



## MEMORIA PARA APROBACIÓN EN CONSEJO DE GOBIERNO DEL PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS.

### 1. Presentación

Los objetivos de la presente Ley son disponer de unas reglas generales sustantivas válidas para la aplicación de cualquier régimen sancionador sectorial, esto es, lo que podría llamarse una parte general del Derecho Administrativo sancionador, y fijar un procedimiento con unas reglas también generales y un «iter» formal igualmente hábiles para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier materia.

Ambos objetivos responden a una necesidad vivamente sentida por el operador jurídico, tanto el que tiene que ejercer la potestad sancionadora como el que se ve en situación de realizar su legítimo derecho de defensa frente al resultado de tal ejercicio.

No obstante el notable acierto y éxito de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, vigente hasta la fecha, (LPSAP), han pasado ya unos años y, desde entonces, se han producido notables modificaciones en el procedimiento. Singularmente, y con carácter de legislación básica, debemos citar la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en menor medida, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que ha supuesto también novedades importantes en la materia.

El texto que se presenta se inspira en la idea de realizar las modificaciones imprescindibles para adaptar nuestra ley a la legislación básica estatal, así como en la oportunidad de introducir variaciones de detalle que mejoren el ordenamiento jurídico vigente.

Para ello, a pesar de la idea inicial de elaborar un texto de explícita modificación de la Ley 2/1998, se ha considerado conveniente seguir los consejos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUAE) y acometer la dinámica de integrar los cambios y presentar una nueva Ley integral.

### 2. Relación de cambios

La ley se divide en tres capítulos: el primero fija el ámbito de aplicación respetando el esquema competencial; el segundo y el tercero, por su parte, recogen el resultado del intento de consecución de los objetivos que persigue esta ley.

El artículo 1 sobre Ámbito de aplicación incorpora mejoras para explicitar la aplicabilidad en el ámbito de las Administraciones locales y para modular su exclusión en el ámbito de las relaciones de supremacía especial de la Administración pública (exclusión respecto a la materia de contratación pública y supletoriedad respecto al régimen disciplinario de los empleados y empleadas públicas). Se mantiene la opción original de restringir la incidencia de las leyes

sectoriales, por lo que ahora se suprime el apartado que pretendía admitir o liberar tal exigencia (anterior 1.5). Los nuevos apartados 5 y 6 regulan el ejercicio de la potestad sancionadora, por lo que se acoplan al mensaje general del precepto.

El artículo 3 sobre Culpabilidad ve suprimida la dicción “incluida ...la simple inobservancia”, de acuerdo con la recomendación de COJUA, que advierte de la confirmación jurisprudencial sobre la única exigencia expresa de dolo o culpa.

Se suprime al constatarse innecesario el nuevo apartado 4 que se pretendía para el artículo 6, que queda sin cambios.

Se sigue la recomendación de dejar sin cambios el artículo 8 trasladando los mensajes pretendidos a un nuevo artículo 9, dedicado a los diversos matices nuevos respecto de la autoría, incluyendo nuevos detalles sobre la autoría de los menores de edad y las personas con discapacidad. Se da entrada a la regulación más detallada de la responsabilidad solidaria de las infracciones en caso de coautoría, procedente en la actualidad del artículo 28.3 LRJSP. Se han reconsiderado algunas advertencias realizadas por la COJUA, de modo que la referencia a la posible intervención de la fiscalía cuando estemos ante menores o personas con discapacidad se modula con la expresa llamada a la ley procesal estatal. Asimismo se suprime la previsión referida al artículo 17 de la Ley 3/2005, pues efectivamente no estamos ante un marco regulador del derecho a la defensa.

Prácticamente se mantiene en vigor la Ley 2/1998 y se incorporan pocos detalles en los preceptos de este capítulo II. Se comparten las reflexiones que al respecto formula la COJUA, haciéndose sin embargo complejo, más allá de las mejoras técnicas que se atienden en su totalidad, la dinámica de hacer cambios para solucionar los problemas de interpretación o de una índole más profunda que se recogen.

El capítulo III tiene también importantes reflexiones. Se han atendido aquellas que sugieren algún cambio concreto, caso de las relativas al artículo 36 (supresión de la referencia al silencio administrativo, dado que en el procedimiento sancionador no tiene cabida y lo que se produce es la caducidad), y ha sido objeto de cambios el proyecto en cuanto a la sección II dedicada a la tramitación, en relación con la iniciación prevista en artículos 34 y siguientes, o en relación con la mecánica propia de la instrucción de los artículos 38 y siguientes, donde se suprime la propuesta inicial de acoplamiento a la legislación básica mediante un nuevo documento que se llamaba “borrador de propuesta”, que se sustituye por el ahora denominado “propuesta de instrucción”, con el que se acabaría la fase de instrucción para dar paso a la auténtica propuesta de resolución de siempre, que ya corresponde a la esfera del órgano sancionador competente para la resolución.

Las garantías procedimentales que requiere el ejercicio del "ius puniendi", desde la perspectiva del adecuado ejercicio de los derechos de los interesados, están ya en el Derecho Administrativo del procedimiento: en los textos legales y en la interpretación conforme a la Constitución que de ellos se viene haciendo con normalidad. 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.

El órgano sancionador no puede quedar ajeno a todo lo que se hace en la instrucción. Al no haber en el procedimiento sancionador una fase de juicio oral, que es en la que se concentra el

enjuiciamiento propiamente dicho y en la que fundamentalmente se ejercita el derecho de defensa, el órgano sancionador, que es al que compete el juicio que conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora, debe tener facultades para garantizar la adecuada defensa de los interesados durante la instrucción, lo cual no significa realizar actos de instrucción sino controlar la actividad del instructor en lo que pueda afectar al derecho de defensa de las partes.

Se hace especial hincapié en la motivación de la propuesta de resolución y de la resolución definitiva, dejando claro que la misma debe incluir la valoración de las pruebas practicadas que ha permitido concluir la existencia de infracción, la autoría y la determinación concreta de la sanción y otras consecuencias de la infracción.

### 3. Los cambios y fundamentos en detalle

Se da nueva redacción o se añaden cambios respecto de los siguientes artículos de la Ley:

- Artículo 1 LPSAP sobre el ámbito de aplicación y se adiciona un nuevo contenido para disciplinar el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Artículo 2 LPSAP, dedicado a los principios y reglas de integración.
- Artículo 4 LPSAP, que se ocupa de la tipicidad.
- Apartado 4 del artículo 6 LPSAP, relativo a las causas de exención de la responsabilidad.
- Artículo 8 LPSAP, donde se determinan las personas responsables y al que se adiciona un nuevo contenido sobre los menores de edad y personas con discapacidad.
- Artículo 9 LPSAP, quedando nuevo título: “Responsabilidad conjunta, por omisión o por colaboración necesaria”.
- Artículo 11 LPSAP, relativo a la determinación de las sanciones y decomiso.
- Artículo 12 LPSAP, dedicado a la reposición e indemnización.
- Apartado 9 del artículo 14 LPSAP relativo al régimen y aplicación de la sanción.
- Artículo 17 LPSAP en el que se regula el concurso de infracciones.
- Apartado 4 del artículo 21 LPSAP, acerca del contenido del decreto por el que se concede el indulto o la conmutación de la pena.
- Apartados 2, 3 y 4 del artículo 22 LPSAP, donde se regula el régimen de prescripción de infracciones y sanciones.
- Artículo 23 LPSAP, que declara la unitaria aplicación del capítulo a todos los procedimientos y establece los principios por los que esta se regirá.
- Artículo 24 LPSAP, sobre el acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos. Adiciona un nuevo contenido acerca de las cuestiones incidentales.
- Artículo 25 LPSAP, que posibilita la suspensión del procedimiento cuando exista una concurrencia con un proceso penal.
- Artículo 26 LPSAP, relativo a la concurrencia con un procedimiento sancionador europeo.
- Artículo 29 LPSAP, sobre los órganos competentes.
- Artículo 30 LPSAP, que define las personas interesadas.
- Artículo 31 LPSAP al que le da también nuevo título: “Medidas provisionales o cautelares”.
- Artículo 34 LPSAP para fijar el régimen de las actuaciones previas e iniciación del procedimiento, regular la iniciación de oficio a propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, por petición razonada de otros órganos, o por denuncia.
- Artículo 35 LPSAP relativo a la iniciación a instancia de parte y para establecer la exigencia de una resolución sancionadora previa en caso de persistencia en la infracción.
- Artículo 36 LPSAP que establece el contenido del acuerdo de iniciación, los actos de instrucción y permite a los interesados formular alegaciones sobre el fondo y sobre el procedimiento en cualquier momento.

- Artículo 37 LPSAP sobre la prueba.
- Artículo 38 LPSAP, en el que se establecen el régimen de la propuesta de instrucción, la resolución directa y la propuesta de resolución.
- Artículo 39 LPSAP, dedicado a la audiencia a las personas interesadas.
- Artículo 40 LPSAP, en el que se establece el régimen de reducción y prórroga de plazos.
- Artículo 42 LPSAP para regular la posible realización de actuaciones complementarias.
- Artículo 43 LPSAP relativo a la resolución del procedimiento, para fijar el procedimiento complementario de determinación de daños causados a las administraciones públicas, establecer distintas formas de terminación del procedimiento, el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, para ordenar la renuncia y desistimiento por las personas interesadas y por la Administración, y un nuevo contenido sobre la caducidad del procedimiento.
- Artículo 44 LPSAP para establecer la tramitación simplificada.
- La disposición transitoria incorpora el régimen transitorio de los procedimientos.
- La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en esta ley y en particular la ahora sustituida Ley 2/1998 de 20 de febrero.
- La disposición final determina su entrada en vigor.

#### **4. Fundamentos jurídicos y doctrinales que respaldan el proyecto**

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).

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 1ª LPAC y disposición final 14ª.1 LRJSP), esto es, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

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.

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.

Aunque la ordenación de la potestad sancionadora es conexas 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.*

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 ídem*).

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.

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”.

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 procedimental 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».

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 proscribiera 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].

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)”.

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.

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).

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).

Solo de esa forma se coherencia 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”. 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.

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.

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.

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).

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 18ª 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.

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.

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”.

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”.

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 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 condicionen 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 predeterminedar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

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.

## 5. Observaciones generales sobre los cambios introducidos

Como se viene reiterando, el proyecto actualiza la regulación de la LPSAP en materia de potestad sancionadora.

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. Esa traslación se realiza sin que la LPSAP pierda sus dos grandes virtudes.

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. Eso facilita, sin duda, la tarea de los operadores jurídicos (aunque no evita tener que acudir a las diferentes leyes sectoriales).

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.

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.

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.

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.

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 procedimental 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.

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.

Vitoria-Gasteiz, a 19 de noviembre de 2018.

Viceconsejería de Régimen Jurídico.