), el tercero a los dos (ya que alude a las acciones del particular o de la Administración) y las dudas surgen respecto al cuarto.
339. Sin embargo, en los procedimientos sancionadores se disipan inmediatamente, por la contundencia del artículo 25.1.b) LPAC: “en estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”, archivo y efectos que solo pueden ser los del apartado 3 de este artículo 95 LPAC (no producirá por si sola la prescripción de la acción, pero el procedimiento caducado no interrumpirá el plazo de prescripción).
340. De entenderse aplicable el artículo 95.4 LPAC quedaría gravemente quebrantada la seguridad jurídica del presunto infractor ante una Administración que podría retomar en cualquier momento un procedimiento objetivamente ya feneido por el paso del tiempo. Además, los parámetros que rigen tal posibilidad son tan indeterminados —la afección al interés general o el aún más abierto de la simple conveniencia de su definición y esclarecimiento— que harían virtualmente inatacable la decisión.
341. En definitiva el campo lógico y natural del artículo 95.4 LPAC es de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (Sentencia de 27 marzo 2012. RJ 5535/2012) en los que, pese a la paralización provocada por el interesado que debería llevar rectamente a la caducidad del procedimiento, la existencia de un interés general preponderante conduce a que se siga sustanciando hasta su resolución final.
342. La **disposición transitoria** está dedicada al régimen transitorio de los procedimientos. En principio, las normas sustantivas (capítulo II) solo serán aplicables una vez entre en vigor la reforma de la LPSAP, salvo que las mismas resulten favorables para el presunto infractor.
343. Lo habitual es que las normas procedimentales (capítulo III) se apliquen a los procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, quedando los anteriores bajo la norma vigente al tiempo de incoarse como lógica aplicación del principio *tempus regit actum*.
344. Establecer una distinción según si se han iniciado antes o después de la LPAC da a entender que es precisa alguna regla que esclarezca su régimen pese a que,

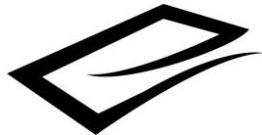


tratándose de normas básicas, las mismas habrán resultado aplicables desde la entrada en vigor de dicha ley, sin que el legislador vasco pueda condicionar su vigencia.

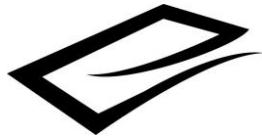
345. En cualquier caso, resulta difícil pensar que todavía no se haya concluido la tramitación de procedimientos iniciados antes del 1 de octubre de 2016 (el vigente artículo 43.4 a LPSAP daba un plazo de seis meses).

C) Técnica normativa

346. En lo que se refiere a la técnica normativa, la Comisión considera que el anteproyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
347. Ello no obstante, se formulan las siguientes observaciones a fin de mejorar la calidad de la futura ley.
348. Parece oportuno dejar señalado que entre las dos opciones, la de aprobar una nueva Ley de potestad sancionadora o la de realizar una modificación parcial de la LPSAP, se ha acogido la segunda, y si bien la Comisión encuentra razones para aconsejar el dictado de una nueva ley, no puede dejar de observar las especificidades del caso.
349. Ciertamente, es preferible en general la aprobación de una nueva ley a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Especialmente, lo es, si la materia es la potestad administrativa sancionadora de la Administración, en la que la seguridad jurídica, tanto en su vertiente objetiva —certeza— como subjetiva —previsibilidad—, requiere que los mandatos normativos aparezcan enunciados con claridad para evitar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance.
350. A ello se añade, en este caso, la extensión de la reforma, ya que abarca hasta 44 artículos, más que los artículos que componen su redacción original. Las Directrices señalan que en el caso de modificaciones extensas se dicte una disposición enteramente nueva.
351. También abonaría esa idea que ello facilitaría la correcta inserción de las nuevas previsiones que suponen la incorporación de normas básicas, evitándose los problemas de ajuste que hemos ido detectando y que son de difícil solución.
352. Por último, la compleja cuestión que suscita la nueva redacción completa de la versión oficial en euskera se evitaría enteramente.

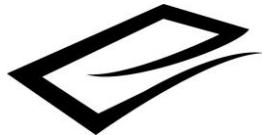


353. Pero, por otro lado, también se percibe en el órgano que ha dirigido la iniciativa una voluntad de mantener la vigencia de la LPSAP y su valor intrínseco, como una ley muy técnica y avanzada a su tiempo que sigue manteniendo intacta su capacidad ordenadora.
354. En la economía de la ley hay que decir que los cambios son pequeños, afectan a temas puntuales o conllevan ligeras matizaciones, y cuando son más profundos (en aspectos como la iniciación a instancia de parte y borrador de propuesta), suscitan objeciones de fondo que aconsejan su reconsideración.
355. En definitiva, la singularidad del caso, exteriorizada por la parte expositiva “siguen siendo todavía válidos los principios, la estructura y las opciones básicas contenidas en la actual LPSAP” y, destacadamente, “no nos enfrentamos a una variación sustancial del marco o contexto normativo de la norma vigente”, podría llegar a avalar, excepcionalmente, el recurso a la técnica de la mera modificación legislativa.
356. De optarse finalmente por la norma modificativa, podría resultar útil que la autorización concedida al Gobierno por la disposición final primera se hiciera extensiva en general a la ley (no solamente a su versión en euskera), para refundir los dos textos legales y formular un texto único.
357. También es oportuno exponer que las directrices no impiden que las modificaciones figuren en artículos independientes, pese a tratarse de una modificación simple, de una sola norma, lo que sí dicen es que, si se trata de una modificación múltiple, de varias normas, que esta se divida en capítulos para usar cada uno de los capítulos para la modificación de cada una de las normas afectadas.
358. Dicho esto, y en relación a la citada exposición de motivos, las menciones a las leyes y convenciones deben hacerse forma completa: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ambos ratificados el 23 de noviembre de 2007.
359. Sin menoscabar en modo alguno su importancia, se sugeriría comprimir el comentario relativo a las razones que aconsejan la adaptación de la versión en euskera, ya que resulta excesivo.
360. Se cierra la parte expositiva con los argumentos que han motivado la técnica de una mera modificación legislativa, pero el añadido final resulta incongruente: “sin producir la



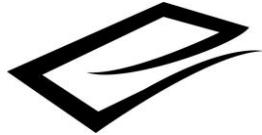
completa sustitución normativa”. La nueva redacción provoca esa sustitución completa del texto antiguo.

361. Sería preferible cuando la modificación es de adición, emplear la dicción “se adiciona” o “se añade”, en vez de “se introduce” (artículo segundo, quinto, etc...),
362. Podría sugerirse, a la vista de su importancia, dedicar un artículo a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, en vez de insertar el contenido de dicho principio (tal y como parece recogido en el artículo 25 LRJSP) en el apartado 7 del artículo 4 dedicado a la tipicidad.
363. Pese al cuidado dispuesto a lo largo del anteproyecto para evitar la utilización de un lenguaje sexista, debe repasarse el texto del artículo 8.5, artículo 11.1, artículo 11.7, artículo 12.1, artículo 21.4, artículo 22.3, artículo 34 quinquies.4, artículo 36.1.d) y artículo 39.5 LPSAP.
364. Se aconsejaría una nueva redacción completa del artículo 9 LPSAP que consignar todos sus cambios (artículo octavo del anteproyecto). Lo mismo sucede con el artículo 24 LPSAP (artículo décimo sexto) que, además, no son muy extensos.
365. El artículo 25.2 LPSAP podría referirse a “En los casos previstos en el apartado anterior” porque en los dos se solicita testimonio de las actuaciones practicadas al Ministerio Fiscal, unas con motivo de la comunicación, las otras con motivo del conocimiento de que se está siguiendo un proceso penal, y hasta que se reciba se podría suspender el plazo máximo para resolver y notificar la resolución. Para abarcar los dos supuestos se tendría que suprimir la expresión “respecto a la comunicación” y sustituir “el inicio de actuaciones” por “la existencia de actuaciones”.
366. Han de modificarse solamente los apartados 1 y 2 del artículo 31 LPSAP (artículo vigésimo segundo), sin renumerar los apartados 3 a 8, como apartados 4 a 9, porque de esa forma desaparece el apartado 3. La remisión que hace el artículo 31.8 LPSAP será la misma establecida anteriormente por el artículo 31.7 LPSAP (corregida la renumeración, al apartado 3).
367. En el artículo 34 bis sería más apropiado que el título indicara “iniciación de oficio por propia iniciativa” que “iniciación de oficio a propia iniciativa”.
368. En concordancia con lo señalado sobre la responsabilidad y la autoría, convendría no aludir en el artículo 34 quinquies.2 LPSAP a los presuntos autores o autoras y demás personas responsables —los únicos responsables de las infracciones son sus autores—, ni modificar tampoco la redacción del artículo 36.1.a) LPSAP para dar entrada a esa



expresión (en cualquier caso, en vez de “posiblemente”, sería preferible “presuntamente”).

369. Los dos añadidos del artículo 35.5 LPSAP (artículo vigésimo noveno), resultan confusos, (“sin perjuicio de ...” y “como si de una”) y no añaden nada relevante a su redacción original.
370. En el artículo 36.1.d) LPASP se hace una remisión al artículo 46 que no existe, será al artículo 43 quater.
371. Se sugiere ajustar también la titulación de los artículos 38 LPSAP (artículo trigésimo quinto) y artículo 39 LPSAP (artículo trigésimo sexto) ya que el primero no regula la propuesta de resolución y el segundo regula la audiencia a las personas interesadas y la propuesta de resolución.
372. En este artículo 39 LPSAP y en el posterior artículo 44.3.e) LPSAP llama la atención que se mencione un supuesto caso en el que se requerirá dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente de los territorios históricos, garantía en el procedimiento sancionador que no consta a este órgano que se encuentre establecida en virtud de norma con rango o fuerza de ley (no forma parte de los asuntos relacionados por el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi).
373. En cualquier caso, convendría sustituir la expresión “formaran parte del procedimiento” por “tuviera que intervenir en el procedimiento”.
374. El artículo 43 LPSAP versa sobre el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario y el título solo hace referencia al primer contenido.
375. Los artículos que se añaden al último artículo reciben el número del artículo 43 y el adverbio numeral latino que por orden les corresponde (bis, ter,...), salvo en el caso del artículo 44, con el que se sigue otro criterio.
376. Convendría omitir la remisión que se hace en el artículo 44.2 LPSAP al artículo 96.2 LPAC, que precisamente obliga a la Administración a seguir la tramitación ordinaria si se opone alguno de los interesados. Esa posibilidad la excluye en los procedimientos de naturaleza sancionadora el artículo 96.5 LPAC.
377. La expresión “que no hayan terminado en la fecha en que esta Ley entre en vigor” de la disposición transitoria, podría sustituirse por “que no haya concluido su tramitación a la fecha de entrada en vigor de esta Ley”.



378. La entrada en vigor de la disposición final segunda debe establecerse, según las directrices, señalándose el día, mes y año en que deba tener lugar. En cualquier caso, la fórmula aconsejable sería la de “entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco”.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 19 de octubre de 2018 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente