



## **INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El presente informe se emite a solicitud de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de este Departamento en relación a la adecuación a derecho del anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que «en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan».

La asesoría jurídica de la Dirección de Servicios resulta competente para emitir el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.e) 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, que atribuye a la mencionada Dirección el ejercicio de «Las funciones de asesoramiento jurídico en las materias propias del Departamento y en los términos establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en cuanto que la Asesoría Jurídica departamental se encuentra adscrita a esta Dirección. Asimismo, la Asesoría Jurídica departamental tramitará los procedimientos de revisión de oficio y de declaración de lesividad de los actos y disposiciones dictados por los órganos del Departamento cuya resolución compete al Consejero o la Consejera».

## 2. ANTECEDENTES

La regulación de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentra en 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).

Desde la promulgación de dicha norma se han producido notables modificaciones en el procedimiento sancionador. En concreto, y con carácter de legislación básica, se ha producido la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que han supuesto también novedades importantes en la materia, aunque esta última afecta en menor medida a la materia objeto de regulación en el anteproyecto que se informa.

Tal y como se expresa en la Orden de inicio: «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 (sic) 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 constitucionalidad sobrevenida de su propia legislación sobre la materia o, indirectamente, de los procedimientos tramitados de conformidad con su propia ley, la LPSAP.»

## 3.- COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO

### 3.1.- COMPETENCIA MATERIAL

Con carácter previo al análisis del reparto competencial en la materia, hay que decir que la potestad sancionadora tiene carácter instrumental respecto de la potestad sustantiva correspondiente; por lo cual, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a aquella Administración que ostente competencias sustantivas sobre la materia o realidad social sobre la que incide. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, en su STC 227/1998, 96/1996, entre otras. Por ello, las comunidades autónomas tienen competencia para

regular su propio procedimiento sancionador para el ejercicio de la potestad sancionadora propia en aquellas materias sobre las cuales ostenten competencia sustantiva (SSTS 227/1998; 132/2001).

La Constitución Española, en su artículo, 149.1.1 atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Asimismo, el artículo 149.18<sup>a</sup> atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...».

La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, EAPV), en su artículo 10.2, atribuye a nuestra comunidad autónoma competencia exclusiva en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto» y en su artículo 10.6, en materia de «normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco». Asimismo, el art. 10.24 le atribuye la competencia en materia de «sector público propio del País Vasco en cuanto no está afectado por otras normas de este Estatuto».

Por otra parte, según el artículo 37.3.a del EAPV, los órganos forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen competencia en materia de «Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones», y según el párrafo 4 del artículo 37, les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale».

En consecuencia, en el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene competencia para regular la potestad sancionadora y el procedimiento sancionador en aquellas materias sobre las que ostente competencias normativas, ya sea plenas, ya sea compartidas con el Estado o con los órganos forales de los territorios históricos. Así, le corresponde regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable

en otras partes del territorio, por exigencia derivada del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución.

### **3.2.- LA COMPETENCIA FORMAL**

El artículo 18 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno establece que corresponde al Gobierno aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento. Según el artículo 26.8 de dicha Ley, corresponde a los Consejeros «proponer para su aprobación por el Gobierno Proyectos de Ley en materias propias de su competencia».

Dentro de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno al que le compete promover el presente proyecto en virtud del artículo 6.1.l) y 6.1.q) 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, que atribuyen a dicho Departamento el «régimen de la organización y procedimiento de las Administraciones Públicas Vascas» y «las demás facultades que le atribuyan las leyes y los reglamentos».

Según el artículo 14.1.e) 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, corresponde a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de dicho Departamento la competencia para «Elaborar y desarrollar cuantas normas se precisen en el ámbito del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común». De acuerdo con dichos preceptos, la 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, designa a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo como órgano encargado de la tramitación de este procedimiento legislativo.

### **3.3.- RANGO NORMATIVO**

Dado que la alternativa elegida para la regulación que se pretende es la modificación de la vigente Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del

País Vasco, dicha modificación habrá de realizarse por una norma del mismo o superior rango que aquélla a la que va a modificar en virtud del principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9.3 de la Constitución. Como la iniciativa legislativa para la modificación parte del Gobierno Vasco, el texto definitivo que habrá de remitirse al Parlamento Vasco ha de revestir la forma de proyecto de Ley. En la fase inicial de tramitación, previa a su aprobación por el Gobierno, el rango que corresponde a dicha iniciativa es el de anteproyecto de Ley (artículos 55 y 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno).

#### 4.- TRAMITACIÓN

1) De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, para la tramitación del anteproyecto objeto de este informe se ha aportado al expediente la siguiente documentación:

1. Orden de inicio de la tramitación del expediente de elaboración del anteproyecto de Ley.
2. Consulta pública previa sobre el anteproyecto.
3. Memoria justificativa.
4. Orden por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
5. Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.
6. Alegaciones sobre el proyecto de ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentadas por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud.
7. Informe de la Dirección de Función Pública
8. Informe de la Dirección de Normalización Lingüística
9. Informe de alegaciones al proyecto, aprobado por la Comisión Ejecutiva de EUDEL el 18 de abril de 2018

2) El 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, se encuentra recogido en el Plan Anual Normativo 2018 aprobado por el Gobierno Vasco en su sesión de 13 de febrero de 2018, cumpliéndose así lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley 39/2015,

de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015).

3) Tal y como se expresa en la Orden de inicio de la tramitación del expediente, será preciso evacuar el trámite de información pública previsto en el artículo 8 de la Ley 8/2003, por el carácter transversal de la materia objeto de regulación y por la potencial afectación de los derechos de la ciudadanía en general.

4) Según se dispone en la Orden de inicio del expediente, «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». Dicho párrafo se refiere a la realización del Informe de Impacto en Función del Género previsto en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, o a la decisión sobre su no necesidad.

Con fecha 25 de septiembre de 2012, se publicaron en el BOPV las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el día 21 de agosto de 2012 (en adelante Directrices sobre la evaluación previa del impacto en función del género). El párrafo 2 de la Directriz Primera señala los proyectos de disposiciones de carácter general en cuya tramitación no se precisará la elaboración del Informe de Impacto en Función del Género, y señala que, aquellos proyectos de disposiciones de carácter general que carezcan de relevancia desde el punto de vista del género, deberán ir acompañados de un informe donde se justifique debidamente la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.

Por otra parte, la Directriz Tercera dispone que «En el expediente instruido para la aprobación de la norma o acto administrativo se ha de hacer constar una memoria o explicación detallada de los trámites llevados a cabo y sus resultados con relación al cumplimiento de los artículos 19 a 22 de la Ley 4/2005. Esta memoria explicativa, si bien podrá constituir un documento independiente, se recomienda que, con el fin de evitar una proliferación documental innecesaria, sus contenidos se integren dentro de las memorias

generales que, de acuerdo con la normativa vigente, hayan de realizarse con relación a todo el procedimiento de elaboración de la norma o acto.

Al margen de la previsión contenida en la Orden de inicio, de realizar una autoevaluación al objeto de ponderar la incidencia de la normativa en materia de igualdad de género y la pertinencia o no de la realización del informe de impacto de género, hasta la fecha, no se ha aportado al expediente, ni el Informe de Impacto en Función del Género, ni el informe donde se justifique debidamente la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género, ni se han incluido en la memoria explicativa los trámites llevados a cabo con relación al cumplimiento de los artículos 19 a 22 de la Ley 4/2005.

5) Por otra parte, el artículo 21 de la Ley 4/2005, dispone que «Los proyectos de normas que se elaboren en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma han de ser informados por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 a 20 de la ley y, en su caso, para realizar propuestas de mejora en tal sentido». Aunque el informe de evaluación previa de impacto en función del género pudiera no ser necesario de acuerdo con las Directrices sobre la evaluación previa del impacto en función del género, dado que la finalidad del informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer previsto en el artículo 21 es la verificación de la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, será preciso aportar al expediente dicho informe.

6) Respecto al cumplimiento de los trámites requeridos en la Ley 8/2003, antes citada, tal y como establece el artículo 10.2 de la misma, deberá unirse al expediente una memoria sucinta de todo el procedimiento, con el contenido expresado en dicha disposición.

7) La tramitación del anteproyecto de ley objeto de este informe requerirá, igualmente, la emisión del informe de control económico-normativo previsto en los artículos 25 y siguientes de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A dichos fines, deberá incorporarse al expediente la correspondiente memoria económica prevista en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003.

8) Finalmente, será precisa la emisión del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, tal y como se dispone en el artículo 3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

## 5.- ALTERNATIVA REGULATORIA

En primer lugar, es preciso detenerse en la alternativa regulatoria elegida, esto es, la aprobación de un proyecto de ley que modifica 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, Ley 2/1998). Tal y como se expresa en la memoria justificativa aportada para la tramitación del expediente, según las DEPLDOR, «Sólo se utilizará la técnica de modificación para dar una nueva redacción a partes de una norma anterior, añadir disposiciones nuevas, suprimir partes de las normas existentes y prorrogar o suspender la vigencia de otras normas. Esas modificaciones pretenderán insertar en el texto antiguo una nueva redacción de forma que se integre totalmente el contenido de la norma de modificación en la modificada». Por otro lado, dichas DEPLDOR también disponen que «En los casos de modificaciones extensas o reiteradas se dictará una disposición enteramente nueva».

Según dicha memoria justificativa, «...además de las razones señaladas en la Orden de inicio, siguen siendo todavía válidos para el texto elaborado los principios, la estructura y las opciones básicas contenidas en la versión original de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el texto mantiene dicha opción inicial de la Orden de inicio. En este sentido, consideramos que no se justifica el recurso a una sustitución normativa, en lugar de una mera modificación, en la medida en que sin dejar de ser importante la modificación a operar no nos enfrentamos a una variación sustancial del marco o contexto normativo de la norma vigente, de acuerdo con la doctrina mantenida en este punto por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (por todos, DCJA 25/2010, p. 39)». No obstante, la propia memoria deja abierta la posibilidad de que, finalmente, pueda optarse por convertir la modificación en un texto completo nuevo que sustituya al anterior.

La parte dispositiva de la Ley 2/1998 consta de 43 artículos, y el anteproyecto de Ley de modificación pretende modificar 27 de los mismos. Además incluye 17 artículos nuevos. De acuerdo con la directriz séptima de las DEPLDOR, cuya primera parte se reproduce en el párrafo primero de este punto, son modificaciones tanto las nuevas redacciones dadas a artículos subsistentes en la nueva norma como las adiciones de artículos y supresiones de éstos. Por lo tanto, el anteproyecto de Ley objeto de informe contiene 44 modificaciones en el articulado de la Ley 2/1998. Aunque la memoria justificativa señale que, a pesar de la eventual modificación, siguen siendo todavía válidos para el texto elaborado los principios, la estructura y las

opciones básicas contenidas en la versión original de la Ley 2/1998, no se puede negar que la modificación pretendida es extensa. Por ello, esta asesora jurídica considera que, en aplicación de las DEPLDOR, la opción por una ley enteramente nueva que derogara la anterior sería una opción tan válida como la elegida en este caso por el órgano promotor de la iniciativa, esto es, la elaboración de una ley de modificación de la Ley vigente.

Antes de abordar el análisis del articulado del anteproyecto, procede abordar en este momento, dentro de la alternativa regulatoria elegida, la posibilidad de utilizar el procedimiento previsto en la Disposición Final Primera del anteproyecto una vez se produzca, en su caso, la aprobación final por el Parlamento de la Ley de modificación de la Ley 2/1998 en los términos previstos en el anteproyecto, tras su eventual aprobación por el Consejo de Gobierno.

Dice textualmente dicha disposición:

«**Primera.** Autorización al gobierno para armonizar el texto.

Se autoriza al Gobierno para que, en un plazo no superior a tres meses desde la entrada en vigor de esta ley y de conformidad con lo previsto en el artículo 52.4 de la Ley 7/1981 de 30 de junio de Gobierno, proceda a regularizar y armonizar la versión en euskera de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la versión en euskera de la presente ley, sometiendo la aprobación del texto refundido al Servicio Oficial de Traductores-Itzultzale Zerbitzu Ofiziala. La labor de refundición se limitará en este caso a actualizar y homogeneizar la terminología empleada en el texto mediante el asesoramiento especializado correspondiente.»

En realidad, el artículo 52.4 de la Ley 7/1981 de 30 de junio, sobre Ley del Gobierno, se refiere a la autorización del Parlamento al Gobierno para refundir textos legales, y para su comprensión ha de ser analizado en relación con el artículo 52.2 de dicha Ley. Este último dice textualmente: «La delegación legislativa deberá acordarse mediante una Ley de Bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados o por una Ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos casos, el acuerdo de la Cámara fijará el plazo de su ejercicio». De la lectura conjunta de ambos preceptos se desprende que la técnica descrita en los mismos está prevista para ser utilizada cuando existen varios textos legales que regulen la misma materia y necesiten ser refundidos, armonizados o regularizados en su contenido. Dicha conclusión ha sido mantenida, asimismo, por el Consejo de Estado, respecto de la delegación legislativa al Gobierno del Estado para la

elaboración de Reales Decretos Legislativos que pretendan la elaboración de textos refundidos en el ámbito del Estado. Así, dicho órgano consultivo señaló, en su Dictamen 906/2008 que: «los reales decretos legislativos, en su modalidad de textos refundidos, tienen la finalidad de recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos, a saber: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador».

No es este el caso de la refundición, armonización o regularización prevista en la Disposición Final Primera comentada. De acuerdo con las DEPLDOR, las modificaciones de una norma «pretenderán insertar en el texto antiguo una nueva redacción de forma que se integra totalmente el contenido de la norma de modificación en la modificada». Así, la modificación de la Ley de la potestad sancionadora no crearía una norma nueva y distinta de la actualmente vigente, sino que el texto modificado pasaría a formar parte de la norma a la que modifica integrándose en ésta como un texto único. Tampoco la versión en euskera de la norma es una norma distinta de ésta, sino que se trata de la misma norma. Por lo tanto, no contamos en nuestro supuesto con dos disposiciones dispersas con efectos distintos y que precisen de su refundición y armonización en un texto único. Sin embargo, la evolución experimentada por el euskera en los últimos treinta años ha sido extraordinaria, tanto como consecuencia de su utilización práctica en todos los ámbitos, como de los necesarios procesos de normalización y adecuación realizados por las distintas instituciones y autoridades responsables, y resulta indudable que en el caso de una norma bilingüe, la evolución de uno de los dos idiomas en que ha sido publicada la norma puede llevar a una problemática similar a la que puede producirse debido a la existencia de dos normas distintas sobre la misma materia, provocando idénticas situaciones de inseguridad jurídica derivadas de la falta de actualización terminológica de una parte de la norma, que no ha sido modificada desde su inicial aprobación. También es cierto que en nuestra normativa no existe un procedimiento *ad hoc* para realizar la actualización lingüística necesaria de la versión en euskera de nuestras primeras normas.

Por otra parte, la delegación legislativa que el Parlamento Vasco pueda hacer en favor del Gobierno en virtud del artículo 52 puede responder de alguna forma a la necesidad de actualización lingüística que se pretende en la Disposición Final Primera, y el supuesto que nos ocupa no se encuentra entre las excepciones a la delegación legislativa que se recogen en el párrafo 1 del artículo 52.

Por lo cual, teniendo en cuenta la concurrencia de dichas circunstancias, se plantea la posibilidad de acudir a la aplicación analógica del artículo 52 de la Ley del Gobierno, de acuerdo al artículo 4.1 del Código Civil. En efecto, la

actual redacción del Título Preliminar del Código Civil reconoce expresamente la analogía como método de integración del ordenamiento jurídico, al fijar el artículo 4.1 de dicho texto legal, que: “procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”.

Para proceder a realizar una aplicación analógica, deben reunirse según el artículo 4.1 del Código Civil tres requisitos, a saber:

1. En primer lugar, que las normas no contemplen un supuesto específico para el caso que nos ocupa. La analogía, a la que se refiere el legislador español en el artículo 4 de nuestro Código Civil, significa regular una determinada materia por Ley que en realidad regula otra distinta, por ello la analogía no puede surgir sino como regulación supletoria a falta de regulación explícita que además de la legal es la de los pactos que establecen las partes.

2. Seguidamente, que la normativa jurídica contemple, no obstante, otro semejante. No es menester que la analogía la haya autorizado el legislador, sino que, por ser instrumento lógico, basta con que no la haya prohibido expresamente.

3. Y, por último, que necesariamente exista, entre ambos supuestos, identidad de razón. La aplicación analógica de un precepto a un supuesto de hecho no regulado en el mismo, requiere inexcusablemente que entre el no regulado y aquel que contempla la norma exista una "semejanza" o "identidad de razón".

Concurren, tal y como se ha expresado anteriormente en este informe, las tres circunstancias descritas.

A mayor abundamiento, y a pesar de que dicho procedimiento no ha sido utilizado hasta la fecha con la finalidad pretendida, la posibilidad de su utilización fue defendida por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante COJUA) en su Dictamen nº 67/2014, emitido con ocasión de la tramitación del Anteproyecto de Ley de quinta modificación de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco, en el cual, dicha Comisión afirmó que «...los problemas del texto original, y las modificaciones que serían necesarias en el texto en euskera para salvaguardar su coherencia y evitar la afectación a la seguridad jurídica —en consideración a que, tanto el texto publicado en euskera como en castellano tienen la consideración de oficial y auténtico en ambos idiomas, y es esencial, por tanto, la exactitud y equivalencia jurídica de ambas versiones lingüísticas—, no se restringen a los citados ejemplos o similares, sino que también incluyen la necesidad de una actualización del léxico común,

lo que siguiendo lo acaecido en otros casos podría hacerse tomando en cuenta los criterios de “Euskaltzaindiaren Hiztegi Batua”, y la actualización, asimismo, de la terminología especializada, jurídica o relacionada.

184. Dada la extensión de dichos cambios necesarios, consideramos oportuno que se reflexione sobre la conveniencia, bien de extender la propuesta de reforma, al menos en la versión lingüística en euskara, a los demás artículos afectados —lo que podría limitarse a modificar una de las dos versiones lingüísticas, tal y como, por ejemplo, se ha hecho en ocasiones mediante corrección de errores, cuando se ha advertido un error que afectase solo a una de las dos versiones— o bien de introducir un precepto que autorice al Gobierno, con la amplitud suficiente (art. 52.4 de la Ley de Gobierno), para refundir en un solo texto las distintas modificaciones de la ley y regularizar y armonizar la versión en euskera, mediante el asesoramiento especializado correspondiente —que podría en su caso aportar IZO—. Con ello se dispondría de un texto moderno y de calidad, que permita su uso autónomo y normalizado».

Por lo tanto, por las razones apuntadas y, de acuerdo con la opinión expresada por la COJUA, puede, asimismo, defenderse la posibilidad de utilizar analógicamente la delegación legislativa al Gobierno a los fines expresados. No obstante, es preciso apuntar que la necesidad de armonizar y regularizar las distintas partes de la versión en euskera de la norma puede ser eludida mediante la elaboración y aprobación de una Ley enteramente nueva que derogue la anterior, posibilidad a la que la COJUA también se refiere en el Dictamen nº 67/2014 como otra de las formas en las que se puede abordar la actualización del léxico común, contemplando la posibilidad de «extender la propuesta de reforma, al menos en la versión lingüística en euskara, a los demás artículos afectados».

Un último apunte cabe realizar en relación a la Disposición Final Primera. Se prevé en ésta el «sometiendo la aprobación del texto refundido al Servicio Oficial de Traductores-Itzultzaitzaile Zerbitzu Ofiziala». En realidad, el único órgano competente para aprobar el texto refundido es el Gobierno Vasco a través del correspondiente Decreto-Legislativo. El Servicio Oficial de Traductores-Itzultzaitzaile Zerbitzu Ofiziala tiene competencia para «garantizar la exactitud y la equivalencia jurídica de las traducciones al euskera y del euskera al castellano», tal y como dispone el artículo 2.1 del Decreto 38/2000, de 29 de febrero, por el que se regula el Servicio Oficial de Traductores, pero en ningún caso, para aprobar el texto refundido. Por lo que deberá subsanarse este extremo concretando su cometido de acuerdo a las competencias de dicho Servicio Oficial de Traductores-Itzultzaitzaile Zerbitzu Ofiziala y a las funciones que éste tiene atribuidas.

## 6.- CONTENIDO DEL PROYECTO

El anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco objeto de informe se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 45 artículos, y una parte final en la que figuran una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 el alcance y el contenido que ha de observar el análisis del presente proyecto: «su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan».

La técnica legislativa constituye la disciplina de legislar clara y eficazmente. Su contenido no sólo afecta a la buena redacción de las leyes, sino a la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. La imperfección de las Leyes, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica, enunciado por el Tribunal Constitucional como «suma de certeza y legalidad» e «interdicción de la arbitrariedad». La sentencia 46/1990, de 15 de marzo, del Tribunal Constitucional señala que la exigencia del artículo 9.3 de la Constitución Española, relativa a la seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que, acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas.

Las reglas sobre técnica normativa en la CAE están recogidas en las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos y órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno en fecha 23 de marzo de 1993 (en adelante, nuestras DEPLDOR). Asimismo, se debe seguir la doctrina que al respecto va dictando la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

### 6.1.- TITULACIÓN DEL ANTEPROYECTO

El título del anteproyecto, «Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco», de acuerdo con las DEPLDOR, no menciona el

número de la Ley objeto de modificación; sin embargo, debe utilizar las mayúsculas y minúsculas en la misma forma que lo hace ésta.

Aunque, de acuerdo con lo establecido en los artículos 55 y 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, el rango que corresponde a la presente iniciativa en esta fase procedimental no es la de «proyecto de ley», sino la de «anteproyecto de ley», tal y como señaló la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Dictamen 105/2008, procede señalar el texto como proyecto, «puesto que los documentos deben encabezarse en los términos en que será aprobado por el ejecutivo». Por lo tanto, puesto que el texto que aprobará, en su caso, el Consejo de Gobierno es un proyecto de Ley, de acuerdo con la doctrina señalada de la COJUA, debe titularse como «Proyecto de Ley...» tal y como se ha hecho en el texto objeto de este informe.

## 6.2.- PARTE EXPOSITIVA: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según la directriz segunda de nuestras DEPLDOR, la exposición de motivos ha de recoger las causas que «han dado origen a su elaboración (proyecto de norma), los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos». La exposición de motivos del anteproyecto objeto de informe recoge dichos elementos.

Sobre la redacción de la exposición de motivos, se observa que éste contiene expresiones como «el notable acierto y éxito de dicha norma», «considerando que en este ámbito la estabilidad normativa y la seguridad jurídica que la misma aporta son de la máxima importancia», «fruto del inestimable trabajo de los esforzados traductores», etc. Nuestras DEPLDOR señalan que «No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos.». A tal respecto, las Directrices del Estado señalan que «se evitarán las exhortaciones, las declaraciones

didácticas o laudatorias u otras análogas<sup>1</sup>». Entendemos, así, que consideraciones de técnica normativa abogan por la eliminación de tales expresiones, ya que contienen juicios de valor que no deberían formar parte de la exposición de motivos de una norma, sino en todo caso, de la memoria justificativa que se acompaña para su tramitación.

### 6.3.- PARTE DISPOSITIVA

En la redacción del articulado se debe cumplir lo establecido por las DEPLDOR.

La totalidad de los artículos que modifican una parte de los artículos de la Ley 2/1998, se refieren a la modificación de un «apartado» o varios «apartados» de los artículos correspondientes. Según las DEPLDOR la división de los artículos se estructura de la siguiente manera:

« El contenido de los artículos podrá dividirse en:

a) Párrafos:

Los artículos deberán ser breves, tendrán como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. De haber uno sólo, no se numerará. Cuando no sea posible la brevedad, dada la complejidad del objeto, se evitarán artículos largos constituidos por una única frase. En estos casos, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones. Es decir, cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.

b) Apartados:

Los párrafos podrán dividirse, en caso de ser necesario, en apartados que se indicarán con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente: a), b), c) etc. Sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, ya que éstas no son recomendables (en el supuesto de que se diesen irían con números árabes).»

Por lo tanto, la referencia a los «apartados» contenida en los artículos de la Ley de modificación ha de sustituirse por la de «párrafos», ya que la primera división de los artículos ha de efectuarse en párrafos, y éstos, han de subdividirse en apartados.

Antes de entrar en el análisis concreto del articulado conviene mencionar que se ha observado que el texto del anteproyecto se encuentra plagado de

---

<sup>1</sup> Directriz I. Estructura de los anteproyectos de Ley, proyectos de Real Decreto Legislativo, de Real Decreto-ley y de Real Decreto; c. Parte expositiva. 12. Contenido.

términos como «el instructor», «el presunto responsable», «el inculpado», «interesados» , etc. Con el fin de erradicar la utilización del lenguaje sexista en las disposiciones de carácter general, debe realizarse una revisión completa del texto del anteproyecto y sustituir los citados términos y aquellos otros en los que se aluda únicamente al género masculino por otros genéricos que se refieran al colectivo de mujeres y hombres conjuntamente, o por expresiones en las que se aluda a ambos géneros, u otras fórmulas en las que se dé el mismo tratamiento y visibilidad a las mujeres que a los hombres.

Entrando en el análisis del articulado, hay que decir que casi la totalidad de las modificaciones que se pretenden con la aprobación del anteproyecto tienen la finalidad de incorporar las modificaciones introducidas por las Ley 39/2015 y Ley 40/29015 tanto en el procedimiento administrativo general como en el sancionador en particular. Así, observamos que el artículo primero del anteproyecto introduce una modificación en relación al ámbito de aplicación de la Ley 2/1998, y recoge la previsión de su aplicación subsidiaria respecto al ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos forales, cuando el régimen sancionador venga regulado únicamente por una norma foral y no exista en una norma con rango legal que prevea el procedimiento previsto para su ejercicio, a fin de cumplir la necesidad de reconocimiento en una norma legal que dispone el artículo 25.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015). Del mismo modo introduce una matización en relación a su aplicación por las entidades locales cuando dispone que se aplicará a las mismas, de acuerdo con los criterios establecidos en la legislación de régimen local y en defecto de normativa sectorial específica cuando establezcan los tipos de infracciones y sanciones por incumplimiento de las ordenanzas.

Dicho artículo matiza la exclusión de su ámbito de aplicación la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio, diciendo que dicha exclusión procederá cualquiera que sea la naturaleza de la relación de empleo que les una, e incorpora la exclusión de su ámbito de aquellas personas que tengan una relación con dichas Administraciones que venga regulada por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas. Esta disposición reproduce la previsión contenida en el artículo 25.1 de la Ley 40/2015 citada.

Por último introduce un nuevo párrafo a fin de recoger el contenido de la disposición adicional primera de la Ley 39/2015.

El artículo segundo añade un nuevo artículo que reproduce lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 40/2015, que atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora a los órganos que la tengan expresamente atribuida por

disposición de rango legal o reglamentario. En relación a la técnica de reproducir preceptos de otras normas, la COJUA desaconseja dicha técnica con carácter general; sin embargo, admite dicha reproducción cuando sea necesario para dotar de coherencia interna al propio texto legal (DCJA 77/2012). Tratándose de una norma que regula con carácter general la potestad sancionadora y el procedimiento sancionador en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dicha técnica no parece incorrecta.

El artículo tercero modifica el artículo 2 de la Ley 2/1998 con el fin de sustituir la referencia a la Ley 30/1992 por la referencia genérica a la legislación básica aplicable.

El artículo cuarto modifica el artículo 4 de la Ley 2/1998 y lo dota de cuatro párrafos más, en los cuales, respectivamente, se excluye la aplicación analógica de las normas definidoras de las infracciones y sanciones, se permite que las disposiciones reglamentarias introduzcan especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones legalmente establecidas, se establece la obligación de que las ordenanzas locales clasifiquen las infracciones conforme a las categorías dispuestas en la legislación de régimen local aplicable y tipifiquen las infracciones con la mayor precisión posible, y se dispone irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, salvo que favorezcan al presunto infractor. Dicho precepto incorpora los principios de tipicidad e irretroactividad establecidos en la Ley 40/2015.

El artículo quinto introduce un nuevo «apartado» en el artículo 6 de la Ley a modificar, y refiere al momento de comisión de los hechos que constituyan la infracción el cumplimiento del requisito de la edad mínima para incurrir en responsabilidad.

El artículo sexto da nueva redacción al artículo 8 de la Ley 2/1998, relativo a las personas responsables de las infracciones. Se adapta el contenido del mismo al artículo 28.1 de la Ley 40/2015 para recoger entre las personas responsables a 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, siempre y cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar. Los párrafos 3 y 4 de dicho artículo contienen la definición de quiénes son los autores y el párrafo 5 dispone la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, cuando la persona infractora sea menor de edad.

El artículo séptimo añade un nuevo artículo 8 bis a la Ley que se pretende modificar. Dicho artículo se refiere a las personas menores de edad o con discapacidad, e incorpora el reconocimiento de los derechos y

requerimientos previstos en la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia o en la legislación que la sustituya, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 y en todas aquellas normas sobre protección de menores que resulten aplicables, así como la posibilidad de hacer extensible a los procedimientos sancionadores seguidos frente a dichas personas derechos recogidos en dichas normas para los procedimientos judiciales. Dicho artículo prevé, asimismo, la posibilidad de introducir reglamentariamente modulaciones del procedimiento sancionador para garantizar los derechos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención de 13 de diciembre de 2006 y su Protocolo Facultativo.

El artículo octavo da una redacción al artículo 9 (autoría). La redacción definitiva de éste tras la modificación queda como sigue:

**« Artículo 9. Autoría.**

1. Serán considerados autores:

- a) Las personas que cooperen a su ejecución con un acto sin el cual no se habría efectuado.
- b) Las personas que incumplan el deber, impuesto por una norma de rango legal, de prevenir la comisión por otro de la infracción.

Dichas personas no responderán cuando, por cualquier motivo, no se determine la existencia de la infracción que deben prevenir o la autoría material de la persona respecto de la que el deber de prevención se ha impuesto. Si se declaran tal existencia y autoría, aquéllas responderán, aunque el autor material no sea declarado culpable por aplicación de una causa de exclusión de la imputabilidad o la culpabilidad.

2. Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.»

Con la redacción dada al precepto se excluyen de su consideración como autores de «las personas físicas o jurídicas que realicen el hecho tipificado por sí solas, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento», que sí vienen incluidas en la redacción actual del precepto, concretamente, en su párrafo 1, cuya supresión se propone. A juicio de la que suscribe, no es lo mismo cooperar a la ejecución de una infracción con un acto

sin el cual no se habría ejecutado que ejecutar la infracción por sí mismo; por lo cual, no resulta acertada la supresión del párrafo 1 del artículo 9, debiendo ser incluido su contenido en la definición de «autor» o «autores» de la infracción.

El artículo noveno da una nueva redacción al artículo 11 (determinación de las sanciones y decomiso). Se introducen tres párrafos nuevos, cuya finalidad es establecer la obligación de las Administraciones Públicas de considerar la idoneidad y necesidad de la sanción y la adecuación de la misma a la gravedad de la infracción, tanto en la determinación normativa del régimen sancionador como en la imposición de sanciones, establecer los criterios a tener en cuenta en la graduación de las sanciones, y la prohibición de que las sanciones administrativas puedan conllevar la privación de libertad. Dichas disposiciones vienen requeridas por el artículo 29 de la Ley 40/2015, relativo al principio de proporcionalidad.

El artículo décimo modifica el artículo 12 de la Ley 2/1998 y recoge la necesidad de determinación de la indemnización por daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa, debiendo aquélla ser fijada por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. El nuevo párrafo 2 de la disposición señala expresamente que en caso de no satisfacerse la reposición al estado originario de la situación alterada por la infracción o la correspondiente indemnización, se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

El artículo décimo primero suprime el «apartado» 9 del artículo 14 de la norma a modificar, ya que su contenido se incorpora al párrafo 4 del artículo 9.

El artículo décimo segundo da nueva redacción al artículo 17 de la Ley a modificar, que se refiere al régimen y aplicación de la sanción. La modificación únicamente consiste en introducir la posibilidad de que la pluralidad de infracciones que provenga de la realización de varios hechos en ejecución de un plan preconcebido pueda ser tenida en cuenta para imponer las sanciones menos graves previstas para cada infracción. Dicha modificación incorpora uno de los supuestos contemplados en el artículo 29.6 de la Ley 40/2015 para sancionar las infracciones continuadas.

El artículo décimo tercero propone una nueva redacción para el párrafo 4 del artículo 21 de la Ley 2/1998, artículo que regula el régimen jurídico del indulto y la commutación de sanciones, e incorpora la necesidad de que el Decreto por el que se conceda el indulto o la commutación de la sanción, cuando emane del Gobierno Vasco, justifique la no afección de dicha decisión al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Dicha exigencia parece ir en línea con la doctrina jurisprudencial relativa a la

necesidad de motivar las resoluciones de indulto en el caso de condenas penales.

Según el artículo décimo cuarto «se da una nueva redacción a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 22...». La modificación del párrafo 2 incorpora a su contenido la determinación del momento en que comienza a computar el plazo de prescripción de la infracción cuando se trate de infracciones permanentes, y lo hace en el mismo sentido que el artículo 30.2 de la Ley 39/2015. La modificación del párrafo 3 se limita a añadir que el procedimiento administrativo cuya iniciación interrumpirá la prescripción de la infracción es «de naturaleza sancionadora». La última de las modificaciones de dicho artículo añade al párrafo 4 la misma disposición que se incluye al final del artículo 30.3 de la Ley 39/2015, y que se refiere al día en que comenzará a contarse el plazo de prescripción de una sanción en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada contra la resolución por la que se impone aquélla.

El artículo décimo quinto contiene la modificación del párrafo 2 del artículo 23 de la Ley, y sustituye la referencia a los principios establecidos «en el capítulo II del título IX de la Ley 30/1992 o la legislación estatal que sustituya al mencionado capítulo» por los establecidos «en la legislación básica estatal aplicable», de forma que no se haga referencia a una norma que puede ser derogada en el futuro.

El artículo décimo sexto da una nueva redacción al «apartado» 3 del artículo 24, de forma que se actualiza la referencia a la norma conforme a la cual se ha de regir el acceso a los documentos obrantes en los expedientes sancionadores ya concluidos.

El artículo décimo séptimo adiciona un nuevo artículo, el 24 bis, que reproduce la previsión contenida en el artículo 74 de la Ley 39/2015 respecto a las cuestiones incidentales que se produzcan en el procedimiento.

El artículo décimo octavo introduce un nuevo párrafo en el artículo 25 de la Ley 2/1998, para reproducir en el mismo el apartado 4 del artículo 77 de la Ley 39/2015. Dado que el ámbito de aplicación de la Ley 2/1998 no coincide con el de la Ley 39/2015, debería sustituirse la referencia a «las Administraciones Públicas» contenida en el párrafo modificado por la de «los entes y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley».

El artículo décimo noveno lleva el siguiente título: «Nueva redacción del artículo 26 (concurencia con procedimiento sancionador comunitario) de la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco». El apartado entre paréntesis debe sustituirse por el título del artículo en cuestión, esto es, «Concurrencia con otros procedimientos

sancionadores», por un lado, porque de este modo se ajusta al título actual de la Ley a modificar, y por otro, porque la calificación «comunitarios» dada a los órganos a los que se refiere el artículo es, precisamente, objeto de concreción en la nueva redacción que se pretende dar al artículo. Así, la referencia a los «órganos comunitarios» es sustituida por la de los «órganos de la Unión Europea»; por lo cual, la calificación de «comunitarios» de los procedimientos a los que se refiere debe ser, igualmente, objeto de concreción. En otro caso, se debe mantener el título del artículo tal y como obra en la actualidad.

El artículo vigésimo da nueva redacción a los «apartados» 1 y 2 del artículo 29 de la Ley 2/1998. En el primero de dichos «apartados» se introduce la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendando dichas fases a órganos o unidades administrativas distintas, tal y como preceptúa el artículo 63.1 de la Ley 39/2015. El segundo concreta la referencia a los órganos competentes contenida en el mismo a aquéllos que son los competentes para iniciar el procedimiento sancionador.

El artículo vigésimo primero da nueva redacción al artículo 31 de la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el cual se refiere a las medidas cautelares. El contenido del artículo se refiere tanto a «medidas cautelares» como a «medidas provisionales» y parece atribuir a dichos conceptos el mismo significado. Si nos trasladamos a la Ley 39/2015, vemos que en su artículo 56 se refiere a las medidas provisionales como aquéllas que tienen como finalidad «asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer» y en su artículo 117.4, en relación a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, señala que en el acuerdo de suspensión podrán adoptarse medidas cautelares siempre que «sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado». Así, se refiere a las medidas provisionales como aquellas medidas que pueden adoptarse antes de la resolución del expediente, y a las medidas cautelares como aquéllas que pueden solicitarse tras la resolución y con ocasión de la tramitación de un recurso frente a éste. Además, el objeto de éstas últimas es más amplio que el de las medidas provisionales, toda vez que se pueden adoptar para «asegurar la protección del interés público o de terceros» además de para «asegurar la eficacia de la resolución o el acto impugnado». Aunque el texto vigente de la Ley 2/1998 otorga idéntico significado a unas y otras, dado que la normativa básica no lo hace así, y que el objetivo de la modificación pretendida es adaptar el contenido de la Ley a lo dispuesto por la legislación básica del Estado, procede unificar la denominación y el significado de los conceptos que aparecen en las normas que regulan la materia, en aras de la seguridad jurídica.

Por otro lado, el párrafo 8 de dicho artículo señala que «Cuando dicho órgano constate, de oficio o a instancia de parte, que se ha producido un cambio de la situación que tuvo en cuenta al tomar la decisión cautelar, cambiará ésta, modificando las medidas cautelares acordadas o sustituyéndolas por otras, según requiera la nueva situación y siguiendo los criterios de selección establecidos en el apartado 4 precedente». En realidad, dichos criterios de selección se establecen en el párrafo 5 del artículo, por lo cual, habrá que corregir la numeración del mismo.

El artículo vigésimo segundo del anteproyecto introduce un nuevo artículo, con el número 33 bis, que dispone la necesidad de la previa tramitación del procedimiento sancionador para poder imponer una sanción. Dicho artículo no hace sino incorporar el precepto contenido en el artículo 63.2 de la Ley 39/2015.

El artículo vigésimo tercero da nueva redacción al artículo 34 de la Ley 2/1998, suprime los párrafos 2, 3 y 4 de éste y lo dota de un único párrafo que dispone la necesidad de que los procedimientos sancionadores se inicien de oficio por acuerdo del órgano competente, disponiendo que este acuerdo podrá tener lugar, bien por iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, o como consecuencia de petición razonada de otros órganos o denuncia. Dicho artículo recoge las disposiciones contenidas en los artículos 58 y siguientes de la Ley 39/2015, y los artículos siguientes del anteproyecto (vigésimo cuarto, vigésimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo séptimo y vigésimo octavo) adicionan otros tantos artículos a la Ley vigente a fin de otorgar la definición correspondiente a las distintas modalidades de iniciativa que pueden dar lugar al acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento sancionador (art. 34 bis: iniciación de oficio a propia iniciativa; art. 34 ter: iniciación de oficio como consecuencia de orden superior; art. 34 quater: iniciación de oficio por petición razonada de otros órganos; y art. 34 quinquies: iniciación de oficio por denuncia). La regulación de la iniciación a instancia de parte viene recogida en el artículo 35 de la Ley vigente, para el cual el artículo vigésimo octavo del anteproyecto propone una nueva redacción.

En relación al contenido del artículo vigésimo sexto (iniciación de oficio por petición razonada de otros órganos) incluye un párrafo 4 que se refiere a la iniciación por denuncia; por lo cual, debe modificarse la ubicación de éste para incluirlo en el artículo siguiente.

El artículo vigésimo octavo, que dota de una nueva redacción al artículo 35 de la Ley 2/1998 respecto a la iniciación a instancia de parte, se refiere en el párrafo 4 de dicho artículo a los supuestos de inadmisión. Su apartado c) incluye como supuesto de inadmisión el hecho de que la solicitud se presente por quien no es interesado en el expediente. En realidad, cuando una solicitud

se presente por alguna persona que no es interesada en el expediente, puede ser considerada como una denuncia. Por lo cual, parece más correcto acordar la iniciación de oficio por denuncia y seguir la tramitación establecida en el artículo 34 quinqueis que inadmitir la misma.

En dicho artículo, por otra parte, la redacción propuesta para el párrafo 5 del artículo 35 es la siguiente: «Si el órgano competente entendiera inadmisible la solicitud de apertura así lo expresará en resolución motivada. Si, por el contrario, estimara que tal solicitud es admisible procederá a dictar el acuerdo de iniciación, como si de una solicitud de oficio se tratase». En realidad la iniciativa, cuando tiene lugar «de oficio» y no a instancia de parte, puede no serlo mediante «solicitud», pudiendo surgir a iniciativa propia del órgano competente para iniciar el procedimiento. Por lo tanto, parece más correcto que en el último inciso se señale que, en caso de estimarse que la solicitud es admisible «procederá a dictar el acuerdo de iniciación como si se ejerciera a iniciativa propia del órgano competente».

El artículo vigésimo noveno adiciona un nuevo artículo 35 bis, en el cual se exige una resolución sancionadora previa para poder iniciar un nuevo procedimiento sancionador que tenga por objeto la comisión de infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada. Dicho artículo reproduce el contenido del artículo 63.3 de la Ley 39/2015.

El artículo trigésimo propone una nueva redacción para el artículo 36 de la Ley 2/1998, que se refiere al acuerdo de iniciación. La modificación propuesta tiene por objeto adaptar su contenido al del artículo correspondiente de la norma básica, esto es, al artículo 64 de la Ley 39/2015.

El artículo trigésimo primero propone la adición de un artículo nuevo, el 36 bis, relativo a los actos de instrucción. Dicho artículo es una reproducción literal del artículo 75 de la Ley 39/2015.

El artículo trigésimo segundo tiene como fin la introducción de un nuevo artículo 36 ter, que lleva como título «Alegaciones previas y sobre procedimiento». El contenido del mismo reproduce el del artículo 76 de la Ley 39/2015. Dado que la Ley que ha de ser modificada recoge el derecho de los interesados a formular alegaciones y aportar los documentos que estimen convenientes con anterioridad al trámite de audiencia en el párrafo 2 del artículo 24; y dado que este artículo regula el «Principio de acceso permanente», parece procedente que la introducción del nuevo artículo 36 ter vaya acompañada de la eliminación del párrafo 2 del artículo 24.

El artículo trigésimo tercero propone la modificación del artículo 37 de la Ley 2/1998, que regula el periodo de prueba en los procedimientos sancionadores. Los párrafos 1.a) y 3 del nuevo artículo recogerían la referencia

a los artículos correspondientes de la Ley 39/2015 en lugar de la vigente que se refiere a la Ley 30/1992.

La otra modificación comprendida en el citado artículo tiene como fin introducir la obligación del instructor de acordar la apertura de un periodo de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Dicha modificación incorpora, por lo tanto, la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 77 de la Ley 39/2015 respecto al procedimiento administrativo general.

El artículo trigésimo cuarto dota de nueva redacción al artículo 38 (propuesta de resolución) y modifica, asimismo, su título, para denominarlo «Borrador de propuesta y propuesta de resolución». Sin embargo, de los términos en que está redactado el inicio del párrafo 2, esto es, «Si se estima que no existe infracción o responsabilidad, contendrá,...», parece que éste se refiere también al «borrador de propuesta de resolución». El análisis de su contenido no corrobora esta conclusión, sin que quede claro si su intención es que el borrador se convierta en propuesta de resolución (de acuerdo con el título dado al artículo en cuestión), o directamente en resolución (por aplicación *a sensu contrario* de la facultad prevista en el artículo 89.1 de la Ley 39/2015). En todo caso, el título del artículo que se pretende modificar habrá de ser fiel reflejo del contenido del mismo.

Por otro lado, no parece correcto que el «borrador», o en su caso «la propuesta», contenga «la resolución», tal y como se dice en la letra a) de dicho párrafo.

Tampoco se entiende la inclusión en el párrafo en cuestión de la frase «En caso contrario, contendrá la declaración formal y motivada de la renuncia a usar la facultad prevista en el artículo 89.1...», ya que si nos encontramos con el caso contrario (si se estima que existe infracción o responsabilidad), habrá que seguir con la tramitación ordinaria, y regular el supuesto fuera del párrafo 2. Por lo tanto, resulta necesario dar una nueva redacción al párrafo 2, de forma que se le dote de la necesaria claridad y resulte acorde con lo previsto en el artículo 89 de la Ley 39/2015.

El artículo trigésimo quinto pretende dar una nueva redacción al artículo 39 de la Ley 2/1998 (audiencia al interesado). Dicho artículo tiene como finalidad:

- Incluir en el mismo la posibilidad de presentar documentos y justificaciones en el plazo de audiencia al interesado, posibilidad recogida en el artículo 82.2 de la Ley 39/2015.

- Recoger la aplicabilidad de los límites establecidos, en su caso, en la legislación de transparencia y acceso a la información pública a la puesta de manifiesto del procedimiento al interesado. Dicha aplicabilidad viene establecida en la Ley básica respecto a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Modificar el término «propuesta de resolución» de la Ley 2/1998 por la de «borrador de propuesta de resolución», y adecuarlo a la redacción del artículo 38 que se pretende modificar con el anteproyecto.

El artículo trigésimo sexto modifica el artículo 40 de la Ley, el cual se refiere a la reducción y prórroga de plazos, y la modificación introduce la duración mínima que han de tener los plazos previstos en el mismo, recogiendo así la exigencia contenida en el artículo 77.2 de la Ley 39/2015. El último párrafo del artículo contiene una referencia al «plazo de seis meses establecido en el artículo 48 de esta ley». En realidad, esta última ley solo tiene 43 artículos; por lo tanto, habrá que corregir el número del artículo de forma que la referencia se realice de forma correcta.

El artículo trigésimo séptimo tiene como objetivo modificar el artículo 42 de la Ley 2/1998, referente a las actuaciones complementarias. La primera de las modificaciones que se efectúan es la modificación del plazo en el que han de realizarse dichas actuaciones, y adaptarlo a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 39/2015. La segunda de las modificaciones previstas es la inclusión de la prórroga del plazo de alegaciones dentro del plazo para la realización de actuaciones complementarias, de forma que si se acuerda dicha prórroga no será necesario evacuar de nuevo el trámite de alegaciones. Según el párrafo 2 del artículo, la posibilidad de prorrogar el plazo de alegaciones se comprenderá dentro de las actuaciones complementarias, en cuyo caso no será necesaria la evacuación de un nuevo trámite de alegaciones «en el sentido del párrafo siguiente», esto es, del plazo de cinco días que se concede a los interesados para dar vista a éstos del resultado de las actuaciones complementarias. En relación a este extremo, parece que lo correcto es limitar la supresión de un nuevo trámite al único supuesto de que se conceda una ampliación del plazo para alegaciones y no se realicen otras actuaciones complementarias, ya que en otro caso la eliminación de dicho trámite podría suponer una vulneración del artículo 87 de la Ley 39/2015. Por otro lado, según dicho artículo 87, el plazo para realizar alegaciones tras la realización de actuaciones complementarias ha de ser de siete días, por lo que su reducción a cinco en el anteproyecto que se informa no es conforme con lo dispuesto en la norma básica.

El párrafo 4 del artículo 42 modificado vuelve a contener la referencia al artículo 48, que deberá ser corregida, al igual que se ha señalado con relación al artículo anterior del anteproyecto.

El artículo trigésimo octavo da una nueva redacción al artículo 43 de la Ley, que regula la resolución del procedimiento. En el párrafo 4 se incluye nuevamente la referencia al artículo 48 de la Ley, por lo que procede subsanar el número del mismo tal y como se ha dicho anteriormente. Las modificaciones introducidas están dirigidas a incorporar al texto de la Ley los requerimientos previstos en el artículo 88 de la Ley 39/2015 en relación al contenido de la resolución, a la obligación de que la resolución se dicte electrónicamente y con las garantías de autenticidad e integridad necesarias, a la resolución de las cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, y a la ejecutividad de la resolución y la suspensión cautelar de la misma. En relación a la sistemática y orden empleados en la redacción de dicho artículo, se sugieren las siguientes mejoras:

- Trasladar la necesidad de expresar los recursos procedentes al final del párrafo 2, en lugar de indicarlos al final del párrafo 1, toda vez que la mención de los recursos será el último de los aspectos a los que se refiera dicha resolución, y con la única intención de seguir el mismo orden de cuestiones que se siguen en ésta.
- Modificar la ubicación del párrafo 7, relativo a la forma electrónica para dictar la resolución, de forma que pase a ser el párrafo 3, y que los párrafos 4, 5 y 6 pasen a ser los párrafos 5, 6 y 7.

El artículo trigésimo noveno adiciona un nuevo artículo 43 bis al texto vigente de la Ley, con la finalidad de incorporar a su articulado el procedimiento complementario previsto en el artículo 90.4 de la Ley 39/2015, procedimiento que habrá de utilizarse cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente.

El artículo cuadragésimo pretende adicionar un nuevo artículo 43 ter a la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y recoger en el mismo las formas de terminación del procedimiento sancionador.

El artículo cuadragésimo primero contempla la adición de un nuevo artículo 43 quáter a la Ley 2/1998, el cual regula los trámites a efectuar y las especialidades del procedimiento cuando exista un reconocimiento de responsabilidad por parte del infractor, que contempla la aplicación de reducciones en la sanción a imponer. Dicho artículo reproduce el contenido del artículo 85 de la Ley 39/2015.

El artículo cuadragésimo segundo tiene como finalidad la adición de un nuevo artículo 43 quinquies que regule los supuestos y condiciones que han de darse para que el procedimiento pueda terminar por renuncia o desistimiento

de los interesados o de la Administración. La formulación de dicho artículo es conforme con lo dispuesto en la Sección 3 del capítulo V del Título IV de la Ley 39/2015, con la única diferencia de que entre los supuestos que permiten a la Administración desistir de un procedimiento iniciado de oficio, se incluye la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. Dado que el artículo 93 de la Ley 39/2015 remite a las leyes la determinación de los supuestos en los que una Administración podrá desistir de un procedimiento iniciado de oficio, la inclusión de dicho supuesto no ofrece problema alguno desde el punto de vista de su conformidad a derecho.

El artículo cuadragésimo tercero del anteproyecto pretende adicionar un nuevo artículo a la Ley vigente, a fin de regular la caducidad del procedimiento. Actualmente, la regulación sobre la caducidad del procedimiento sancionador por falta de resolución expresa viene recogida en el párrafo 4 del artículo 43 de la vigente Ley 2/1998, cuya supresión se propone en el anteproyecto de modificación de la misma. Con carácter general, la Ley 39/2015 dispone, en su artículo 21, párrafos 2 y 3, que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa dictada en un procedimiento será el fijado por la norma que regule éste, y que dicho plazo no podrá exceder de seis meses. El artículo 25.1.b) de dicha Ley básica establece la consecuencia asociada a la falta de resolución expresa en el plazo establecido, que en el caso de los procedimientos sancionadores es la caducidad del procedimiento. El artículo 25.2 de la Ley 39/2015 prevé la interrupción del plazo para resolver cuando el procedimiento se encuentre paralizado por causas imputables al interesado, y el artículo 95.4 de la citada Ley dispone la posibilidad de no aplicar la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Por lo tanto, resulta claro que el artículo a adicionar a la Ley vigente es conforme a la legislación básica.

El penúltimo artículo del anteproyecto, esto es, el cuadragésimo cuarto, tiene como finalidad la adición de un nuevo artículo, el número 44, en la Ley 2/1998. Dicho artículo regula la posibilidad de utilizar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. En el párrafo 2 del nuevo artículo se dispone que la posible oposición por parte de los interesados a la tramitación simplificada del procedimiento no implicará que la Administración deba seguir la tramitación ordinaria del procedimiento. Los términos en los que está redactado el nuevo artículo son conformes con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 39/2015.

Por último, el artículo cuadragésimo quinto tiene por objeto la derogación de la disposición transitoria de la Ley de la potestad sancionadora de las

Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En primer lugar, según la Directriz Segunda de las DEPLDOR, las disposiciones derogatorias de una norma deben formar parte de la parte final y no de la parte dispositiva, por lo cual su ubicación no es la correcta. En segundo lugar, según el Diccionario de la Lengua Española, el significado de derogar es «dejar sin efecto una norma vigente». Las disposiciones transitorias, por definición, tienen una vigencia transitoria, que se agota con el transcurso del plazo necesario para que tengan lugar las actuaciones previstas en la misma. En este caso, la disposición transitoria de la Ley de la potestad sancionadora estaba prevista para la tramitación de los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la vigencia de dicha Ley, esto es, del 11 de junio de 1998. Habiendo transcurrido casi treinta años desde entonces, resulta evidente que dicha disposición no tiene vigencia en la actualidad. Por lo cual, tampoco es precisa su derogación en otra norma posterior.

#### **6.4.- PARTE FINAL**

El anteproyecto de Ley dispone de una parte final que se compone de una disposición adicional, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales. La titulación de las mismas es como sigue:

- DISPOSICIÓN ADICIONAL.- Actualización terminológica de la división de artículos y sus agrupaciones en la versión en euskera.
- DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- Régimen transitorio de los procedimientos.
- DISPOSICIÓN DEROGATORIA.
- DISPOSICIONES FINALES.
  - Primera. Autorización al gobierno para armonizar el texto.
  - Segunda.- Entrada en vigor.

Con respecto a la titulación de las «cuatro categorías» en que se divide la parte final, nada dicen nuestras DEPLDOR. Sin embargo, las Directrices de técnica normativa del Estado, aprobadas por el Consejo de Ministros en su reunión del día 22 de julio de 2005, dicen así:

«38. Numeración y titulación.

Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará única. Las disposiciones deben llevar título.»

«43. Disposiciones tipo.

Con el fin de establecer criterios comunes de redacción, se ofrecen ejemplos de los tipos más comunes de disposiciones correspondientes a la parte final:

- Disposición adicional única. Supresión de órganos.
- Disposición transitoria primera. Unidades y puestos de trabajo con nivel orgánico inferior a subdirección general.
- Disposición final primera. Título competencial.
- Disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo reglamentario
- Disposición final tercera. Modificaciones presupuestarias»

Con respecto a este punto, la COJUA ha manifestado en su Dictamen 82/2010 lo siguiente:

«En la composición de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales es preferible la denominación correlativa de disposición adicional primera, disposición adicional segunda, frente a la titulación genérica de la parte como disposiciones adicionales y luego su enumeración como primera y segunda.»

Por otra parte, se observa que la disposición derogatoria carece de título. Nuestras DEPLDOR señalan, en relación a la titulación de los artículos, que «Se seguirá el criterio de la uniformidad, es decir, se titularán todos los artículos o ninguno, excluyéndose un sistema de titulación parcial». Dicho criterio es aplicable, asimismo a la parte final de las disposiciones de carácter general. Por ello, deben titularse, o todas las disposiciones que integran el articulado del anteproyecto y las disposiciones de la parte final, o ninguna. En relación a la numeración de las mismas, consideramos preferible el uso de la numeración en la forma expresada por la COJUA en el Dictamen señalado.

En relación al contenido de la parte final, la Disposición Adicional no sería necesaria en caso de elaboración de una norma nueva que derogara la anterior, tal y como se ha expresado anteriormente en este informe.

La Disposición Transitoria del anteproyecto dice textualmente:

« DISPOSICION TRANSITORIA.- Régimen transitorio de los procedimientos.  
1. Los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y que aún no hayan terminado en la fecha en que esta Ley entre en vigor, no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa en el momento de su iniciación, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2. Los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la vigencia de esta Ley pero con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y que aún no hayan terminado en la fecha en que esta Ley entre en vigor, se seguirán tramitando conforme a la presente Ley, sin perjuicio de la validez de los trámites efectuados hasta dicho momento.»

En relación al apartado 1 de dicha disposición, se echa en falta en el mismo el término «vigente» tras el sustantivo «normativa», de forma que diga «rigiéndose por la normativa vigente en el momento de su iniciación». Por otro lado, el inciso final de dicho apartado, referente a la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015 puede ser eliminado por innecesario, dado que la misma únicamente hace referencia a la aplicación de dicha Ley a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la misma y no a la aplicación de la Ley de modificación que pudiera, en su caso, aprobarse, como consecuencia de la tramitación del anteproyecto que se informa.

En relación a la Disposición Final Primera «Autorización al gobierno para armonizar el texto», el examen de su contenido ya ha sido realizado con motivo del análisis de la alternativa regulatoria elegida en el anteproyecto.

La Disposición Final Segunda prevé la entrada en vigor «cuando se cumplan tres meses desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco».

## 7.-CONCLUSIONES

Así, una vez considerado todo lo anteriormente expuesto, se emite el presente informe jurídico, que se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho, respecto del presente anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Vitoria-Gasteiz,

Nuria Garechana Unamunzaga  
Asesoría Jurídica  
Ahokulari Juridikoa

Vº Bº  
Juan María Zubeldia Arrieta  
Director de Servicios  
Zerbitzu Zuzendaria