



**AGINDUA, 2017KO URRIAREN 26KOA, GOBERNANTZA PUBLIKO ETA AUTOGOBERNUKO SAILBURUARENA; HORREN BIDEZ, EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO HERRI ADMINISTRAZIOEN ZEHAPEN AHALMENARI BURUZKO OTSAILAREN 20KO 2/1998 LEGEA ALDATZEKO LEGE-AURREPROIEKTUA EGITEKO PROZEDURA HASTEN DA.**

**I. Proiektatutako erregulazioaren beharra eta horri buruz indarrean dagoen araudia**

Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen Zehapen Ahalmenari buruzko otsailaren 20ko 2/1998 Legea (2/1998 Legea) oso lege aurreratua izan zen bere garaian, bide berri bat ireki baitzuen, zeinak ikuspegi askotatik oinarritzko legeriak jarraitu duen geroago; izan ere, zenbait lege sartu ditu maila horrekin eta ia osotasunean.

Halaxe argitzen du 2/1998 Legearen zioen azalpenak berak:

*Bi dira lege honen bitartez lortu nahi ditugun helburuak: alde batetik, arau orokor substantibo batzuk zehaztea, gero arlo-mailako edozein zigor-erregimenetan aplikatzeko balioko dutenak, hau da, bestela esanda, Administrazioko Zigor Zuzenbidearen zati orokor bat ezarri nahi dugu, eta, beste alde batetik, arau orokor batzuekin prozedura bat zehaztu eta, era berean, halako bide formal bat zabaldu nahi dugu, zigortzeko ahalmena erabiltzeko balioko dutenak gaia edozein izanda ere.*

**ORDEN DE 26 DE OCTUBRE DE 2017, DEL CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO, DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/1998, DE 20 DE FEBRERO, DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.**

**I. Necesidad de la regulación proyectada y normativa vigente al respecto.**

La Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPSAP) fue en su momento una Ley muy avanzada para su tiempo, hasta el punto de que puede decirse que abrió una senda que, en muchos aspectos, ha sido luego seguida por la propia legislación básica que ha incorporado con ese rango, y prácticamente en su literalidad, algunos de sus preceptos.

Tal y como nos aclaraba la propia exposición de motivos de la LPSAP:

*"Dos son los objetivos de la presente ley: establecer 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 una reglas generales y un «iter» formal igualmente hábiles para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier*



*Helburu bata eta bestea lege-erabiltzaileen berebiziko premia batek eraginda etorri dira, eta erabiltzaile horiek dira bai zigortzeko ahalmena erabili behar dutenak, bai erabilera horren emaitzen aurrean legezko defentsa-eskubidea erabili beharrean gertatu direnak. Premia hori, azken batean, segurtasun juridikoa lortu beharra da, gai honi buruzko araudiak nahiko sakabanatuta baitaude eta, are eta nabarmenagoa dena, egon ere, halako araudi gutxiegi baitago.*

Arau hori nabarmen zuzena eta arrakastatsua izan bazen ere, promulgatu zenetik urte dezente igaro dira, eta orduz geroztik, aldaketa nabarmenak egon dira prozeduran. Bereziki, eta oinarrizko legeria gisa, lege hauen indarraldia aipatu behar dugu: 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena; eta neurri apalagoan 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena; biak indarrean jarri izanak nobedade garrantzitsuak ekarri ditu arlo horretan.

Aldaketa horiek, haien izaera eta mailagatik, 2/1998 Legean aurreikusitako xedapenak doitzera eta eguneratzera behartzen dute; izan ere, 1998an, zioenez: Lege hau jaio baino lehenago ere ahalegin handiak egin ziren gai honetako jurisprudentzia, doktrina eta arauen arloan. Baina, hala ere, bide horretan aurrera egiteko baliabide egokia izan daitekeela ziur gaude. Hala ere, "jakitun izan oso harkorra dela aplikazioak beharrezkotzat jotako aldaketekin".

Beraz, oinarrizko legeria Autonomia Erkidego honetako araugintza-prozedurei ere inposatu zaien neurrian, zehapen-prozedura bera berrikusi beharko du Autonomia Erkidego honek, arlo horretan duen legeria bera konstituzioaren kontrakoa izan ez dadin

*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; una necesidad de seguridad jurídica derivada de la notable dispersión y aún más notable carencia de la normativa en la materia.*

No obstante el notable acierto y éxito de dicha norma, desde su promulgación 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 han supuesto también novedades importantes en la materia.

Estos cambios, por su propia naturaleza y rango, obligan a una puesta a punto y actualización de las disposiciones previstas en la LPSAP, que, por lo demás, ya en 1998 consideraba que nacía cuando ya se habían hecho relevantes esfuerzos jurisprudenciales, doctrinales y normativos en la materia y en el convencimiento de que poder ser un instrumento útil para avanzar...aunque "*consciente de ser muy receptiva a los cambios que su aplicación revele necesarios*".

Por tanto, en la medida en que la legislación básica se impone también a los procesos normativos de esta Comunidad Autónoma, esta Comunidad Autónoma se ve avocada a revisar su propio procedimiento sancionador, a fin de evitar la posibilidad de incurrir en una inconstitucionalidad sobrevenida de su propia legislación sobre la materia o,



edo, zeharka, 2/1998 Legea beraren arabera izapidetutako prozedurak konstituzioaren kontrakoak izan ez daitezten.

## II. Aplikazio-eremua

Funtsean, Autonomia Erkidego honetako Administrazio Orokorraren barruan tramitatutako zehapen-prozedurei buruzkoa izango da lege-aurreproiektua.

Ildo horretatik, indarrean jarraitzen du 2/1998 Legearen 1.1 artikuluaaren baieztapenak.

### 1. artikulua.- Aplikazio-eremua

1.- "Euskal Autonomia Erkidegoan zigortzeko ahalmena duten ente guztiek ezarri beharko dute lege hau, erakunde komunek araugintzako eskumena duten arloetan, eskumen hori erabatekoa izan edo Estatuarekin edo lurralde historikoetako organoekin banatutakoa izan".

Nolanahi ere, 2/1998 Legeak berak aipatzen duen heinean aukera zegoela foru-arauek ezarritako arau-hausteei buruzko prozedurak egoteko, lurralde historikoekin partekatutako eremuetan edota azken horien jabetzako eremuetan, aurreproiektu honek ere estaldura legala eman nahi die horrelakoei, ahal den neurrian.

Hori guztia, argibideren edo zehaztapenen bat egokia izan daitekeen heinean, lege formalaren erreserbari buruzko 40/2015 legearen 25. eta 27. artikuluen idazkera berriak ezarritakoaren aurrean, kontuan hartzen badugu foru-arauek benetan betetzen dituztela lege mailako funtzioak, askotan aitortu den bezala; izan ere, sarritan betetzen dituzte lege formalaren erreserbaren exijentziak eta eskumeneko oinarriaren gainean ordezkatzeko dituzte gai horiexek lurralde komunean erregulatzen

indirectamente, de los procedimientos tramitados de conformidad con su propia ley, la LPSAP.

## II. Ámbito de aplicación.

El anteproyecto de ley estará referido sustancialmente a los procedimientos sancionadores tramitados en el seno de la Administración General de esta Comunidad Autónoma.

En tal sentido, mantiene vigencia la afirmación del artículo 1.1 LPSAP conforme al cual:

### Artículo 1 .- Ámbito de aplicación

1. La presente ley se aplicará por 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 ésta ostenten competencias normativas, ya sea plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos.

No obstante lo anterior, en la medida en que la propia LPSAP ya hacía alguna referencia a la posibilidad de que existieran, en ámbitos compartidos con los Territorios Históricos o incluso propios de estos últimos, procedimientos relativos a infracciones establecidas por Normas Forales, este anteproyecto también se plantea dotar de cobertura legal, en la medida de lo posible, a dichos tipos.

Y ello, en la medida en que alguna aclaración o matización pudiera resultar conveniente frente a lo dispuesto por la nueva redacción de los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015 en materia de reserva de ley formal, en la medida en que consideramos que las Normas Forales, como ha sido a menudo reconocido, cumplen materialmente las



dituzten arauak.

Hala ere, proiektu honen bidez, zorrotz-zorrotz hartuta, 2/1998 Legean bildutako printzipio orokorrak ez dira aldatzen; aitzitik, sakonago lantzen dira. Neurri horretan, gure ustez, gaur egun arlo horretan indarrean dagoen foru legeriari ez litzaioke kalterik egingo.

Azken buruan, foru organoei beraiei dagokie, osorik eta benetan, aztertzea zein neurritan jaso dezaketen kalte hori, euren prozedurei dagokienez; dena dela, dagokigun proiektu honen aplikazio-eremua zehazte aldera, proiektuak ez du inola ere beren-beregi adierazten foru araudiari eragiten dionik. Alde horretatik, zorrozki errespetatzen dugu aipatu lurralde historikoen autogobernuko antolakundea eta erakunde pribatiboak kontserbatzeko edo, bidezkoa izanez gero, berrezarri eta eguneratzeko duten eskubidea (Estatutuaren 3. artikulua) eta haien erakundeen antolaketa, erregimen eta funtzionamenduaren arloan duten eskumen eskusiboa (Estatutuaren 37. artikulua), bai eta Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian biltzen den erakunde-bermea ere.

Horrenbestez, ardura handiz errespetatzen da arlo horri buruzko foru araudia, eta indarrean jarraituko araudi horrek, foru organoek kontrakoa zehazten ez duten bitartean.

Beraz, garbi gera bedi, izendapenak izendapen eta adierazpideak adierazpide, lege honek ezin duela xede hartu erakunde-antolamenduaren arauak aldatzea, Lurralde Historikoen Legea barne, batez ere eztabaidagai izan litezkeen alderdiek Autonomia Estatutuan eta Konstituzioan bertan baldin badute sorburua.

funciones de las normas con rango de ley, cubriendo a menudo tanto a las exigencias de la reserva de ley formal y sustituyendo sobre una base competencial a las normas que, en territorio común, regulan esas mismas materias.

Sin embargo, en la medida en que con este proyecto, en sentido estricto, los principios generales ya contenidos en la regulación original de la LPSAP no se modifican, sino que más bien se profundiza en ellos, entendemos que la regulación foral sobre esta materia vigente en estos momentos no ha de resultar, en principio, afectada.

Aunque sea a los propios órganos forales a quienes, en última instancia y de forma completa y efectiva, compete analizar en qué medida puedan resultar afectados en relación con sus propios procedimientos, a los efectos de la determinación del ámbito de aplicación del proyecto que nos incumbe, el proyecto no aspira a realizar ninguna declaración expresa de afectación a la normativa foral. En ese sentido, no cabe sino afirmar que nos mantenemos en un estricto respeto del derecho de dichos Territorios Históricos a conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno (artículo 3 del Estatuto) y de la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones (artículo 37 del Estatuto), así como de la garantía institucional contenida en la Disposición adicional primera de la Constitución.

Se respeta por tanto escrupulosamente y quedará por tanto en vigor, en tanto los órganos forales correspondientes no determinen lo contrario, la normativa foral sobre la materia.

Quede claro por tanto que, más allá de estas expresiones, lo que no puede hacer esta ley es tomar como objeto el cambio de las normas de organización institucional, incluida la norma de relaciones que es la LTH, sobre todo si



los aspectos controvertidos tienen su fuente en la dimensión correspondiente al Estatuto de Autonomía y la propia Constitución.

### III. Kontuan hartzekoak izan daitezkeen beste araudi batzuk

Beste hainbat aukera daude gure Autonomia Erkidegoan, eta 2/1998 Legeari dagokionez, lege bi hauek indarrean sartzearen ondorioz: 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena eta 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena.

a) «Ez ekintzaren» aukera barnean hartuta, 2/1998 Legean sartuta dagoen egungo araudia aplikatzeko aukera edukiko genuke, estatuko oinarrizko legeria indarrean sartzen bada ere.

b) Indarrean dagoen 2/1998 Legea aldatuko duen beste lege bat onartzeko aukera dugu.

c) Azkenik, lege berri bat onetsi ahal da, gaur egun indarrean dagoen 2/1998 Legea osorik indargabetu eta ordeztuko duena.

Gutziz baztertzen da "ez ekintzaren" aukera (a). Izan ere, horren ondorioz ziurgabetasun juridiko nabarmena sortuko litzateke, aplikatu beharreko oinarrizko legeriarekiko kontraesanarengatik baliteke-eta 2/1998 Legea konstituzioaren aurkakoa izatea (bereziki ikusita Konstituzio Auzitegiaren azken doktrina, Konstituzio Auzitegiaren 2016ko maiatzaren 25eko 102/2016 epaian eta bat datozenetan bilduta dagoena. Doktrina horrek kasu horietan autonomia erkidegoetako legeak ez aplikatzearen alde egiten du, oinarriak aldatzeagatik sortutako konstituzio-kontrakotasuna estatuko zuzenbidearen prebalentziaren printzipioarekin erlazionatuta). Horrek, zeharka, auzitan jar dezake, prozedura-akatsengatik, prozedura horri jarraikiz lortutako zehapen-ebazpenen

### III. Alternativas regulatorias que pueden tomarse en consideración.

Existen diversas alternativas posibles para abordar las consecuencias que en nuestra Comunidad Autónoma, y en relación para con la LPSAP, derivan de 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, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

a) Incluyendo la opción de "no acción", nos encontraríamos con la alternativa de aplicar la regulación actual contenida en la LPSAP, no obstante la entrada en vigor de la legislación básica estatal.

b) En segundo lugar, tenemos la opción de aprobar una Ley que modifique la vigente LPSAP.

c) Finalmente, también se podría aprobar una Ley de nuevo cuño que derogue y sustituya por completo a la vigente LPSAP.

Se descarta por completo la opción de "no acción" (a), pues su consecuencia sería una notable inseguridad jurídica, desde el momento en que la posible contradicción con la legislación básica aplicable pudiera implicar una inconstitucionalidad sobrevenida de la LPSAP (especialmente a la vista de la última doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en las SSTC 102/2016, de 25 de mayo de 2016, y concordantes, que aboga por la inaplicación directa de las leyes autonómicas en esos casos, relacionando la inconstitucionalidad sobrevenida por modificación de las bases con el principio de prevalencia del Derecho estatal). Lo que, indirectamente, podría redundar incluso



baliozkotasuna.

Hasieran, aurreproiektu bat tramitatzen hastean bigarren alternatibari (b) jarraitzea aukeratzen da; izan ere, ulertzen da lehendik dauden prozesu eta erreferentziekin aurrera egitea, ahal den neurrian, antolakundearen aldaketarako egokitzapena bideratzen duen egonkortasun-elementua dela. Dena dela, aurreproiektuaren testua prestatzeko prozedurak aurrera egiten duen neurrian, eta egin beharreko aldaketen intentsitatearen eta hedaduraren arabera, baliteke aurreko testua ordeztuko duen testu berri oso bat egitea azkenean (c), aldaketa hutsaren ordeztu.

Adierazitakoaren ildotik, eta aintzat hartuta Gobernuari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 26.8 artikulua eta Xedapen orokorrak egiteko prozedurari buruzko abenduaren 22ko 8/2003 Legearen 4. eta 5. artikuluek diotena,

en un cuestionamiento de la validez, por razón de vicios procedimentales, de las resoluciones sancionadoras alcanzadas siguiendo dicho procedimiento.

De entrada, se opta por iniciar la tramitación de un anteproyecto que responda a la segunda de dichas alternativas (b), entendiéndose que la continuidad con los procesos y las referencias existentes, en la medida de lo posible, es un elemento de estabilidad que facilita la adaptación al cambio de la organización. Todo ello sin perjuicio de que, en la medida en que avance el procedimiento de elaboración del texto del anteproyecto y en función de la intensidad y la extensión de los cambios que sea necesario introducir, pueda finalmente optarse por convertir la modificación en un nuevo texto completo que sustituya al anterior (c).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y en virtud de lo establecido en los artículos 26.8 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, "de Gobierno", y 4 y 5 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, "del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General",

## **XEDATZEN DUT**

### **Lehenengoa.-**

Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen Zehapen Ahalmenari buruzko otsailaren 20ko 2/1998 Legea aldatzeko Lege Aurreproiektua egiteko prozedura has dadin agintzea, agindu honetan finkatutako helburuak eta irizpideak betez. Hauexek hain zuzen ere:

### ***Xedea eta helburua***

Lege proiektu honen xedea eta helburua zehapen-prozedura berrikustea da, eta gainera, digitalizazioaren prozesu orokorrean txertatzea legearen eguneraketa, bai eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren eta

## **DISPONGO**

### **Primero.-**

Ordenar el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPSAP), atendiendo a los objetivos y criterios establecidos en la presente Orden y, en concreto, los siguientes:

### ***Objeto y finalidad***

El objeto y finalidad de este proyecto de ley es revisar el procedimiento sancionador, incorporando además de su actualización al proceso general de digitalización y al marco básico previsto



Administrazio Prozedura Erkidearen 2015eko 39. eta 40. Legeetan ere aurreikusitako oinarritzko esparruan txertatzea oinarritzko izaera duten xedapenak, zeinek administrazio-prozedura zehatzei dagozkien espezialitateak ezartzen dituzten.

### **Proposatutako erregulazioaren edukia**

Arautu beharreko eremua (proposatutako araudiaren edukia, alegia), 2/1998 Legean bildutako berbera izango da.

### **Bideragarritasun juridikoaren estimazioa**

Erabilitako eskumen-titulua 2/1998 Legea jatorrian onesteko erabilitako bera da. Ildo horretatik, hauxe dio 2/1998 Legearen zioen azalpenak berak:

*"Aginpideen aldetik, bada lege honetarako nahikoa oinarri:*

*Zigortzeko erregimena eta administrazio-prozedura baliabideak dira, gai jakin bat lege aldetik eratzeko balio dutenak, eta, beraz, baliabide horien gaineko aginpideak kasuan kasuko gaiaren gainean ditugun aginpideen araberakoak izango dira, mugak muga: herri-administrazioetako erregimen juridikoko oinarriak eta administrazio-prozedura komuna direla-eta Estatuari dagozkion aginpideak, Konstituzioko 149.1.1 atalean xedatutakoaren arabera.*

*Zigor-erregimenaren eta prozeduraren inguruko aginpideak eta atzetik dituzten gai jakinen inguruko aginpideak lotuta daudenez, lege hau bete beharko da bakar-bakarrik zigortzeko*

en las Leyes 39 y 40 de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común, aquellas disposiciones de carácter básico que establecen especialidades respecto a este tipo específico de procedimientos administrativos.

### **Contenido de la regulación propuesta**

El ámbito a regular, que será el contenido de la normativa propuesta, es el mismo contenido en la LPSAP.

### **Estimación de viabilidad jurídica**

El título competencial ejercido es el mismo que el empleado para la aprobación original de la LPSAP. En este sentido, la propia exposición de motivos de la LPSAP ya aclara que:

*"Existe fundamento competencial suficiente para esta ley:*

*El régimen sancionador y el procedimiento administrativo son elementos instrumentales en la configuración jurídica de una materia, y, por ende, 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.*

*Debido a la conexión entre competencia sobre régimen sancionador y procedimiento y competencia sobre la materia sustantiva a que tal régimen y procedimiento hagan referencia, resulta obligado comenzar la ley*



ahalmena Autonomia  
Erkidegoaren barruan  
erabiltzen bada, eta  
Erkidegoko erakunde  
komunek dena delako gaiari  
buruzko araugintza-  
aginpideak beren eskuetan  
badituzte, aginpideak osoak  
izan nahiz arauak garatzeko  
besterik ez izan (1.  
artikulua).

Gai-mugaketa hori Estatuak  
eta lurralde historiko eta  
toki-erakundeek ere bete  
behar dute. Estatuak  
1398/1993 Errege Dekretuko  
1. artikuluan  
xedatutakoarengatik bete  
behar du (arrazoi horrek,  
argi dago, prozedura-  
kontuetarako besterik ez du  
balio, ez lege honen zati  
substantiborako, baina, zati  
hori dela eta, lege honek  
30/1992 Legean xedatutako  
printzipioak garatu besterik  
ez du egiten, eta horixe da  
aginpide-mugaketaren  
arrazoia). Lurralde  
historikoak eta toki-  
erakundeak direla eta,  
berriz, lege honen  
aginpideen oinarria hauxe  
da: lege honek araututakoa  
oinarrizkoa da zigor-  
erregimenari dagokionean  
eta edozein gaitako arloa  
osatzeko prozedurari  
dagokionean, baldin eta gai  
honetako araugintza  
aginpideak elkarren artean  
araututa badaude.

Lege honek Estatuak  
arauetako prezeptu  
batzuetako testuak hartu  
ditu behin baino gehiagotan,  
baina horrek ez du esan nahi  
formaren aldetik Konstituzioa  
hautsi egin dugunik, aginpide  
autonomikoak erabilita edo  
legea ondo osatu eta zehatz  
egin beharrak bultzatuta  
egin dugu-eta, hau da, azken

expresando que solamente  
será aplicable respecto de la  
potestad sancionadora que  
se ejerza en el territorio de  
la Comunidad Autónoma y  
en las materias en que las  
instituciones comunes de  
ésta tengan competencias  
normativas, bien plenas bien  
de desarrollo normativo  
(artículo 1).

Este acotamiento material  
resulta válido tanto respecto  
del Estado como respecto de  
los territorios históricos y  
entes locales. Respecto del  
Estado por lo establecido en  
el artículo 1 del Real Decreto  
1398/1993 (ciertamente este  
argumento únicamente vale  
para el procedimiento, no  
para la parte sustantiva de  
esta ley; pero, en relación a  
ésta, la justificación  
competencial radica en su  
carácter de simple desarrollo  
de los principios establecidos  
en la Ley 30/1992). Y  
respecto de los territorios  
históricos y los entes locales  
el fundamento competencial  
de esta Ley está en que sus  
regulaciones pueden  
considerarse básicas en la  
parte dedicada al régimen  
sancionador y el  
correspondiente  
procedimiento de la  
configuración de cualquier  
sector material en la que la  
competencia normativa esté  
compartida.

Esta ley incorpora en varias  
ocasiones textos de  
preceptos de normas  
estatales, pero ello no  
conlleva inconstitucionalidad  
formal, pues o bien se hace  
en ejercicio de la  
competencia autonómica o  
bien la incorporación  
encuentra fundamento en la  
necesidad de hacer una ley





*batean, segurtasun juridikoak eskatuta egin da-eta.*

*completa y precisa, en los requerimientos de la seguridad jurídica, en suma”.*

Aplikazio eremuari buruzko atalean lurralde historiko eta toki-erakundeei buruz esandakoa gorabehera, gaur egun eusteko modukoa da, begi bistakoa bada ere gaur egun ulertu behar dugula 30/1992 Legean eta 1398/1993 Errege Dekretuan finkatutako muga horiek direla egun indarrean dagoen oinarrizko legeriari buruzkoak.

Gainontzean, zehapen-prozeduraren berrikuspenari dagokionez, indarrean dagoen prozeduraren bideragarritasun juridikoa sendotzeko beharrezana bera da proiektu hau egiteko arrazoirik premiazkoena, ikusita urriaren 1eko Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen 39/2015 Legeak eta urriaren 1eko Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren 40/2015 Legeak txertatzen dituzten oinarrizko arauak.

Azkenik, puntu honetan ere 2/1998 Legearen zioen azalpenean egindako gogoeta berdinak egin dira, ildo honetatik:

*"Helburu horiek nola lortu arautzeko baliabiderik egokiena legea da.*

*Konstituzioko 25.1 artikuluan zehaztutako lege-erreserban arau-hauste eta zigorrak besterik ez daude jasota berariaz, baina arrazoizkoa da esatea edozein zigor-erregimenetako alderdirik garrantzitsuenak ere, zati substantiboaren ingurukoak izan edo prozeduraren ingurukoak izan, erreserba horren barruan daudela. Esate baterako, erantzukizuna zehaztearen inguruko guztia: justifikatzeko arrazoiak, errurik gabe uzteko arrazoiak, partaidetza, preskribitzea, defentsa-eskubidea etab.*

Estas consideraciones, sin perjuicio de lo ya dicho en relación a los Territorios Históricos y a los entes locales en el apartado relativo al ámbito de aplicación, es susceptible de ser mantenido a día de hoy, si bien como es evidente los límites fijados en la Ley 30/1992 y en el Real Decreto 1398/1993 a los que hace referencia se han de entender hoy referidos a la legislación básica actualmente en vigor.

Por lo demás, respecto a la revisión del procedimiento sancionador, es la propia necesidad de apuntalar la viabilidad jurídica del procedimiento vigente la que motiva de manera más urgente este proyecto, a la vista de las normas básicas introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Finalmente, también deben darse por reproducidas en este punto las consideraciones ya vertidas en la exposición de motivos de la LPSAP en el sentido de que:

*"El instrumento más apropiado para la regulación encaminada a los objetivos precedentemente enunciados es la ley.*

*La reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la Constitución sólo se refiere expresamente a las infracciones y sanciones, pero es razonable la tesis según la cual se incluyen en el ámbito de la reserva los aspectos esenciales de todo régimen sancionador, en sus facetas sustantiva y procedimental. Piénsese, por ejemplo, en todo lo relacionado con la*



*Eta, horretaz gainera, justu lege-erreserbaren barruan ez badago ere, araugintza bera eta lan horrekin lortu nahi den bateratze-bidea hain garrantzitsuak izanik, argi dago Legebiltzarrak ere parte hartu behar duela.*

*Bestalde, ikuspuntu praktiko batetik begiratuta, arloz arlo indarrean dauden legezko araudiak ordenamendutik kanpora utzi nahi baldin baditugu lege honetan araututakoaren kontra dauden kasuetan, hori seguru lortzeko bide bakarra lege bat egitea da. Halakoetan, gainera, nahitaez utzi beharko ditugu kanpoan, baterabidea iritsi eta, ondorioz, segurtasun juridikoa bermatzea lortu nahi baldin badugu”.*

### **Bideragarritasun materialaren estimazioa**

Alderdi materialean ere bideragarria izango da lege berria, gaur egun bideratuta dauden prozedurei eta soberan frogatuta dauden izapideei aplikatu behar baitzaie. Ildo horretan, informazio-iturri garrantzitsua da legea aplikatzean bildutako esperientzia, zentzu horretan jorratzen den edozein proiektuk izan ditzakeen eraginei dagokienez.

### **Ordenamendu juridikoaren gaineko ondorioak**

Lege berriak indarreko arau hauei eragingo die:

- Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen zigortzeko ahalmenari buruzko otsailaren 20ko 2/1998 Legea (2/1998 Legea): aurreproiektu honek aldaraziko du eta egindako aldaketak sartuko ditu testuan.

*determinación de la responsabilidad: causas de justificación, causas de exculpación, participación, prescripción, derecho de defensa, etc.*

*A esto hay que añadir que, aun fuera del ámbito estricto de la reserva de ley, la importancia de la regulación y su finalidad unificadora reclaman con evidencia la intervención decisoria del Parlamento.*

*Por otro lado, desde una perspectiva práctica debe señalarse que la forma de ley es la única que garantiza la expulsión del ordenamiento de todas las regulaciones sectoriales vigentes establecidas con rango legal y contrarias a la que en esta ley se configura, lo cual es imprescindible para el logro del objetivo de unificación y la consiguiente garantía de la seguridad jurídica”.*

### **Estimación de viabilidad material**

La nueva ley también será viable materialmente, porque su aplicación se refiere a procedimientos que ya son sustanciados en la actualidad y a trámites que están sobradamente testados. En este sentido, la experiencia en su aplicación supone una fuente importante de información respecto a los eventuales impactos de cualquier proyecto que se aborde en este sentido.

### **Repercusiones en el ordenamiento jurídico**

La nueva Ley afectará a las siguientes normas vigentes:

- Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la



**Zer ondorio izango duen eragindako administrazioaren aurrekontuetan, dagokion gaian eta, halakorik badago, dagokion jardueraren sektorean**

Lege berria aplikatzeak ez du gastua handituko. Izan ere, legearen edukietatik ondorioztatzen diren eginkizunak berdinak izango dira, edo behintzat homologatzeko modukoak, orain arte egin direnekin alderatuta, eta hala izan ezean, eduki horietatik ondorioztatzen diren eginkizun berriak oinarritzko legerian aurreikusita dagoenetik eratorriko lirateke neurri handi batean.

Nolanahi ere, eginkizun batzuk zein besteak langile publiko guztien berezko eginkizun gisa beteko dira, eta lanpostuen edukien bilakaerari erreparatuko zaio, eta ez zeregin berbera duten zerbitzu berrien sorrerari.

**Egin beharreko tramiteak eta txostenak**

Lege berria onartu ahal izateko, proiektuaren administrazio-izapideari jarraitu behar zaio; hots, abenduaren 22ko 8/2003 Legean, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurarenean, ezarritako prozedurari.

Legearen edo erregelamenduaren proiektua edo aurreproiektua prestatu baino lehen, kontsulta publiko bat bideratuko da, hasteko agindu hau administrazio eskudunaren webgunean argitaratuz, eta agindu horretan jasoko da zer iritzi duten etorkizuneko arauak uki ditzakeen subjektuek eta antolakunderik ordezkagarrienek puntu hauetara buruz:

- a) Ekimenaren bitartez konpondu nahi diren arazoak.
- b) Hura onartzearen beharra eta egokitasuna.
- c) Arauaren helburuak.
- d) Izan litezkeen bestelako aukera

Comunidad Autónoma del País Vasco (LPSAP), que el presente anteproyecto procederá a modificar, integrando en su texto las modificaciones que realice.

***Incidencia en los presupuestos de la Administración afectada, en la materia concernida y, en su caso, en el sector de actividad de que se trata***

La aplicación de la nueva Ley no conllevará un incremento del gasto, ya que las funciones que de sus contenidos se deriven serán iguales o al menos homologables con las que ya se vienen ejerciendo y, caso de no ser así, las nuevas funciones que en su caso se derivaran de sus contenidos vendrían en todo caso obligadas en gran medida por lo ya previsto en la legislación básica.

En todo caso, tanto unas como otras se desplegarán como funciones propias del conjunto del personal empleado público, en una visión de evolución de los contenidos de los perfiles de sus puestos de trabajo, y no como la creación de nuevos servicios que se ocupen de ello.

***Trámites e informes procedentes por razón de la materia***

Para aprobar la nueva ley será necesario seguir la tramitación administrativa pertinente del proyecto, conforme al itinerario que fija nuestra ley 8/2003, de 22 de diciembre, "del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General".

Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, mediante la publicación de la presente Orden de iniciación a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden



erregulatzailer eta ez-erregulatzailerak.

Lege-aurreproiektuaren lehenengo testu bat idatzi ahal izateko behar diren ekintzen ondoren, testu hori bi hizkuntzetan idatziko da, Jaurlaritzaren Kontseiluak horri buruz hartutako Akordioaren aurreikuspenen arabera. Onetsitako testu elebiduna atxikita daukan aurreko onarpenaren agindua eman ondoren, horrela egindako araudi-aurreproiektuak nahitaezkoak diren txostenak edo beste tramite batzuk jasan beharko ditu, arauzko xedapenak egiteko indarrezko prozeduraren arabera.

Beherago zehaztuko diren entzunaldi tramiteez gain, bidezkoztat jotzen da jendaurrean jartzeko tramitea, 8/2003 Legearen 8. artikuluan xedatuta dagoenaren arabera, bai arautu beharreko gaiaren zeharkakotasunarengatik, bai herritarren eskubideei eragin diezaiekeelako, oro har.

Ezin dugu ahaztu Administrazioak zigortzeko duen ahalmena «ius puniendi» dela. Gauzak horrela, ahalmen horrek bideratutako prozedurak, gauzatzeak eta arautzen dituzten arauak egiteko prozedurek bermerik handienak eduki behar dituzte herritarrentzat.

Hori guztia, aitzat hartuta halaxe argitzen duela 2/1998 Legearen zioen azalpenak berak: *"...Administrazioko Zigor Zuzenbidearen diferentzia edo berezitasuna aurkitzeko beharrezko ahaleginak printzipio horietaraino iritsiko dira, horiek dira muga, printzipio horien muina ezin da-eta alde batera utzi zigortzeko ahalmena hobeto erabiltzearen. Berme substantiboak eta prozedura-mailakoak txikiagoak izan daitezke eta benetan hala izan behar dute administrazio-mailako zigorgintzan arlo penalean baino, batez ere administrazio-mailako zigorrak ez direlako hain gogorrak izaten (orokorrean eta abstraktuki). Baina, hala ere, ezin dira inoiz zigortzeko zuzenbideak berezkoak dituen*

solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Tras las actuaciones que se requieran para que pueda darse abordarse la redacción de un primer texto del anteproyecto de ley, éste se redactará ya de un modo bilingüe siguiendo las previsiones del Acuerdo de Consejo de Gobierno al respecto. El anteproyecto normativo así elaborado, una vez sea objeto de la Orden de aprobación previa a la que se adjuntará el texto bilingüe aprobado, deberá someterse a los informes u otros trámites que resulten preceptivos con arreglo al vigente procedimiento de elaboración de disposiciones normativas.

Además de los trámites de audiencia que más abajo se detallan, se considera procedente el trámite de información pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la ley 8/2003, por el carácter transversal de la materia objeto de regulación, y la potencial afectación a los derechos de los ciudadanos en general.

No debemos olvidar que la potestad sancionadora de la Administración es «ius puniendi» y, como tal, tanto el procedimiento por el que dicha potestad se sustancie, como su mismo ejercicio y los procedimientos de elaboración de las normas que los regulen, deben estar revestidos de las mayores garantías para los ciudadanos.

Y ello, sin perjuicio y por razón de que, tal y como adelantaba ya la exposición de motivos de la LPSAP *"... la necesaria búsqueda de la diferencia, de la peculiaridad del Derecho Administrativo sancionador, tiene su límite en esos principios, cuyo contenido esencial no puede sacrificarse en aras de la eficacia de la potestad sancionadora. Es cierto*



*printzipioen muinak eskatzen duenaren azpitik geratu.*

Tramitatzen hasteko aurretiaz onesten den testuan azkenik jasotzen diren edukien arabera, autoebaluazioa egingo da, araudiak genero-berdintasunaren arloan duen eragina haztatzeko eta, izaeraz antolamenduzkoa denez erregulazioa, eta hori txostenetik salbuesteko kasuetako bat denez, genero eragina ebaluatzeko tramitea bidezkoa den ala ez erabakitzeke.

Arrazoi berdin-berdinengatik, hasiera batean ez dira beharrezkoak Euskadiko Kontsumoko Kontsulta Batzordearen eta Datuak Babesteko Euskal Bulegoaren eta Ekonomia eta Gizarte Batzordearen txostenak; dena dela, hori geroago berrikusi ahalko da, aurreko onarpen tramitea egin ondoren.

Aipatutako arrazioen babespean, egin behar diren tramiteak hauek izango dira:

-Gobernantza Publiko eta Autogobernu Sailaren zerbitzu juridikoen nahitaezko txostena, bai eta Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzaren eta Hizkuntza Politikako Zuzendaritzaren aurretiko txostenak ere.

-Entzunaldia emango zaie EAEko erakunde-multzoari ere, EUDEL-en eta hiru foru aldundien iritzien eskaeraren bidez. Era berean, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorren sail guztietara bidaliko da, izan litezkeen alegazioetarako.

-Memoria ekonomikoa egin aurretik, zeinak inplementatuko diren karga administratiboen eta herritarrentzat izango dituzten kostuen azterketa jasoko duen, Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren nahitaezko txostena eskuratuko da.

-Halaber, espedienteari prozedura osoaren memoria laburra erantsiko zaio, adierazitako 8/2003 Legeak adierazitako moduan.

*que las garantías sustantivas y procedimentales pueden y deben ser menores en el campo administrativo sancionador que en el penal, en razón fundamentalmente de la menor severidad (en términos generales y abstractos) de la sanción punitiva administrativa, pero nunca podrán ser menores de las que exige la esencia de los principios que permiten identificar el Derecho punitivo”.*

En función de los contenidos que finalmente se recojan en el texto que sea objeto de aprobación previa para su tramitación, se realizará una autoevaluación al objeto de ponderar la incidencia de la normativa en materia de igualdad de género y la pertinencia o no, en virtud del carácter esencialmente organizativo de la regulación, que configura un supuesto de la exclusión del informe, del trámite de evaluación del impacto de género.

Por idénticos motivos, no se entienden procedentes en principio los informes de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, así como del Consejo Económico y Social y de la Agencia Vasca de Protección de Datos, sin perjuicio de que esta estimación previa deba ser objeto de revisión con posterioridad al trámite de aprobación previa.

Al amparo de las razones aludidas, los trámites a desplegar serán los siguientes:

-El informe preceptivo de los servicios jurídicos del departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, así como los informes previos de la propia Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, y de Política Lingüística.

-Se dará trámite de audiencia al conjunto institucional de la CAE a través de la solicitud de parecer a EUDEL y a las 3 Diputaciones Forales. Igualmente se procederá a la remisión a todos los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de



-Azkenik, Jaurlaritzaren Kontseilura bidali aurretik, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena jasokoda, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren azaroaren 24ko 9/2004 Legean xedatutakoaren arabera.

### ***Europar Batasunaren aurrean egin beharreko tramiteak***

Lege-proiektu honi dagokionez, ez da izapiderik egin behariko Europar Batasunaren aurrean, kontuan hartuz aplikazio-eremua eta araudiaren helburua eta xedea.

### ***Idazketa elebidunerako metodoa***

Euskararen 10/1982 Legearen 8.1 artikulua betetze aldera, HAEEko Itzultzaileen Zerbitzu Ofizialak itzuliko du erregelamenduzko araudiaren testuaren gaztelaniazko/euskarazko bertsioa, lege-proiektu baten testua baita.

Era berean, adierazitako moduan, Gobernu Kontseiluaren 2013ko maiatzaren 14ko Akordioari jarraituko zaio,“ zeinak onartzen baititu lege, legegintza-dekretu, dekretu edo aginduaren forma hartzen duten xedapen orokorrak bi hizkuntzatan idazteko neurriak”; horrela, dagozkien negoziazio-, entzunaldi- eta kontsultazipideak testu elebidun osoarekin jarraituko dira. Halaber, testu elebidun osoa bidaliko da, instrukzioaren hurrengo faseetan halabeharrezko txostenak eta irizpenak eskatzerakoan.

### ***Bigarrena.-***

Lege Garapen eta Arau Kontrolerako Zuzendaritza izendatzea legegintza-prozedura hau tramitatu behar duen organo gisa, zuzendaritza horri *“herri administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio-prozedura erkidearen eremuan beharrezko den arau oro prestatu eta garatzeko”* esleitzen zaion eskumenaren arabera (Gobernantza Publiko eta Autogobernu Sailaren egitura organikoa eta funtzionala

Euskadi, a efectos de posibles alegaciones.

-Previa elaboración de la pertinente memoria económica, que contendrá un análisis de las cargas administrativas que en su caso se implementen y de sus costes para el conjunto de la ciudadanía, se recabará el informe preceptivo de la Oficina de Control Económico.

-Se acompañará así mismo al expediente, memoria sucinta de todo el procedimiento, en los términos indicados por la citada Ley 8/2003.

-Finalmente, con carácter previo a su sometimiento a Consejo de Gobierno, se recabará el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

### ***Trámites ante la Unión Europea***

No será necesario seguir ningún trámite ante la Unión Europea respecto a este proyecto de ley, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación y el objeto y finalidad de la norma.

### ***Método para la redacción bilingüe***

El sistema que se utilizará para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 10/1982 del Euskera será la traducción por el Servicio Oficial de Traductores del IVAP de la versión castellana/euskera del texto normativo, al tratarse del texto de un proyecto de ley.

Así mismo, como ya se ha indicado, en este aspecto se seguirá el acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 “por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden”, de forma que los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, se seguirán con el texto completo bilingüe



ezartzeko apirilaren 11ko 71/2017 Dekretuaren 14. artikulua, 1. paragrafoaren e) letra), eta Sailaren egitekoekin eta jardun-arloekin (Lehendakariaren azaroaren 26ko 24/2016 Dekretua, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen, 6. artikulua)“.

#### **Hirugarrena.-**

Legesarea izeneko lankidetzaren Agindu honen berri emango da, xedapen orokorrak tramitzeko jarraibideak onartu zituen Jaurlaritzaren Kontseiluaren Akordioan xedatutakoa betez.

y también será texto completo bilingüe el que se remitirá a los efectos de la solicitud de informes y dictámenes preceptivos en las siguientes fases de instrucción.

#### **Segundo.-**

Designar a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, como órgano encargado de la tramitación de este procedimiento legislativo, de acuerdo con la competencia atribuida a la misma para “*elaborar y desarrollar cuantas normas se precisen en el ámbito del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*”, en el epígrafe e) del apartado 1 del artículo 14 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno”, y con las funciones y áreas de actuación del Departamento en el artículo 6 del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos”.

#### **Tercero.-**

Dar a conocer en el espacio colaborativo Legesarea la presente Orden, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general.

Vitoria-Gasteizen, 2017ko urriaren 26ean  
En Vitoria-Gasteiz, a 26 de octubre de 2017

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

**GOBERNANTZA PUBLIKO ETA AUTOGOBERNUKO SAILBURUA  
CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO**