Información de envíos

Información de los envíos realizados y de los apuntes realizados en los libros de registro correspondientes.

Mensaje enviado del departamento a SGRP

Reg. salida
Remitente: GOBERNANZA PÚBLICA Y A□TOGOBIERNO
Num: 201800000436552 **Fecha:** 10/12/2018

Reg. entrada
Destinatario: Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento
Num: 201800001073350 **Fecha:** 10/12/2018

Mensaje enviado de SGRP al Parlamento

Reg. salida
Remitente: Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento
Num: 201800000436630 **Fecha:** 10/12/2018

Reg. entrada
Destinatario: Parlamento Vasco
Num: **Fecha:**

Documentos Adjuntos con apunte en el Libro de registro

Nombre	Salida	Entrada
DOC□MENTO DE REMISIÓN AL PARLAMENTO 1 I y II.pdf	10/12/2018 201800000436630	
DOC□MENTO DE REMISIÓN AL PARLAMENTO 2 III y IV.pdf	10/12/2018 201800000436630	

Cerrar

ANDRE HORI:

Honako hau jakinarazten dizut: Eusko Jaurlaritzak, 2018eko azaroaren 27an egindako bilkuran, **Euskal Administrazio Publikoen zehatzeko ahalari buruzko LEGE PROIEKTUA** onartu du.

Hori ziurtatu egiten dut eta, Jaurlaritzak erabakitakoa betez, horren berri ematen dizut, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean exijitutakoa betez.

Vitoria-Gasteiz, 2018ko azaroaren 27a.

EXCMA. SRA.:

Tengo el honor de comunicar a V.E. que el Gobierno Vasco, en Sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2018, ha procedido a la aprobación del **PROYECTO DE LEY de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.**

Lo que certifico y, en cumplimiento de lo acordado por el Gobierno, traslado a V.E., de conformidad con lo exigido por la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

Vitoria-Gasteiz, a 27 de noviembre de 2018.

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

SECRETARIO DEL GOBIERNO
JAURLARITZAKO IDAZKARIA

EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL PARLAMENTO VASCO/
EUSKO LEGEBILTZARREKO LEHENDAKARIA

EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHATZEKO AHALARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA

PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS

HONEKIN BATERA AURKEZTEN DIREN AGIRIAK

DOCUMENTOS QUE SE ACOMPAÑAN

I. BIDALKETA-IDAZKIA	OFICIO DE REMISIÓN
II. LEGE PROIEKTUAREN TESTUA	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY
III. PROZEDURAREN AMAIERAKO MEMORIA	MEMORIA FINAL DEL PROCEDIMIENTO
IV. EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE JURIDIKOKO IRIZPENA	DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

I

OFICIO DE REMISIÓN / BIDALKETA-IDAZKIA

PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS/ EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHATZEKO AHALARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA

ANDRE HORI:

Honako hau jakinarazten dizut: Eusko Jaurlaritzak, 2018eko azaroaren 27an egindako bilkuran, **Euskal Administrazio Publikoen zehatzeko ahalari buruzko LEGE PROIEKTUA** onartu du.

Hori ziurtatu egiten dut eta, Jaurlaritzak erabakitakoa betez, horren berri ematen dizut, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean exijitutakoa betez.

Vitoria-Gasteiz, 2018ko azaroaren 27a.

EXCMA. SRA.:

Tengo el honor de comunicar a V.E. que el Gobierno Vasco, en Sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2018, ha procedido a la aprobación del **PROYECTO DE LEY de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.**

Lo que certifico y, en cumplimiento de lo acordado por el Gobierno, traslado a V.E., de conformidad con lo exigido por la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

Vitoria-Gasteiz, a 27 de noviembre de 2018.

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

SECRETARIO DEL GOBIERNO
JAURLARITZAKO IDAZKARIA

EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL PARLAMENTO VASCO/
EUSKO LEGEBILTZARREKO LEHENDAKARIA

Consulta de Documento

Archivo del documento	DOCUMENTO DE REMISIÓN AL PARLAMENTO 1 I y II.pdf
Descripción	PROYECTO DE LEY de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas
Creador	Cortés Larramendi, Carmen
Cargo firmante	Erkoreka Gervasio, Jos□Iñaki
Fecha modificación	28/11/2018
Firmado digitalmente por	JOSU IÑAKI ERKOREKA GERVASIO

Cerrar

II

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY / LEGE PROIEKTUAREN TESTUA

PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS/ EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHATZEKO AHALARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA

PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

No obstante el notable acierto y éxito de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, vigente hasta la fecha, 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 la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que han supuesto novedades importantes en la materia.

El presente texto se inspira en la idea de realizar las modificaciones imprescindibles para adaptar nuestra ley a la legislación básica estatal, así como en la oportunidad de introducir variaciones de detalle que mejoren el ordenamiento jurídico vigente. La incorporación de cambios en un nuevo texto integral simultaneará la repetición de gran parte de la ley vigente y de muchos de los motivos que la justificaron, hasta cumplimentar el presente texto consolidado con sus precisos motivos intercalados.

Dos son los objetivos de la ley que sin duda se mantienen: 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 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.

La inspiración fundamental en lo que a la parte sustantiva de la ley se refiere, ha sido el Código Penal, así como la doctrina, la jurisprudencia y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia. Los principios esenciales, lo común punitivo se encuentra en las normas de la parte general del Derecho Penal que contiene el meritado Código, o en la razón de ser de tales normas.

En muchos casos esas normas penales no hacen sino recoger uno de esos principios esenciales comunes, por lo que no cabe matiz alguno en su implantación en la norma administrativa. En los casos en que sí cabe tal matiz, éste se ha buscado en la experiencia del ejercicio de la potestad sancionadora, que es donde realmente se hace presente lo que la diferencia de la potestad jurisdiccional penal.

En lo que hace a la parte procedimental de la ley, se trata de respetar la esencia de los derechos establecidos en el artículo 24.2 de la Constitución, y eso es algo que ya se logra, en su práctica totalidad, con el Derecho Administrativo vigente en su faceta procedimental, tanto la general como la referida a la materia sancionadora, interpretado de conformidad con la Constitución, siendo, en consecuencia, muy poca la necesidad de acudir a los principios y reglas del Derecho Procesal penal. Siendo así, las fuentes de inspiración de esta ley se han encontrado en el Derecho del Procedimiento Administrativo y, como en lo referente a la parte sustantiva, se ha tenido en cuenta la jurisprudencia, la doctrina y los pronunciamientos del TC al respecto.

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 sobre los mismos deriva de la competencia que se tenga sobre la materia de que se trate, ello con el límite que marcan las competencias del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común, amén de la establecida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Tales límites han sido fijados en las leyes ya citadas y, aun considerando que lo básico es un concepto material y dinámico, de tales normas debemos partir y las mismas dejan un amplio margen en el que cabe la regulación establecida en esta ley.

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 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. Este acotamiento material resulta válido tanto respecto del Estado como respecto de los territorios históricos y entes locales.

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

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 determinación de

la responsabilidad: causas de justificación, causas de exculpación, participación, prescripción y derecho de defensa.

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.

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

En el Capítulo segundo se recogen las reglas sustantivas que deben dirigir cualquier acción punitiva. De un lado, las que permiten determinar cuándo una conducta es punible por ser típica, antijurídica y culpable, amén de por no ser contraria su persecución a la seguridad jurídica (prescripción), y, de otro lado, las que permiten el logro de un principio esencial de lo punitivo: la individualización de la respuesta punitiva en razón de la culpabilidad (graduación de la pena en función de las circunstancias modificativas de la responsabilidad) o de la incidencia de la sanción en la situación del sancionado. El Capítulo segundo recoge, en suma, las reglas que establece la parte general del Código Penal, con las matizaciones y omisiones (que también son matizaciones) que se han estimado necesarias.

El Capítulo tercero está dedicado al procedimiento y dividido en dos secciones, una de disposiciones generales y otra en la que se establece el procedimiento propiamente dicho.

Las garantías procedimentales que requiere el ejercicio del "ius puniendi", desde la perspectiva del adecuado ejercicio de los derechos de las personas interesadas, están ya en el Derecho Administrativo del procedimiento: en los textos legales y en la interpretación conforme a la Constitución que de ellos se viene haciendo con normalidad. La presente ley, partiendo de lo ya existente e inspirándose en ello, se limita a intentar precisar y completar, buscando siempre el equilibrio entre la eficacia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que es eficacia en la protección de los importantes derechos y valores a que aquélla sirve, y el respeto a la esencia de los derechos de la ciudadanía implicados en el procedimiento.

Del "iter" procedimental, lo más destacable sigue siendo que se configura un acto de iniciación con un contenido y una aportación de documentos que posibilitan el ejercicio del derecho de defensa del imputado desde el momento mismo de la iniciación del procedimiento; lo cual es un exigencia del principio acusatorio, exigencia que se da en la fase de instrucción del proceso penal y que se siente con más fuerza en el procedimiento administrativo sancionador, en el que no hay una fase de plenario. Se hace especial hincapié en la motivación de la propuesta de resolución y de la

resolución definitiva, dejando claro que la misma debe incluir la valoración de las pruebas practicadas que ha permitido concluir la existencia de infracción, la autoría y la determinación concreta de la sanción y otras consecuencias de la infracción. La persona instructora tiene la facultad de acortar o alargar el periodo de prueba y los plazos de alegaciones, en vez de permitir la supresión de algún trámite, en la idea de que todos ellos son precisos para la adecuada defensa de los y las interesadas y el logro de la finalidad del procedimiento. Finalmente, se concluye recordando la inspiración en el necesario equilibrio entre las facultades de enjuiciamiento del órgano sancionador y las exigencias del principio acusatorio y el derecho de defensa.

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN

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.

2. Esta Ley se aplicará por las entidades locales cuando ejerzan la potestad sancionadora derivada de la normativa sectorial específica y cuando, de acuerdo con los criterios establecidos en la legislación de régimen local y en defecto de normativa sectorial específica, establezcan los tipos de las infracciones e impongan sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos.

3. En lo no previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público y en las leyes de función y empleo público que se dicten en su desarrollo, las disposiciones de esta Ley serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo, como derecho supletorio.

4. Las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

5. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

6. Lo dispuesto en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de las normas que en su caso disciplinen la delegación de dicha competencia.

CAPÍTULO II

REGLAS GENERALES SUSTANTIVAS PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Artículo 2 - Principios y reglas de integración

1. La potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con los principios establecidos en la legislación básica estatal aplicable, en la presente Ley, en sus normas de desarrollo y en las sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores.

2. Si la legislación básica estatal aplicable, la presente ley, sus normas de desarrollo o las normas sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores no permitieran resolver alguna cuestión que se presente en el ejercicio de la potestad sancionadora, se aplicarán las normas correspondientes del Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza de la infracción y la finalidad de la norma que la tipifique o de la regulación material sectorial de que se trate.

Artículo 3 - Culpabilidad

No hay sanción sin dolo o imprudencia.

Artículo 4 - Tipicidad

1. Las leyes y normas forales sectoriales configuradoras de los distintos regímenes sancionadores tipificarán las infracciones con la mayor precisión posible y las clasificarán en las siguientes categorías: muy graves, graves y leves, atendiendo a la importancia de los bienes jurídicos objeto de protección y a la lesión o riesgo de lesión que se derive de las conductas contempladas.

2. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las ordenanzas locales que, conforme a la legislación sectorial aplicable o a lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local o la legislación estatal que la sustituya y la demás normativa de régimen local que resulte aplicable, establezcan los tipos de infracciones e impongan sanciones, además de clasificar las infracciones conforme a las categorías dispuestas en dicha normativa y limitar las sanciones a los máximos permitidos por la misma, deberán en todo caso tipificar las infracciones con la mayor precisión posible conforme a lo dispuesto en los apartados anteriores.

5. En la configuración de los regímenes sancionadores se evitará la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento que delitos o faltas ya establecidas en las leyes penales o que infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

6. Se entenderá que existe idéntico fundamento cuando el bien jurídico que se proteja con la tipificación de la infracción administrativa y el riesgo a que atiende tal protección sean los mismos que contemplan el tipo penal o administrativo preexistente.

7. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras solo producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan a la persona infractora o presuntamente infractora, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

Artículo 5 - Punibilidad

1. Únicamente serán punibles las infracciones consumadas.

2. No se sancionarán ni la conspiración, ni la proposición, ni la provocación para cometer infracciones. Tampoco se sancionará la apología de la infracción.

Artículo 6 - Causas de exención de la responsabilidad

1. En materia de exención de responsabilidad, sin perjuicio de las causas específicas que se establezcan en las normas sancionadoras, se aplicarán los supuestos previstos

en el Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material sectorial de que se trate, y, en su caso, con las matizaciones que se determinen en ella.

2. El error sobre un elemento del tipo o sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción solamente eximirá de responsabilidad si fuera invencible. El error vencible únicamente tendrá efecto atenuante si supone disminución del grado de imprudencia. Si el dolo es elemento integrante del tipo infractor aplicado, el error vencible también eximirá de responsabilidad. El error sobre una circunstancia agravante impedirá su apreciación si es invencible. Si fuese vencible podrá tener efecto atenuante respecto del tramo de sanción que se relacione con la apreciación de la circunstancia agravante.

3. Las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación material sectorial de que se trate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores, fijarán el límite de edad a partir del cual se puede ser responsable de una infracción. A falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de 14 años.

Artículo 7 - Circunstancias modificativas de la responsabilidad

1. Se aplicarán las circunstancias establecidas en las normas sancionadoras sectoriales, sin perjuicio de la aplicación, con los condicionantes expresados en el artículo 6º, de las circunstancias atenuantes previstas en el Código Penal.

2. En todo caso, deberá tenerse en cuenta, con efecto atenuante, cualquier circunstancia que manifieste una menor culpabilidad en el responsable de la infracción, guarde o no analogía con las expresamente previstas en el Código Penal o en las normas administrativas que configuren el régimen sancionador aplicable. No obstante esto último, se deberá considerar, para determinar la existencia del efecto atenuante y su grado, la naturaleza o finalidad de la concreta infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate.

3. No podrá considerarse con efecto agravante ninguna circunstancia que no esté prevista expresamente en esta ley o en la norma sancionadora aplicable.

4. La comisión dolosa de las infracciones tendrá efecto agravante cuando así lo exprese la ley sancionadora sectorial correspondiente. En ningún caso el dolo tendrá efecto agravante si, explícita o implícitamente, forma parte del tipo.

5. El grado de imprudencia concurrente se tendrá en cuenta para atenuar o agravar la responsabilidad.

6. Se apreciará siempre un efecto atenuante cuando concurriere alguna causa de exculpación y faltare alguno de los requisitos que exija la norma para producir el efecto exculpatorio.

7. También se valorará siempre como circunstancia atenuante la colaboración del imputado en el esclarecimiento de los hechos.

8. Cuando el tipo describa acciones u omisiones susceptibles de mantenerse en el tiempo o de perjudicar a una pluralidad de personas y el efectivo transcurso del tiempo o la efectiva afectación a varias personas no se pueda traducir en la múltiple aplicación del tipo, tales circunstancias se considerarán con efecto agravante.

Artículo 8 - Personas responsables

Únicamente serán responsables de las infracciones sus autores.

Artículo 9 – Responsabilidad conjunta, por omisión o por colaboración necesaria

1.- Son autores 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.

2. 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.

3. 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.

4. Cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, también podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa los grupos de personas afectadas, 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.

5. Cuando la eventual responsable sea una persona jurídica el juicio de culpabilidad se hará respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar. En estos casos, no se podrá sancionar, por la misma infracción, a dichas personas físicas.

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

7. Las personas menores de edad posibles infractoras gozarán, en relación con el procedimiento sancionador regulado en esta Ley, de todos los derechos reconocidos en Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia o en legislación que la sustituya, así como los previstos 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.

8. En particular, en dicho procedimiento se tendrá en cuenta el derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, y el carácter educativo de todas las medidas que se adopten. Los regímenes sancionadores deberán posibilitar que las sanciones que recaigan sobre menores de edad compaginen la función preventiva con la educativa y reformadora.

9. Reglamentariamente se desarrollará para estos casos la posibilidad de terminación del expediente sancionador por conciliación o reparación entre el o la menor y la víctima o la Administración, de conformidad con las normas previstas en este artículo.

10. En los casos previstos en este artículo y de acuerdo con la ley, el Ministerio Fiscal podrá actuar en el procedimiento en defensa de los derechos de los menores e incapaces, promoviendo la vigilancia de las actuaciones que deban efectuarse en su interés y la observancia de las garantías procedimentales pertinentes.

11. En la medida en que ello resulte necesario para garantizar los derechos de las personas con discapacidad recogidos en la Convención de 13 de diciembre de 2006 y su Protocolo Facultativo, también podrán introducirse reglamentariamente otras modulaciones del procedimiento previsto en esta Ley.

Artículo 10 - Determinación de los responsables

Respetando lo establecido en los dos artículos precedentes, las normas sancionadoras sectoriales podrán determinar a los responsables, atendiendo a la naturaleza y finalidad del régimen sancionador sectorial de que se trate.

Artículo 11.- Determinación de las sanciones y decomiso

1. Se considera sanción el castigo legalmente impuesto a la persona por razón de la comisión de una infracción administrativa, incluyendo todas aquellas medidas accesorias de carácter punitivo que acompañen a la sanción principal.

2. No tendrán tal consideración las demás consecuencias que deriven exclusivamente del restablecimiento de la legalidad y el recto cumplimiento de la norma infringida, incluso cuando impliquen la obligación de reponer la situación alterada por la infracción o la pérdida de derechos condicionados o indebidamente adquiridos por el administrado.

3. Tampoco se atribuirá carácter sancionador a las medidas cautelares adoptadas de conformidad con lo dispuesto en esta ley, aunque el cumplimiento de aquellas medidas cautelares que no sean subsumibles en las consecuencias de naturaleza no punitiva a las que se refiere el apartado anterior será tenida en cuenta a los efectos de compensar, si procede, la sanción finalmente impuesta.

4. Las normas configuradoras de los distintos regímenes sancionadores fijarán las sanciones que correspondan a cada infracción o categoría de infracciones, en atención al principio de proporcionalidad, considerando tanto la gravedad y naturaleza de las infracciones como las peculiaridades y finalidad de la regulación material sectorial de que se trate, y procurando que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para quien infringe que el cumplimiento de las normas infringidas.

5. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente, además de lo previsto en el artículo 7, los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

6. Si así lo establece expresamente la ley configuradora del régimen sancionador aplicable, la sanción llevará consigo la consecuencia accesoria consistente en el decomiso de los efectos provenientes de la infracción, de los instrumentos con que se haya ejecutado, de los objetos que constituyan su soporte material y de las ganancias derivadas de la misma, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieran podido experimentar, salvo que éstas o aquéllos pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de la infracción que los haya adquirido legalmente.

7. El beneficio obtenido con la infracción por el o la responsable únicamente podrá tenerse en cuenta para la determinación de la sanción de multa u otras de efectos sustancialmente iguales, y sólo cuando las normas sancionadoras sectoriales aplicables no establezcan el decomiso de los efectos y ganancias derivadas de la infracción o resulte imposible llevarla a cabo.

8. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

Artículo 12 - Reposición e indemnización.

1. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia a los y las responsables de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción, así como con la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la misma, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.

2. De no satisfacerse la reposición o la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

Artículo 13 - Calificación de la infracción

Para la determinación en cada caso concreto de cuál sea la infracción cometida se atenderá exclusivamente a los elementos incluidos en la descripción de los tipos infractores.

Artículo 14 - Régimen y aplicación de la sanción

1.- Únicamente se podrán imponer las sanciones predeterminadas en la ley.

2. Cuando para una infracción o categoría de infracciones la ley establezca varias sanciones, salvo que ésta autorice expresamente lo contrario, solamente podrá imponerse, respecto de la misma infracción, una de las sanciones previstas.

3.- Para la determinación en cada caso concreto de la sanción correspondiente o de la extensión de la misma, dentro de las fijadas para la infracción o categoría de infracciones en las normas sancionadoras aplicables, se ponderarán las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes.

4. Si concurriesen varias circunstancias atenuantes o una muy cualificada, produciéndose, en cualquiera de los casos, un significativo efecto minorador de la culpabilidad, el órgano sancionador aplicará una sanción correspondiente a infracciones o categorías infractoras de inferior gravedad que la infracción cometida o que la categoría en que ésta se incluya.

5. En ningún caso podrán imponerse, en atención a las circunstancias agravantes concurrentes, sanciones previstas para infracciones o categorías infractoras de mayor gravedad.

6. Las circunstancias agravantes o atenuantes no podrán aplicarse cuando éstas u otras circunstancias que contemplen una realidad sustancialmente igual o atiendan al mismo o similar bien jurídico o al mismo o similar aspecto de la culpabilidad aparezcan en la descripción del tipo infractor aplicado, o sean de tal manera inherentes al mismo que sin su concurrencia no podría cometerse la infracción.

7. Para determinar el alcance del efecto atenuante o agravante de las circunstancias concurrentes se realizará una ponderación conjunta de todas ellas, a la luz de la naturaleza y finalidad de la infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate y buscando la proporcionalidad entre el grado de culpabilidad del autor y la sanción.

8. La sanción más grave de las previstas para una infracción o categoría de infracciones sólo podrá imponerse cuando el resultado de la ponderación a que se refieren los números tres y siete de este artículo sea notoria y fuertemente agravante.

A los efectos de la aplicación del párrafo precedente, y a falta de normas específicas al respecto en el régimen sancionador aplicable, se considerarán de mayor gravedad las sanciones que incidan de modo más perjudicial en el patrimonio jurídico del imputado.

Artículo 15 - Fraccionamiento, suspensión, reducción o sustitución de la sanción

1. Una vez determinada concretamente la sanción, en aplicación exclusiva de las reglas precedentes, cuando aquélla consista en multa se tendrá en cuenta la situación económica del responsable, atendiendo a todas las circunstancias personales, familiares y sociales que incidan en dicha situación económica.

2. Si, realizada la ponderación a que se refiere el número anterior, se concluyese que la sanción que corresponda, en aplicación de las reglas establecidas en los artículos precedentes, no guarda proporción con la situación económica del responsable, se procederá de la manera establecida en los números siguientes.

3. Se fraccionará el pago de la cuantía de la multa en la forma que se estime adecuada y con el límite temporal fijado en el último inciso del primer párrafo del número siguiente.

4. Cuando el fraccionamiento fijado en el número precedente no fuese suficiente para lograr la acomodación de la sanción a la situación económica del responsable, se suspenderá la ejecución de la resolución sancionadora durante el plazo que se considere oportuno, el cual no podrá exceder del previsto para la prescripción de la sanción o sanciones impuestas.

La suspensión se alzará si el responsable mejora su situación económica de tal forma que desaparezca la causa de la suspensión. También se alzará si el responsable es nuevamente sancionado por resolución firme en vía administrativa, por aplicación del mismo régimen sancionador sectorial en virtud del cual se le impuso la sanción o sanciones suspendidas. La nueva sanción no podrá ser objeto de suspensión.

La suspensión de la ejecución de la sanción interrumpe el plazo de prescripción de ésta, comenzándose a contar un nuevo plazo desde que finalice el periodo de suspensión, desde que se alce ésta o desde la firmeza de la resolución complementaria que reduzca la multa o la sustituya por otra sanción, en los casos y modo establecidos en los números siguientes.

5. Cuando el fraccionamiento del pago o la suspensión de la ejecución sean imposibles o insuficientes para lograr la acomodación de la respuesta punitiva a la situación económica del responsable, o cuando transcurrido el plazo de la suspensión siga concurriendo la causa de la misma, se reducirá la cuantía de la multa o se sustituirá por otra sanción, moviéndose siempre en el marco de las sanciones previstas para la infracción o categoría de infracción de que se trate.

6. El fraccionamiento, suspensión, reducción o sustitución se determinarán en la resolución sancionadora, motivadamente y de forma separada respecto de la sanción fijada conforme a las reglas de los artículos precedentes. Si ello no fuera posible por considerarse o aparecer las razones de dichas medidas tras el dictado de la resolución

sancionadora, las mismas se establecerán en una resolución complementaria motivada o en la resolución del recurso administrativo si lo hubiese.

Dicha resolución complementaria podrá dictarse hasta el comienzo de la ejecución de la sanción y aunque ésta sea firme.

7. Contra la resolución complementaria cabrán los mismos recursos que contra la resolución sancionadora. Si la resolución sancionadora fuese susceptible de recurso administrativo y se dictase la resolución complementaria no habiendo transcurrido el plazo para interponer el recurso contra aquélla, en el recurso que se interponga contra la resolución complementaria podrá también impugnarse la resolución sancionadora. Si, por el contrario, la resolución complementaria se dictase una vez firme la resolución sancionadora, en el recurso contra aquélla no podrá impugnarse ésta.

Artículo 16 - Concurso de normas

1. Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos tipificadores de infracciones, ya sean de la misma o diferentes normas sancionadoras sectoriales, se sancionarán observando las siguientes reglas:

a) El precepto especial se aplicará con preferencia al general.

b) El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible.

c) El precepto más amplio o complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él.

d) En defecto de los criterios anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor.

2. El número precedente únicamente será aplicable cuando para cubrir la totalidad del significado antijurídico del hecho baste con la aplicación de uno de los preceptos considerados, bien porque todos ellos protegen el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo, bien porque, aun habiendo diferencias a este respecto, se entienda que no hay fundamento suficiente como para concluir la existencia de varias infracciones, en atención a la poca importancia de tales diferencias y a la escasa reprochabilidad del hecho. Si no fuera así, se estará a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 17 - Concurso de infracciones

1. Al responsable de dos o más infracciones se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.

2. Si la pluralidad de infracciones proviniese de un solo hecho o de varios realizados en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, o una de las infracciones fuese medio necesario para la comisión de otra y, atendidas las circunstancias del caso, ello manifestara una menor reprochabilidad en la conducta del responsable, la regla establecida en el número precedente se aplicará imponiendo las sanciones menos graves de las establecidas para cada infracción.

3. Ninguna rebaja se hará en atención al número o entidad de las sanciones que resulten de la aplicación del número uno de este artículo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de esta ley.

Artículo 18 - "Non bis in idem"

1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

2. Se entenderá que hay identidad de fundamento cuando:

a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo que la infracción que se esté considerando.

b) Existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos contemplados, éstas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición, por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción.

3. Cuando, aun no dándose identidad de fundamento, existiesen puntos en común entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, de tal manera que la sanción o pena impuesta precedentemente sirviese en parte al fin protector de la infracción que se va a sancionar, se tendrá en cuenta la sanción o pena precedente para graduar en sentido atenuante la sanción posterior. Si así lo exige el principio de proporcionalidad, se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad, y, excepcionalmente, en supuestos en que la sanción o pena precedente fuese especialmente grave, podrá compensarse la sanción posterior, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

Artículo 19 - Extinción de la responsabilidad

1. La responsabilidad se extingue:

a) Por muerte de la persona física sancionada.

b) Por la ejecución completa de la sanción.

c) Por el indulto.

d) Por la prescripción de la infracción.

e) Por la prescripción de la sanción.

2. En los casos de extinción de la persona jurídica sancionada, para la ejecución de la sanción o sanciones se estará a lo que dispongan las normas administrativas sectoriales o la normativa de Derecho privado que resulte aplicable.

Artículo 20 - Supuestos susceptibles de indulto y conmutación de sanciones

1. El indulto podrá concederse cuando, atendidas todas las circunstancias del caso concreto, se aprecie que la respuesta punitiva, aun conforme con la legalidad vigente, no resulta adecuada a lo que la equidad propugna en dicho caso concreto, y siempre que no haya otra vía en Derecho para lograr el fin de justicia concreta que el indulto pretende.

2. También podrá concederse cuando exista un interés general concreto y determinado que lo reclame con evidencia.

3. Lo previsto en los dos números precedentes es aplicable a la conmutación de la sanción por otra correspondiente a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad.

Artículo 21 - Régimen jurídico del indulto y la conmutación de sanciones

1. Cuando se trate de sanciones impuestas en aplicación de leyes dictadas por el Parlamento Vasco, el órgano competente para conceder el indulto o la conmutación de la sanción será el Consejo de Gobierno Vasco.

Si las sanciones fueren impuestas en aplicaciones de normas forales, el indulto o la conmutación se concederá por el órgano foral correspondiente, de conformidad con los principios y el procedimiento establecidos en este artículo y en el precedente.

2. El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, de oficio por el Consejo de Gobierno o a propuesta del órgano que impuso la sanción o del que resolvió el recurso administrativo, y constará de los siguientes trámites:

a) Informe del órgano que impuso la sanción.

b) Informe del órgano que resolvió el recurso administrativo interpuesto contra la resolución sancionadora. Este informe sólo se emitirá en los casos en que dicho órgano haya propuesto el indulto.

c) Alegaciones de la persona sancionada.

d) Alegaciones de las partes en el procedimiento sancionador de que se trate.

3. Los trámites a que se refiere el número precedente se cumplimentarán en un plazo común que fijará en cada caso el Consejo de Gobierno, atendiendo a las circunstancias concurrentes.

4. El Decreto del Consejo de Gobierno por el que se conceda el indulto o la conmutación de la sanción habrá de justificar, sobre la base de las circunstancias concurrentes y que individualicen cada caso, la no afección de la decisión de indulto o conmutación al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Dicho Decreto se notificará a la persona sancionada y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.

5. El indulto y la conmutación podrán referirse a todas o a alguna de las sanciones impuestas o sus consecuencias accesorias, únicamente en la parte de las mismas que quede por cumplir y sin que en ningún caso suponga la devolución por la Administración de lo ya pagado ni la indemnización de los daños que la parte ya ejecutada de la sanción haya podido producir al sancionado.

6. El indulto y la conmutación no comprenderán ni afectarán en ningún sentido a las responsabilidades civiles que pudieran derivarse de la conducta infractora, ni a las obligaciones de reparación e indemnización a que se refiere el artículo 12 de esta ley.

7. La iniciación del procedimiento de indulto o conmutación no suspenderá la ejecutividad de la sanción. Sí interrumpirá, en cambio, el plazo de prescripción de aquélla.

Artículo 22 - Prescripción de infracciones y sanciones

1. Los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan. Si éstas no fijaran plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las

leves a los seis meses; las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que la infracción se hubiera cometido. En los casos de infracción realizada de forma continuada, tal plazo se comenzará a contar desde el día en que se realizó el último hecho constitutivo de la infracción o desde que se eliminó la situación ilícita. En el caso de infracciones permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

3. Interrumpirá la prescripción de la infracción la iniciación, con conocimiento de la persona presunta responsable, del procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora. La prescripción se reanudará, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable a la persona presunta responsable, o desde el día siguiente a aquél en que termine el procedimiento sin declaración de responsabilidad. La realización de cualquier actuación encaminada al logro de la finalidad del procedimiento y razonablemente proporcional a dicha finalidad impedirá considerar paralizado el procedimiento, aunque tal actuación no esté expresamente prevista en la norma procedimental, siempre que la misma haya sido acordada por el órgano competente y se encuentre debidamente documentada.

4. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se impone la sanción. En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

5. Interrumpirá la prescripción de la sanción la iniciación, con conocimiento del sancionado, del procedimiento de ejecución. La prescripción se reanudará, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al sancionado.

La realización de cualquier actuación encaminada al logro de la finalidad del procedimiento de ejecución y razonablemente proporcional a dicha finalidad impedirá considerar paralizado el procedimiento, aunque tal actuación no esté expresamente prevista en la norma procedimental, siempre que la misma haya sido acordada por el órgano competente y se encuentre debidamente documentada.

También interrumpirá la prescripción de la sanción la suspensión judicial de su ejecutividad, comenzándose a contar de nuevo la totalidad del plazo correspondiente desde el día siguiente a aquél en que la suspensión judicial quede alzada.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 23.- Unidad y principios.

1. Las normas de este capítulo serán aplicables a todos los procedimientos que se realicen para el ejercicio de la potestad sancionadora por los entes y en el ámbito contemplados en el artículo 1.

2. El procedimiento sancionador se regirá por las normas establecidas en la presente ley y las normas que la desarrollen. En defecto de éstas, serán aplicables las normas del procedimiento administrativo común.

Artículo 24 - Principio de acceso permanente

1. El procedimiento se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo.

2. El acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se regirá por lo dispuesto en el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya, en relación con las previsiones de la legislación en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno que resulten aplicables a la Administración que, en cada caso, ejercite su potestad sancionadora.

3. Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

Artículo 25 - Concurrencia con proceso penal

1. Si la persona instructora, en cualquier momento del procedimiento, considerase que los hechos sobre los que instruye pueden ser constitutivos de ilícito penal, lo pondrá en conocimiento del órgano competente para resolver, el cual, si estima razonable la consideración de la instructora, pondrá dichos hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación.

Igualmente se solicitará al Ministerio Fiscal comunicación sobre las actuaciones practicadas cuando se tenga conocimiento de que se está siguiendo un proceso penal sobre los hechos a los que se refiere el procedimiento administrativo. La misma comunicación se solicitará cuando el proceso penal se siga sobre hechos que sean resultado o consecuencia de los hechos a los que se refiere el procedimiento administrativo.

2. En los casos previstos en el apartado anterior, cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención del previo pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional penal, el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender desde el momento en que se solicite al Ministerio Fiscal el testimonio sobre las actuaciones practicadas, lo que habrá de notificarse a las personas interesadas, hasta que la Administración tenga constancia del archivo por parte del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento que corresponda por parte del órgano jurisdiccional competente, lo que también deberá serles notificado. En todo caso, recibida la comunicación del Ministerio Fiscal que confirme la existencia de actuaciones ante la jurisdicción penal, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial firme.

3. La suspensión del procedimiento administrativo sancionador no impide el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, siempre y cuando resulten compatibles con las acordadas en el proceso penal. No se entenderán compatibles si las medidas cautelares penales son suficientes para el logro de los objetivos cautelares considerados en el procedimiento administrativo sancionador.

El acto por el que se mantengan o adopten las medidas cautelares deberá ser comunicado al Ministerio Fiscal.

4. En todo caso, los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme vinculan a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionadores que se substancien.

La Administración revisará de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los declarados probados en la resolución penal, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio.

Artículo 26.- Concurrencia con procedimiento sancionador europeo

1. Si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento sancionador por los mismos hechos ante los órganos de la Unión Europea, el órgano competente para resolver el procedimiento administrativo podrá aplazar la resolución mientras aquél se resuelve de modo firme.

2. Si se hubiere impuesto sanción por los órganos de la Unión Europea, siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador interno deberá tenerla en cuenta, a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla o minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

Artículo 27 - Concurrencia con otros procedimientos sancionadores

Cuando el instructor tenga conocimiento de que se está siguiendo otro procedimiento sancionador por los mismos hechos lo notificará al órgano sancionador, el cual, sin paralizar el procedimiento, se pondrá en contacto con el órgano competente para resolver el procedimiento de referencia, a fin de coordinarse para la eficaz aplicación de los artículos 16, 17 y 18 de esta ley.

Artículo 28 - Remisión a órgano competente

Cuando, en cualquier fase del procedimiento sancionador, el órgano que tiene que resolver considere que existen elementos de juicio indicativos de que los hechos son constitutivos de una infracción cuya sanción no le compete, lo comunicará al órgano que considere competente a tal efecto, trasladándole todo lo actuado.

Artículo 29 - Órganos competentes

1. El ejercicio de la potestad sancionadora por los órganos que la tienen expresamente atribuida de acuerdo con lo establecido en el artículo 1, incluye la facultad tanto de resolver el procedimiento como de ordenar su iniciación.

2. Lo anterior se entenderá siempre sin perjuicio de la debida separación entre la fase de instrucción y de resolución que se encomendarán a órganos o unidades administrativas diferenciadas.

3. Si hubiere una unidad administrativa especial para la instrucción de procedimientos sancionadores, bien general bien sectorial, el instructor deberá ser un funcionario de dicha unidad. Si no la hubiere, será instructor un funcionario de la asesoría jurídica del

departamento, entidad u organismo competente en la materia a que se refiera la presunta infracción.

4. El funcionario instructor no tendrá ninguna dependencia funcional en lo referente al cumplimiento de su labor instructora y durante el tiempo que dure ésta.

5. Las normas sancionadoras u organizativas sectoriales establecerán un sistema objetivo para la determinación del instructor en cada supuesto concreto. En ningún caso el instructor será elegido por el órgano competente para resolver.

Artículo 30 - Personas interesadas

1. Son personas interesadas en el procedimiento, además de las que pudieran resultar responsables, quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

2. Se consideran así mismo personas interesadas en el procedimiento sancionador aquellas que, aún sin haber participado en el inicio del mismo, aleguen derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte o cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

3. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

4. Cuando la condición de persona interesada derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

Artículo 31 - Medidas provisionales o cautelares

1. Si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, el órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora podrá en cualquier momento del procedimiento, adoptar las medidas provisionales o cautelares que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o impedir la obstaculización del procedimiento, o para evitar la continuación o repetición de los hechos enjuiciados u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que aquéllos hayan ocasionado o para mitigarlos.

La decisión sobre la adopción de medidas provisionales o cautelares se adoptará previa audiencia de las personas interesadas por plazo común de cinco días y mediante acuerdo motivado con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho.

2. La audiencia previa a que se refiere el número precedente podrá sustituirse por unas alegaciones posteriores en idéntico plazo, en los supuestos en que las medidas provisionales necesarias perderían su virtualidad si se pospone su adopción hasta la realización del trámite de audiencia previa. En tales casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, podrá antes de la iniciación del procedimiento administrativo adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales adoptadas de esta última manera deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

3. No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

4. En la adopción de las medidas cautelares se estará al criterio de la proporcionalidad, considerando equilibradamente los perjuicios que las mismas ocasionen al inculpado y los objetivos de entre los fijados en el punto 1 que en cada caso concurran, debiéndose optar siempre por la medida o medidas que, logrando razonablemente los citados objetivos, menos daño ocasionen al inculpado y más fácil sea la reparación de sus efectos tras su vigencia.

5. Las medidas cautelares no podrán prolongarse más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

6. El órgano que hubiese acordado las medidas cautelares las revocará, de oficio o a instancia de parte, cuando compruebe que ya no son indispensables para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

7. 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 número 4 precedente.

8. Las medidas cautelares se extinguen por las siguientes causas:

a) Por la resolución que ponga término al procedimiento en que se hubiesen acordado.

El órgano competente para resolver el recurso administrativo de que se trate podrá, motivadamente, mantener las medidas acordadas o adoptar otras hasta que dicte el acto de resolución del recurso.

b) Por la caducidad del procedimiento sancionador.

Artículo 32 - Adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores

1. Excepcionalmente, cuando la consecución de alguno de los objetivos a que se refiere el artículo 31.1, salvo los enunciados en primer y segundo lugar, requiera la asunción inmediata de medidas cautelares, éstas podrán ser impuestas, sin audiencia de los interesados, por los funcionarios que constaten los hechos eventualmente ilícitos, en el ejercicio de su específica función de inspección.

2. Dichos funcionarios atenderán a los criterios establecidos en el artículo 31, y en el acta que levanten como consecuencia de la inspección expresarán la medida o medidas cautelares que hayan adoptado, así como la causa y finalidad concretas de las mismas.

3. En los casos en que se hayan impuesto las medidas cautelares que regula este artículo se procederá con urgencia a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, y en el acto de incoación el órgano titular de la competencia sancionadora determinará, motivadamente, la revocación, mantenimiento o modificación de las sobredichas medidas, procediéndose seguidamente a la realización del trámite de alegaciones posteriores contemplado en el artículo 31.2.

4. Las medidas cautelares acordadas en virtud del presente artículo se extinguirán una vez transcurridos cuatro días desde su adopción sin que se haya incoado el correspondiente procedimiento sancionador.

Artículo 33 - Error de imputación

Si iniciado el procedimiento se constatara que los eventuales responsables no son los inicialmente imputados, sino otros, se dictará resolución absolviendo a los primeros y se iniciará un nuevo procedimiento respecto de los segundos, si la infracción no hubiera prescrito para éstos. No se considerará interrumpido el plazo de prescripción durante la tramitación del primero de los procedimientos, salvo que en el error de imputación cometido en el mismo hubiesen influido relevantemente los imputados en el segundo procedimiento con el objetivo de eludir su responsabilidad.

SECCIÓN II

TRAMITACIÓN

Artículo 34 - Necesidad del procedimiento e iniciación

1. En el ámbito de aplicación de la presente ley no se podrá imponer una sanción sin haberse tramitado el procedimiento que corresponda.

2. Los procedimientos sancionadores se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, o como consecuencia de petición razonada de otros órganos o denuncia.

3. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora podrá abrir un período de información o actuaciones previas, encomendando a los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia o, en defecto de éstos, a la persona u órgano administrativo que designe a tal efecto, determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

4. Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora.

5. Se entiende por orden superior, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para el ejercicio de la potestad sancionadora.

6. La orden expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

7. Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

8. La petición razonada de otros órganos deberá contener el relato de los hechos que pudieran constituir infracción, su tipificación, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que se produjeron, y, si fuera posible, la identificación de las y los

presuntos responsables. Con la petición razonada deberán aportarse los documentos y pruebas relativos al objeto de la misma que obren en poder del órgano peticionario.

9. La formulación de una petición razonada no vincula al órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado la decisión sobre la apertura o no del procedimiento y los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

10. Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

11. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos autores o autoras y demás personas responsables, los preceptos en que se encuentren tipificados los hechos, la sanción o sanciones que correspondan y los preceptos en que se encuentran recogidas.

12. Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los y las denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.

13. Cuando la o el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir a la persona denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea la primera en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado. Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el o la denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga. En ambos casos será necesario que la o el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

14. La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de persona interesada en el procedimiento. El o la denunciante que no ostente la condición de persona interesada en los términos establecidos en el artículo 30 de la presente ley no tendrá más participación en el procedimiento que el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquél y, en su caso, de la resolución que le ponga fin.

15. Cuando la denuncia la interponga una persona interesada según la presente ley, serán de aplicación, junto con lo previsto en este artículo, las normas del artículo siguiente.

Artículo 35 - Iniciación a instancia de parte

1. Los procedimientos sancionadores también podrán iniciarse a instancia de parte interesada según el artículo 30 de la presente ley, mediante la correspondiente denuncia interpuesta conforme a lo previsto en el artículo anterior. Además de lo requerido en el artículo 66.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya, la solicitud de apertura de un procedimiento sancionador será motivada y deberá contener aquellos extremos exigidos por el apartado 2 del artículo anterior para la interposición de la correspondiente denuncia, sin perjuicio de la posibilidad de modificar dichos extremos en las alegaciones posteriores que la parte interesada haga durante el procedimiento. Con dicha solicitud podrán aportarse todos los documentos, instrumentos o pruebas en que la parte solicitante funde su condición de persona interesada y su pretensión.

2. De la solicitud referida en el punto precedente y de lo que con la misma se aporte se dará traslado a las personas que aparezcan en ella como presuntas responsables, a fin de que en el plazo común de diez días aleguen lo que a su derecho convenga. Igual plazo de alegaciones se dará respecto de las variaciones que se introduzcan en la solicitud de apertura del procedimiento en ejercicio de la facultad de subsanación prevista en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya.

3. Recibidas las alegaciones a que se refiere el punto antecedente o pasado el plazo al efecto señalado, el órgano competente para resolver decidirá sobre la admisibilidad de la solicitud de apertura del procedimiento.

4. Se inadmitirá tal solicitud cuando:

a) No contenga con la claridad necesaria los extremos señalados en el punto 1 precedente y en el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya y haya pasado el plazo establecido en el artículo 68 de dicha ley o en la norma que en el futuro lo sustituya sin que la subsanación se haya producido.

b) Carezca notoriamente de fundamento. Para apreciar esta causa de inadmisión se tendrá en cuenta, fundamentalmente, la argumentación de la solicitud y el apoyo probatorio que con ella se aporte. Respecto de esta causa de inadmisión no se dará la posibilidad de subsanación contemplada en la letra precedente.

c) Se presente por quien no es persona interesada. No serán subsanables los defectos o carencias que en la fundamentación de este aspecto presente la solicitud.

5. 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.

6. No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión la persona infractora persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

Artículo 36 - Acuerdo de iniciación

1. El acuerdo de iniciación tendrá el contenido mínimo siguiente:

a) Identificación de la persona o personas presuntamente autores o autoras y demás personas responsables.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación jurídica y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

c) Persona encargada de instruir el procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de la misma.

d) El órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya la competencia, indicando la posibilidad de que la o el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en esta Ley. También se consignará, en su caso, la posibilidad de terminación del expediente sancionador por conciliación o reparación entre el o la menor y la víctima o la Administración, de conformidad con lo previsto en esta Ley.

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 31, así como lo que corresponda en relación con la revocación, mantenimiento o modificación de las medidas que se hubieran adoptado excepcionalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.

f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

2. El acuerdo de iniciación se comunicará a quien haya de instruir el caso con indicación del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento y para la notificación de los actos que le pongan término, y todo ello se notificará también a la persona inculpada y demás interesadas, advirtiéndoles que tienen un plazo de quince días para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes y para solicitar la apertura de un periodo probatorio y proponer los medios de prueba que consideren adecuados. Al acuerdo de iniciación se acompañarán la solicitud de apertura del procedimiento, la denuncia o la petición razonada, así como los documentos y pruebas que a éstas se hayan adjuntado o haya tenido en cuenta el órgano titular de la competencia sancionadora para abrir el procedimiento.

3. La notificación del acuerdo de iniciación que no reúna los requisitos dispuestos en este artículo o no respete los derechos lingüísticos de las personas interesadas sólo surtirán efecto para la persona afectada a partir de la fecha en que se subsane el error o la persona interesada realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda."

4. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de las personas interesadas a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

5. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

6. Los actos de instrucción que requieran la intervención de las personas interesadas habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

7. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de las personas interesadas en el procedimiento.

8. Las personas interesadas podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

9. En todo momento podrán las personas interesadas alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria."

Artículo 37 - Prueba

1. Se abrirá un periodo probatorio en los siguientes supuestos:

a) Cuando, en el trámite de alegaciones establecido en el artículo precedente, lo solicite cualquiera de las personas interesadas con proposición de medios de prueba concretos, siempre que alguno de éstos sea considerado pertinente por quien instruya. El órgano instructor motivará sus decisiones de inadmisión de la solicitud de apertura de periodo probatorio y de rechazo de pruebas concretas, en aplicación de los artículos 77 y 53.2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya.

b) Cuando, en ausencia de solicitud de parte interesada, el órgano instructor lo considere necesario para el esclarecimiento de los hechos y determinación de los responsables. En particular, quien instruya acordará la apertura de un período de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por las personas interesadas o la naturaleza del procedimiento lo exija. En este caso, el órgano instructor dará un plazo de cinco días a las personas interesadas para que propongan los medios de prueba que estimen oportunos.

2. El periodo probatorio durará treinta días hábiles.

3. La práctica de las pruebas se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o en la norma que en el futuro lo sustituya.

Artículo 38 – Propuesta de instrucción, resolución directa y propuesta de resolución

1. Concluido, en su caso, el periodo probatorio, el órgano instructor formulará una propuesta, la cual deberá contener, si estima que existe infracción y responsabilidad:

a) Los hechos que considere probados y la valoración de la prueba en que se funde tal consideración.

b) Las personas que considere responsables, los preceptos y la valoración de la prueba en que tal consideración se funde.

c) Los preceptos tipificadores de infracciones en que considere subsumidos los hechos y las razones de tal consideración.

d) Las sanciones y consecuencias accesorias que estime procedentes, los preceptos en que se determinen, las circunstancias que a tal efecto haya considerado, los preceptos y valoración probatoria en que se funde tal consideración, así como, en su caso, la proposición de suspensión de la ejecución de la sanción de ejecución fraccionada o de su modificación, y las razones de tal proposición.

e) La alteración de la situación precedente que considere ocasionada por la infracción y los daños y perjuicios derivados de la misma que considere acreditados, las razones de tales consideraciones, las actividades de reparación o indemnizaciones que se propongan y las razones de esta proposición.

2. Si estima que no existe infracción o responsabilidad, la propuesta de instrucción contendrá, en todo caso:

a) La declaración formal y motivada de la renuncia a usar la facultad prevista en el artículo 89.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aplicación de esta Ley y en tanto no se dan los supuestos del apartado 3, y la necesidad de continuar la tramitación, con o sin el trámite de audiencia al que se refiere el artículo siguiente.

b) La determinación de si tal estimación se debe a una valoración probatoria o a una apreciación jurídica y el razonamiento que funda una u otra.

c) La propuesta de absolución.

3. Cuando concurra en la instrucción del procedimiento alguna de las circunstancias consistentes en que se ponga de manifiesto la inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción, los hechos no resulten acreditados, sea manifiesto que los hechos probados no constituyen infracción administrativa, no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentas de responsabilidad, o que la infracción haya prescrito, el órgano instructor emitirá directamente una resolución motivada que pondrá fin al expediente, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, todo ello en uso de la facultad prevista en el artículo 89.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 39 - Audiencia a las personas interesadas

1. La propuesta de instrucción se notificará a las personas interesadas, indicándoles que disponen de un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. En tal notificación se comunicará a las personas interesadas que durante dicho plazo se les pondrá de manifiesto el expediente, a fin de que puedan consultarlo por sí mismas o a través de representantes y obtener copias de los documentos que obren en el mismo. A estos efectos se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la legislación de transparencia y acceso a la información pública que resulte aplicable.

2. La audiencia a las personas interesadas será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente de los Territorios Históricos, en el caso que cualquiera de ellos tuvieran que intervenir en el procedimiento.

3. Si antes del vencimiento del plazo las personas interesadas manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por las personas interesadas.

5. Concluido el trámite de audiencia, si el órgano instructor no plantea introducir modificaciones respecto del contenido de su propuesta, elevará la misma a propuesta de resolución notificándola a las personas interesadas y la cursará inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el expediente.

6. En caso contrario, cuando la propuesta de resolución contenga modificaciones respecto de lo estrictamente contenido en la propuesta de instrucción, se otorgará a las personas interesadas un nuevo plazo de 10 días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes, directamente ante el órgano competente para resolver el procedimiento.

Artículo 40 - Reducción y prórroga de plazos

1. El órgano instructor podrá, motivadamente, y si no mediare oposición de las partes, acortar la duración del período probatorio a un plazo no inferior a diez días en consideración al número y la naturaleza de las pruebas a practicar. También podrá, motivadamente, acortar los plazos para la realización de los trámites de alegaciones establecidos en esta ley, también hasta un plazo no inferior a diez días, en atención a

la menor gravedad de los hechos considerados y al número y escasa complejidad de las cuestiones jurídicas implicadas y de los documentos y pruebas que aquél haya puesto a disposición de las personas interesadas para evacuar dichos trámites.

2. El órgano instructor podrá, motivadamente, prorrogar el plazo del periodo de prueba, por una sola vez y hasta un máximo de 10 días más, siempre que, por el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, sea preciso para lograr la adecuada determinación de los hechos y las responsabilidades o para garantizar la eficaz defensa de los imputados. Mientras dure la prórroga no correrá el plazo de caducidad.

Artículo 41 - Recursos

Los actos del instructor que denieguen la apertura del periodo probatorio o la práctica de algún medio de prueba propuesto por las partes, serán susceptibles de recurso, en el plazo de tres días, ante el órgano competente para resolver el procedimiento, el cual decidirá, sin más trámite, en el plazo de tres días, considerándose su silencio desestimatorio.

Artículo 42 - Actuaciones complementarias

1. Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias que considere necesarias para la resolución del procedimiento. Las actuaciones complementarias se llevarán a cabo en el plazo de quince días.

2. La posibilidad de prorrogar, de la manera y por las razones previstas en el artículo 40.2, el plazo de alegaciones previsto en el artículo 39, así como la concesión de un segundo trámite de audiencia en el sentido del artículo 39.6, se comprenderán ambas dentro de estas actuaciones complementarias, en cuyo caso no será necesario la evacuación de nuevo trámite de alegaciones en el sentido de lo previsto en el apartado siguiente.

3. Una vez realizadas las actuaciones complementarias, se pondrá su resultado a la vista de las personas interesadas, a fin de que puedan alegar lo que estimen pertinente en el plazo de siete días.

4. El plazo de seis meses previsto en el artículo 43 quedará suspendido desde la fecha de la resolución que acuerde la realización de actuaciones complementarias hasta la conclusión del trámite establecido en el apartado 3 o, en su caso, el apartado 2 de este artículo.

5. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes o dictámenes preceptivos que precedan inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

Artículo 43 - Resolución del procedimiento

1. El órgano competente dictará resolución motivada, que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y aquellas otras derivadas del procedimiento. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma. La resolución que resuelva el procedimiento deberá tener el contenido que se establece en el artículo 38 de esta Ley, además del que fije la legislación básica aplicable. En los procedimientos tramitados a solicitud de persona interesada, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por ésta, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

2. El órgano competente para resolver únicamente podrá variar la relación de hechos expresada en la propuesta de resolución, matizándolos o tomando en cuenta otros, si la variación proviene del trámite de audiencia final al que se refiere el artículo 39.6, de las actuaciones complementarias a las que se refiere el precedente artículo o de la diferente valoración de las pruebas y actos de instrucción realizados por el órgano instructor. En ambos casos, el órgano competente para resolver motivará específicamente en la resolución la variación fáctica. No podrá, en ningún caso, consistir la variación a que se hace referencia en el párrafo precedente en la incorporación de hechos que no guarden relación con el objeto del procedimiento fijado en el acto de incoación, salvo que ello sea en beneficio del imputado. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por las personas interesadas, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllas en los términos del apartado siguiente.

3. Si como consecuencia de la variación fáctica a la que se refiere el número precedente o de la diferente calificación jurídica de los hechos y circunstancias fijadas en la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver estimase que no procede admitir la absolución propuesta por quien ha instruido el caso, que debe establecerse una respuesta sancionadora más grave que la propuesta o que debe fijarse una reparación o indemnización por los daños causados por la infracción que la propuesta de resolución no contiene o mayor que la que ésta expresa, o si en la resolución se trataran de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por las personas interesadas, dicho órgano deberá, antes de dictar resolución, conceder un plazo de quince días a fin de que las personas interesadas aleguen lo que estimen pertinente o, en su caso, propongan práctica de prueba sobre los hechos que se hubieren tomado en cuenta en la variación fáctica. Inmediatamente después de concluido este trámite se dictará resolución y se notificará a las partes. En la diligencia

por la que se comunique el plazo de alegaciones establecido en el párrafo precedente se expresará con precisión y se motivará la concreta variación, respecto de la propuesta de resolución, que el órgano competente para resolver entiende necesario introducir en la resolución definitiva.

4. La resolución deberá ser notificada en el plazo señalado en esta Ley y expresará, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

5. La resolución será ejecutiva cuando adquiera firmeza en la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

6. Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por la persona interesada para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la Ley.

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

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que la persona interesada haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo la persona interesada interpuesto recurso contencioso-administrativo, no se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada o el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Artículo 44 - Procedimiento complementario de determinación de daños causados a las Administraciones públicas

1. 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, se fijará mediante un procedimiento complementario, seguido ante el mismo órgano competente para ejercitar la potestad sancionadora y cuya resolución será inmediatamente ejecutiva.

2. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por la persona infractora de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad.

3. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

Artículo 45 - Terminación

1. Pondrán fin al procedimiento, además de la resolución del mismo conforme al artículo 43, el reconocimiento de responsabilidad, la renuncia o desistimiento de la persona interesada y de la Administración y la declaración de caducidad, todo ello en los términos de los artículos siguientes.

2. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

Artículo 46 - Reconocimiento de responsabilidad

1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el la persona infractora reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

4. Los porcentajes de reducción previstos en este artículo para los casos de reconocimiento de responsabilidad y de pago voluntario podrán ser incrementados reglamentariamente o a través de lo previsto en la legislación que disponga los regímenes sancionadores sectoriales. Las reducciones previstas por la legislación sectorial de la misma naturaleza que las previstas en este artículo no serán acumulables con estas salvo en lo previsto en el apartado precedente.

Artículo 47 - Renuncia y desistimiento por las personas interesadas y por la Administración

1. En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes, incluida la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

2. En los casos iniciados a instancia de parte, toda persona interesada podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más personas, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.No obstante, en la medida en que la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia a la persona interesada y seguir el procedimiento, o bien hacer suyo el desistimiento la persona interesada en los términos del apartado 1.

3. El desistimiento de la Administración no obsta a la posibilidad de abrir un nuevo procedimiento, en el caso de que la Administración tuviera conocimiento de nuevos hechos o pruebas o desapareciese la causa que motivaba la imposibilidad material de continuarlo.

Artículo 48 - Caducidad

1. Si la resolución del procedimiento a la que se refiere en artículo 43 no hubiera sido notificada en el plazo de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, se producirá la caducidad del mismo en los términos y con las consecuencias que establece la legislación básica.

2. El transcurso del referido plazo de seis meses quedará interrumpido, además de en los casos que así se establecen en esta Ley, mientras el procedimiento se encuentre paralizado por causas imputables a las personas interesadas.

3. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, lo cual habrá de ser acordado expresamente mediante resolución motivada del órgano competente para resolver el procedimiento.

4. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste

los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia a las personas interesadas.

Artículo 49 - Tramitación simplificada

1. Se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento, en los términos previstos en la legislación básica, 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 cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.

2. Esta decisión será notificada a las personas interesadas, pero sin que la oposición por parte de estos a dicha forma de tramitación implique que la Administración deba seguir la tramitación ordinaria en los términos del artículo 96.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya.

3. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique la persona interesada el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud de la persona interesada.

b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.

c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.

d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para la persona interesada.

e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo, o en su caso, si así se introdujera en la Ley o Norma correspondiente, Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente del Territorio Histórico, en los casos en que fuera preceptivo.

f) Resolución.

4. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA - Régimen transitorio de los procedimientos.

1. Los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la vigencia de esta Ley que no hayan concluido su tramitación a la fecha de entrada en vigor de la misma, se seguirán tramitando conforme a la normativa aplicable en el momento de su iniciación.

2. Los procedimientos a que se refiere el número precedente deberán resolverse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, entendiéndose caducados por el transcurso de treinta días desde el vencimiento de este plazo de seis meses sin haberse dictado resolución.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Queda derogada la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIÓN FINAL - Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHATZEKO AHALARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA

ZIOEN AZALPENA

Otsailaren 20ko 2/1998 Legea, Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen Zigortzeko Ahalmenari buruzkoa, orain arte indarrean egon da, eta nabarmen egokia eta arrakastatsua izan den arren lege hori, onartu zenetik zenbait urte igaro dira eta aldaketa nabarmenak egon dira prozeduran. Bereziki, eta oinarrizko legedia gisa, lege hauek indarrean sartu izana aipatu behar dugu: 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena; eta 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena; biak indarrean jarri izanak berrikuntza garrantzitsuak ekarri ditu arlo horretan.

Testu honen helburua gure legea Estatuko oinarrizko legedira egokitzeko ezinbesteko aldaketak egitea da, baina horrekin batera, kontu xeheagoak ere aldatu nahi dira, indarrean den ordenamendu juridikoa hobetzeko. Testu integral berri batean aldaketak sartzeak indarrean den legearen zati handi bat eta legea egitea justifikatu zuten arrazoietako asko errepikatzea ekarriko du aldi berean, hain zuzen ere testu kontsolidatu hau kasuan kasuko arrazoiengatik osatu arte.

Bi dira lege honen bitartez zalantzarik gabe mantentzen diren helburuak: alde batetik, arau orokor substantibo batzuk zehaztea, gero edozein zehapen-araubide sektorialetan aplikatzeko balioko dutenak, hau da, bestela esanda, Administrazioko Zehapen 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, zehatzeko ahala erabiltzeko balioko dutenak gaia edozein izanda ere.

Helburu bata eta bestea lege-erabiltzaileen berebiziko premia batek eraginda etorri dira, eta erabiltzaile horiek dira bai zehatzeko ahala 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.

Legearen zati substantiboari dagokionez, inspirazio-iturri nagusia Zigor Kodea izan da, baina baita gaiaren inguruan Konstituzio Auzitegiak sortutako doktrina, jurisprudentzia eta izandako pronuntziamenduak. Oinarrizko printzipioak, zigortzearen arloan komuna dena, Zigor Kodeak duen Zigor arloko Zuzenbidearen atal orokorreko arauetan daude, edo arau horien izateko arrazoietan.

Arau penal horiek, sarri askotan, oinarrizko printzipio komun horietako bat jaso besterik ez dute egiten, eta halakoetan, beraz, ez da inolako ñabardura-beharrik administrazio-arloko araudira eramateko. Ñabardurarik egon badaiteke, halako kasuetan, zehatzeko ahala erabiltzen daukagun esperientzian ibili gara haren bila, hor dago-eta benetan jurisdikzio-ahal penaletik bereizten duena.

Legearen prozedura-atalari dagokionez, Konstituzioaren 24.2 artikuluan jasotako eskubideen muina errespetatzea da kontua. Eta hori ia guztiz lortua izango dugu, hasiera-hasieratik, baldin eta indarrean dugun Administrazio Zuzenbidea, eta zehatz-mehatz prozedurari dagokion zatia, bai orokorra eta bai zehapenei buruzkoa, Konstituzioaren arabera interpretatzen badugu. Ez dugu, beraz, Zuzenbide Prozesal Penalaren barruko printzipio eta arauetara jotzeko behar handirik. Lege honetarako iturriak, horrenbestez, Administrazio Prozedurako Zuzenbidean aurkitu ditugu, eta zati substantiboa idazteko kontuan izan dugun modu berean, kontuan hartu ditugu Konstituzio Auzitegiak gai honen inguruan emanak dituen jurisprudentzia, doktrina eta pronuntziamenduak.

Eskumen-oinarriari dagokionez, bada lege honetarako nahikoa oinarri.

Zehapen-araubidea 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: administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarriak eta administrazio-prozedura erkidea direla-eta Estatuari dagozkion eskumenak, eta Konstituzioaren 149.1.1 artikuluan xedatzen dena.

Muga horiek lehen aipatutako legeetan zehaztu dira. Eta oinarrizkoa zer den kontzeptu materiala eta dinamikoa bada ere, arau horietatik abiatu behar dugu, eta arau horien barruan ere badu tokirik lege honetan egindako araugintza-lanak, horretarako nahiko tarte zabala uzten baitute.

Zehapen-araubidearen eta prozeduraren inguruko eskumenak eta atzetik dituzten gai jakinen inguruko eskumenak lotuta daudenez, lege hau bete beharko da bakar-bakarrik zehatzeko ahala 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. Gai-mugaketa material hori Estatuarekiko eta lurralde historiko eta toki-erakundeekiko ere bete beharko da.

Lege honek Estatuko arauetako prezeptu batzuetako testuak hartu ditu behin baino gehiagotan, baina horrek ez du esan nahi formaren aldetik Konstituzioa urratu denik, aginpide autonomikoak erabilita edo legea ondo osatu eta zehatz egin beharrak bultzatuta egin dugu-eta, hau da, azken batean, segurtasun juridikoak eskatuta egin da-eta.

Helburu horiek nola lortu arautzeko baliabiderik egokiena legea da. Konstituzioaren 25.1 artikuluan zehaztutako lege-erreserban arau-hauste eta zehapenak besterik ez daude jasota berariaz, baina arrazoizkoa da esatea edozein zehapen-araubidetako 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 eta defentsa-eskubidea.

Beste alde batetik, 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, bateratzea erdietsi eta, ondorioz, segurtasun juridikoa bermatzea lortu nahi baldin badugu.

Legeak hiru kapitulu ditu: lehenengo kapituluan legea zein eremutan ezarri behar den zehaztu da, betiere oinarri-oinarrian azaldu dugun aginpide-banaketa errespetatuta. Bigarren eta hirugarrenean, berriz, lege honen helburuak lortzeko ahaleginaren emaitza jaso dugu.

Bigarren kapituluan, zehapen-ekintza guztien norabidea zuzendu behar duten arau substantiboak jaso ditugu, hau da, alde batetik, jokaera jakin bat zehatzeko modukoa den edo ez jakiteko balio dutenak, alegia, jokaera hori tipikoa, zuzenbidearen aurkakoa eta erruduna den, eta zehatzea segurtasun juridikoaren kontrakoa ez den ala baden (preskripzioa) esango digutenak; eta, beste alde batetik, zehapen-lanerako oinarrizko printzipio hau lortzeko bidea ematen dutenak: zehapena beti nori berea ezarri behar zaio, kontuan hartuta errua zenbaterainokoa den (erantzukizuna aldatzen duten inguruabarren arabera erabaki behar da nolako pena ezarri) eta zehapenak nolako ondorioak ekarriko dizkion. Bigarren kapituluan, laburtu beharrez, Zigor Kodeko zati orokorreko arauak jaso ditugu, baina beharrezkoak iruditu zaizkigun ñabardurak eginda eta zatiak kenduta (ñabardurak egitea baita azken hori ere).

Hirugarren kapitulua prozedurari buruzkoa da, eta bi ataletan dago banatuta; bata xedapen orokorrei buruzkoa, eta bestea prozedura bera zehazten duena.

«Ius puniendi»a gauzatzeko behar diren prozedura-bermeak –interesdunen eskubideak behar bezala zaintzea dela eta– prozedurari buruzko Administrazio Zuzenbidean jasota daude dagoeneko: bai lege-testuetan eta baita lege horiek Konstituzioarekin bat datozen jakiteko normaltasunez egiten ari diren interpretazioetan. Dagoeneko indarrean dagoenetik abiatuta eta hori oinarri hartuta, zehaztasuna lortu eta osatzen saiatzea da lege honen asmoa, betiere orekaren bila: batetik, zehatzeko ahalak eraginkorra izan behar du, hau da, defendatzen dituen eskubide eta baloreak garrantzitsuak dira eta eraginkortasunez babestu behar dira, baina, bestetik, prozedurak eragiten dion herritarraren eskubideen funtsa ere errespetatu behar du.

Prozeduraren “iter” delakoaren barruan, nabarmenena da hasiera emateko egintza bat finkatu dela. Egintza horrek bere edukiaren eta aurkeztu behar diren agirien bidez inputatuari defentsa-eskubidea aurrera eramateko aukera ematen dio prozedura hasten den unetik bertatik; hori horrela egitea printzipio akusatorioak berak eskatzen du, eta prozesu penalaren instrukzio-fasean ere ageri da printzipio hori. Dena den, horren premia handiagoa ikusten da administrazio-prozedura zehatzailean, hor ez baitago alderdi guztiak elkartzen diren une edo faserik. Modu berezian azpimarratzen da ebazpen-proposamenak eta behin betiko ebazpenak arrazoitutakoa izan behar duela, eta garbi uzten da praktikatutako frogen balorazioa jaso behar dela ebazpen horretan; hau da, arauhaustea egon dela, egilea zein izan den eta zehapen zehatza nahiz arauhaustearen beste ondorio batzuk zehazteko aukera eman duen frogen balorazioa jaso behar da. Instrukzio-egileak frogaldia eta alegazioen epeak laburtu edo luzatzeko aukera izango du, tramiteren bat kentzeko aukera eman ordez. Izan ere, interesdunen defentsa behar bezala egiteko eta prozeduraren helburua lortzeko, uste da beharrezkoak direla tramite horiek guztiak. Bukatzeko, gogora ekarri behar da organo zehatzaileak auzipetzeko duen ahalaren eta akusazio-printzipio eta defentsa-eskubidearen arteko beharrezko orekaren bila jardutea izan dela inspirazio-iturria.

I. KAPITULUA

EZARPEN EREMUA

1. Artikulua.- Aplikazio-eremua

1. Euskal Autonomia Erkidegoan zehatzeko ahala duten erakunde guztiek aplikatu beharko dute lege hau, erkidegoko erakunde komunek araugintzako eskumena duten arloetan, eskumen hori erabatekoa izan edo Estatuarekin edo lurralde historikoetako organoekin partekatutakoa izan.

2. Lege hau toki-erakundeek aplikatuko dute araudi sektorial espezifikoan emandako zehatzeko ahala gauzatzean, eta baita toki-araubidearen legedian ezarritako irizpideei jarraikiz eta araudi sektorial espezifikorik ezean, arau-hausteak tipifikatzen dituztenean eta dagozkion ordenantzetan ezarritako eginbeharrak, debekuak zein murrizpenak ez betetzeagatik zehapenak ezartzen dituztenean, egoki antolatu ahal izateko toki-intereseko elkarbizitza-harremanak, bai eta beren zerbitzuen, ekipamenduen, azpiegituren, instalazioen eta espazio publikoen erabilera ere.

3. Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuan eta lege hori garatzeko emango diren funtzio eta enplegu publikoari buruzko legeetan aurreikusi gabekoei dagokionez, lege honetan jasotako xedapenak erabili ahal izango dituzte, ordezko zuzenbide gisa, administrazio publikoek beren diziplina-ahala beren zerbitzura diharduten langileekin ezartzeko orduan, dena delakoa izanik ere lan-harremanaren izaera juridikoa.

4. Lege honetako xedapenak ez dira aplikatuko administrazio publikoek zehatzeko ahala hauekin baliatzen dutenean: administrazioekiko lotura sektore publikoko kontratuen legediak araututako harremanen bidezkoa dutenekin edo administrazio publikoen ondare-legediak araututako harremanen bidezkoa dutenekin.

5. Lege- edo erregelamendu-mailako xedapen baten bidez zehatzeko ahala espresuki esleituta duten administrazio-organoei dagokie ahal horretaz baliatzea.

6. Aurreko apartatuan xedatutakoa hala izanik ere, arauren batek eskumen hori eskuordetzeaz ezer balio, hori bete beharko litzateke.

II. KAPITULUA

ZEHATZEKO AHALA GAUZATZEKO ARAU OROKOR SUBSTANTIBOAK

2. artikulua.- Printzipioak eta integrazioko arauak

1. Estatuko oinarrizko legedia aplikagarrian, lege honetan, lege hau garatzeko garapen-arauetan eta zehapen-araubideetan zehazten diren arau sektorialetan ezarritako printzipioen arabera baliatuko da zehatzeko ahala.

2. Ezartzekoa den Estatuko oinarrizko legedian, lege honetan, lege hau garatuko duten arauetan edo egongo diren zehapen-araubideek ezarriko dituzten arau sektorialetan esandakoa jarraituz ezin baldin bada sortutako arazoren bat konpondu, zehatzeko ahalaz baliatuta, orduan Zigor Kodeko kasuan kasuko arauak ezarriko dira, betiere arauhastearen ezaugarriekin eta dena delako alorreko araudi sektorialaren helburuarekin bateragarriak baldin badira.

3. artikulua.- Erruduntasuna

Ez dago zehapenik dolo edo zuhurtziagabekeriarik gabe.

4. artikulua.- Tipizitatea

1. Zehapen-araubideak eratuko dituzten lege eta foru-arau sektorialek ahalik eta zehatzen tipifikatuko dituzte arau-hausteak, eta honela sailkatuko dituzte, babestekoak diren ondasun juridikoen garrantzia eta jasotako jokabideen ondoriozko lesioa edo lesio-arriskua kontuan hartuta: oso astunak, astunak eta arinak.

2. Arau-hausteak eta zehapenak definitzen dituzten arauak ezin dira analogiaz aplikatu.

3. Garapeneko erregelamendu-xedapenek zehaztapenak edo graduazioak sar ditzakete legez ezarritako arau-hauste edo zehapenen multzoan, baldin eta, arau-hauste edo zehapen berririk eratu gabe eta legeetan ezarritakoei izaera edo mugak aldatu gabe, jokabideak zuzenago identifikatzen eta dagozkien zehapenak zehatzago finkatzen laguntzen badute.

4. Ezartzekoa den legedia sektorialean, edo Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen XI. Tituluan, edo hura ordezkatzen duen Estatuko legedian eta toki-araubideko gainerako araudian ezarritakoari jarraikiz arau-hauste motak ezartzen dituzten eta zehapenak jartzen dituzten toki-ordenantzek arau-hausteak sailkatu behar dituzte araudi horretan ezarritako kategorien arabera, eta zehapenak mugatu behar dituzte araudian baimentzen diren gehienezkoetara, baina, horretaz gain, ahalik eta zehaztasunik handienarekin tipifikatu behar dituzte beti arau-hausteak, aurreko apartatuetan ezarritakoari jarraikiz.

5. Zehapen-araubideak eratzeko orduan, ez da tipifikatu behar lege penaletan lehendik tipifikatutako delitu edo falten –edo beste zehapen-arau administratibo batzuetan tipifikatutako arau-hausteen– egitatezko kasu eta oinarri berdinak dituen arau-hausterik.

6. Funtsa berdina dela ulertuko da arau-hauste administratiboa tipifikatzean babesten den ondasun juridikoa eta babes horrekin zaindu nahi den arriskua aurreko tipo penal edo administratiboan aurreikusitako berberak baldin badira.

7. Xedapen zehatzaile hauek aplikatuko dira: arau-hauste administratibo diren egitateak gertatu diren unean indarrean daudenak. Xedapen zehatzaileek atzeraeragina izango dute soilik arau-hauslearen edo ustezko arau-hauslearen mesederako diren neurrian, hala arau-haustearen tipifikazioari nola zehapenari eta preskripzio-epeei dagokienez, eta are, xedapen berria indarrean jartzean bete gabe dauden zehapenei dagokienez ere.

5. artikulua.- Zehagarritasuna

1. Burututako arauhausteak baino ez dira izango zehatzeko modukoak.

2. Arauak hausteko konspirazioa, proposamena eta probokazioa ez dira zehatuko. Era berean, arauak hausteko apologia egitea ere ez da zehatuko.

6. artikulua.- Erantzukizunetik salbuesteko arrazoiak

1. Erantzukizunetik salbuestea dela eta, zehatzeko arauetan salbuesteko ezarriko diren arrazoi zehatzak kontuan izanda ere, Zigor Kodean jasota dauden egoerak ezarriko dira, baldin eta kasuan kasuko arauhaustearen eta kasuan kasuko araudi sektorialaren ezaugarriekin eta helburuarekin bateragarriak badira, eta, hala egokituz gero, araudian zehaztutako matizazioak eginda.

2. Tipoko elementu batean edo arauhaustea izan den egintzaren ez-zilegitasunean izandako akatsak ez du erantzukizunetik salbuetsiko, saihetsezina izan den kasuan izan ezik. Oker gaindigarria aringarria izango bada, jokabidearen zuhurtziagabekeria-maila jaistea ekarri behar du. Dolua aplikatutako hauste-tipoaren barruko elementua bada, oker gaindigarriak ere salbuetsiko du erantzukizunetik. Inguruabar astungarriren batean akatsa egon bada, ez da kontuan hartuko, saihestezina baldin bada. Saihesteko modukoa baldin bada akatsa, ondorio aringarria eduki ahal izango du, inguruabar astungarria kontuan izatearekin lotura duen zehapen-tramoan.

3. Zehatzeko arau sektorialek, kasuan kasuko araudi sektorialaren ezaugarriak eta helburu zehatza kontuan izanda, eta adingabeei araudi horretan onartzen zaien jarduteko gaitasuna kontuan izanda, arauhauste baten erantzule izateko gutxieneko adina zein den zehaztuko dute. Gaiaren inguruan ezer ere erabakitzen ez den artean, 14 urtez beherakoak ez dira erantzule izango.

7. artikulua.- Erantzukizuna aldatzen duten inguruabarrak

1. Zehatzeko arau sektorialetan ezarritako inguruabarrak hartuko dira kontuan. Dena den, Zigor Kodean jasota dauden inguruabar aringarriak ere kontuan izango dira, 6. artikuluan aipatzen diren baldintzak beteta.

2. Hori horrela izanik ere, aringarri moduan kontuan eduki beharko da arauhauslearen erantzukizuna txikiagoa izatea eragingo duen edozein inguruabar, Zigor Kodean edo ezartzekoa den zehapen-araubidea eratzen duten administrazio-arauetan berariaz jasota daudenekin analogia izan edo izan ez arren dena delako inguruabarrak. Hala ere, ondorio aringarririk dagoen edo ez jakin eta arintze hori zenbaterainokoa den ikusteko, arauhauste zehatza nolakoa den edo zein helburu zuen jakin beharko da, eta baita zein arlotako zehapen-araubidea dagokion ere.

3. Ezin izango da astungarri moduan kontuan hartu lege honetan edo ezartzekoa den zehapen-arauan berariaz jaso ez den inguruabarrik.

4. Arauhausteak doloz burutzea astungarria izango da dagokion zehapen-lege sektorialak horrela adierazten duenean. Doloa inoiz ez da astungarri izango, inplizituki edo esplizituki, arauhauste-tipoaren osagaia bada.

5. Izandako zuhurtziagabekeria zenbatekoa den kontuan edukiko da, erantzukizuna arintzeko edo astuntzeko.

6. Beti ondorio aringarria izango du errugabetzeko arrazoiren bat egoteak, arauak errugabe uzteko eskatzen duen baldintzetakoren bat betetzen ez bada.

7. Era berean, inputatuak gertakariak argitzen laguntzen baldin badu, hori ere inguruabar aringarritzat hartuko da.

8. Arauhauste-tipoan ageri diren ekintzak edo omisioak denboran zehar mantentzeko modukoak baldin badira edo hainbat pertsonari eragiteko modukoak baldin badira, eta denbora hori benetan igarotzeak edo hainbat pertsonari benetan eragin izanak ez badakar tipoaren aplikazio anitza, inguruabar horiek eragin astungarria izango dute.

8. artikulua.- Erantzuleak

Arau-hausteen erantzule arau-haustea burutu duten pertsonak baino ez dira izango.

9. artikulua.- Bat baino gehiagoren erantzukizuna, ez-egiteagatik edo beharrezko laguntza emateagatik

1. Tipifikatutako gertakaria beren kasa, beste norbaitekin batera edo beste norbaitez baliatuz burutzen duten pertsona fisikoak edo juridikoak dira egile.

2. Pertsona hauek joko dira egiletzat:

a) Arau-haustea burutzeko ezinbestekoa den laguntza eman duten pertsonak.

b) Beste norbaitek araua-hausteari aurrea hartu ez dioten pertsonak, legearen mailako arau batek hala jarduteko aginduta ere.

Pertsona horiek ez dira erantzule izango, edozein arrazoi dela eta, aurrea hartu beharko lioketen arau-haustea zein den zehaztuta ez badago edo beren ardurapeko pertsonak berak hautsi duela araua frogatu ez bada. Arau-haustea egon bada eta egilea ardurapeko pertsona izan bada, ardura zuten pertsonak erantzule izango dira, nahiz eta egile materiala errudun jo ez, pertsona hori inputabilitatetik edo erruduntasunetik salbuesteko arrazoiren bat dela eta.

3. Lege-mailako arau batean ezarritako betebeharrak pertsona batek baino gehiagok bete behar badituzte elkarrekin, modu solidarioan erantzungo diete, halakorik bada, arau-hausteei eta ezarritako zehapenei. Hala ere, zehapena diruzkoa denean, ebazpenean indibidualizatu egingo da, posible denean, erantzule bakoitzak izan duen parte-hartzearen graduaren arabera.

4. Lege batek jarduteko gaitasuna aitortzen dienean, arau-hauste administratibo diren egitateengatik zehatu ahal izango dira, baita ere, honako hauek: ukituen taldeak, nortasun juridikorik gabeko batasun eta entitateak eta ondare independente edo autonomoak, baldin eta egitate horien erantzule badira doloarengatik edo erruarengatik.

5. Ustezko erantzulea pertsona juridikoa baldin bada, zehatu nahi den jarduera konkretuan edo omisioan pertsona juridiko haren borondatean eragina izandako pertsona fisikoaren edo pertsona fisikoen aurka egingo da erruduntasun-judizioa. Horrelakoetan, ezingo dira zehatu pertsona fisiko horiek lege-hauste beragatik.

6. Burututako egitateen erantzulea hemezortzi urtetik beherakoa bada, horrekin batera erantzukizun solidarioa izango dute, eragindako kalte eta galeren gainean, haren guraso, tutore, harreragile eta legezko nahiz egitezko zaintzaileek, hurrenkera horretan. Horiek ez badute adingabearen jokabidea erraztu dolo edo zabarkeria larriaren bidez, haien erantzukizuna gutxitu daiteke, 7. artikuluan aurreikusitakoaren arabera.

7. Balizko adingabe arau-hausleek, lege honetan erregulatzen den zehapen-prozedurari dagokionez, Haurrak eta nerabeak zaintzeko eta babesteko otsailaren 18ko 3/2005 Legean edo haren ordezko legeetan aitortzen zaizkien eskubide guztiak izango dituzte, bai eta Adingabeen babes juridikoari buruzko urtarrilaren 15eko 1/1996 Lege Organikoan, Haurren Eskubideei buruzko 1989ko azaroaren 20ko Konbentzioan eta adingabeen babesari buruzko gainerako arau aplikagarrietan aurreikusitakoak ere.

8. Zehazki, prozedura horretan kontuan hartuko da adingabeek eskubidea izango dutela beraiei dagozkien ekintza eta erabaki guztietan beren interes gorena baloratua izan dadin eta funtsezkotzat har dadin, egon daitezkeen bestelako interes legitimoen gainetik, eta kontuan hartuko da, halaber, hartzen diren neurri guztien hezkuntza-izaera. Zehapen-araubideek ahalbidetu behar dute adingabeei ezartzen zaizkien zehapenetan eginkizun prebentiboa, hezteko eginkizuna eta jarrerak zuzentzekoa bateratzea.

9. Kasu horietarako, erregelamendu bidez garatuko da zehapen-espedienteari amaiera emateko aukera, adingabearen eta biktimaren edo Administrazioaren arteko adiskidetzearen ondorioz edota kaltea erreparatzearen ondorioz, betiere artikulu honetan aurreikusitako arauekin bat etorriz.

10. Artikulu honetan aurreikusitako kasuetan, eta legearekin bat etorriz, Fiskaltzak prozeduran jardun ahal izango du adingabeen eta ezgaien eskubideen defentsan, eta horien interesaren alde egin beharreko jarduketak zaintzea eta beharrezkoak diren prozedurazko bermeak betetzea sustatuko du.

11. Desgaituen eskubideak bermatzeko beharrezkoa den heinean (2006ko abenduaren 13ko Konbentzioan eta horren Protokolo Fakultatiboan jasota daude eskubide horiek), erregelamendu bidez sartu ahal izango dira, halaber, lege honetan aurreikusitako prozeduraren beste modulazio batzuk.

10. artikulua.- Erantzuleak zeintzuk diren zehaztea

Aurreko bi artikuluetan ezarritakoa errespetatuta, zehatzeko arau sektorialek erantzuleak zeintzuk diren zehaztu ahal izango dute, kasuan kasuko zehapen-araubide sektorialaren ezaugarriak eta helburuak zeintzuk diren kontuan izanda.

11. artikulua.- Zehapenak eta konfiskazioak zehaztea

1. Zehapena pertsona bati administrazioko arau-hauste bat egiteagatik legez ezarritako zigorra da, zigorraren barruan direla zehapen nagusiaren osagarri jarritako gainerako neurri zehatzaile guztiak.

2. Ez dira zehapentzat hartuko legezkotasuna berrezartzearen eta urratutako araua zuzen betearaztearen ondorio soil diren gainerako ondorioak, eta hori guztia baita arauhausteak eraldatutako egoera berriz lehengora bihurtzeko betebeharra jartzen denean edo administratuak baldintzatutako nahiz behar ez bezala lortutako eskubideak galtzea dakarrenean.

3. Era berean, ez dira zehapentzat hartuko lege honetan xedatutakoaz bat hartutako kautelazko neurriak. Dena den, zehatzekoak ez diren ondorioen barruan biltzerik ez diren kautelazko neurriak betetzea, alegia, aurreko apartatuan aipatzen direnak betetzea, kontuan hartuko da, azkenean jarriko den zehapena konpentsatzeko, hala badagokio.

4. Zehapen-araubideak eratuko dituzten arauek finkatuko dituzte arau-hauste bakoitzari edo arau-hausteen kategoria bakoitzari dagozkion zehapenak, proportzionaltasunaren printzipioari jarraikiz. Hau da, kontuan izango dira bai arau-hausteen astuntasuna eta ezaugarriak, bai dagokion erregulazio material sektorialaren ezaugarriak eta xedea, eta ahalegina egingo da tipifikatutako arau-hausteak egitea ez dadin izan hautsitako arauak betetzea baino onuragarriagoa arau-hauslearentzat.

5. Zehapen-araubidea arau bidez zehazterakoan eta administrazio publikoek zehapenak jartzerakoan, begiratu egin beharko da ezarri beharreko zehapenaren doitasuna eta premia, bai eta arau-haustetzat jotako egitatearen astuntasunarekiko egokitasuna ere. Zehapenaren graduaziorako, 7. artikuluan aurreikusitakoaz gain, irizpide hauek hartuko dira kontuan, bereziki:

a) Erruduntasun-maila edo intentzionalitatea egotea.

b) Jokaera arau-hauslearen jarraitutasuna edo iraunkortasuna.

c) Zer-nolako kalteak eragin diren.

d) Berrerortzea, urte berean izaera bereko arau-hauste bat baino gehiago egin izanagatik, hala deklaratu denean administrazio-bidean irmoa den ebazpenez.

6. Aplikatzekoa den zehapen-araubidea eratzen duen legeak espresuki ezartzen badu, zehapenak berarekin batera beste ondorio gehigarri bat ere izango du, hau da, arau-haustetik etorritako gauzak, araua hausteko erabilitako tresnak, horretarako euskarri material izan diren gauzak eta lortutako irabaziak konfiskatzea, edozein izanik ere gauza horiek jasandako aldaketak, salbu eta haiek edo azken horiek arau-haustearekin zerikusirik ez duen fede oneko hirugarren pertsona batenak badira eta legez eskuratu baditu, gainera.

7. Erantzuleak arau-haustearen bidez lortutako onura zein izan den kontuan hartuko da, soilik, isuna zenbatekoa den jakiteko edo haren oso antzeko ondorioak izango dituen zehapena zehazteko, betiere zehatzeko arau sektorialean ez baldin bada arau-haustearen ondorioz lortutako gauzak eta irabaziak konfiskatzeko agintzen, edo ezinezkoa bada konfiskazioa aurrera eramatea.

8. Administrazio-zehapenek, diruzkoak izan ala ez, ez dute inola ere ekarriko, zuzenean edo subsidiarioki, askatasun-gabetzea.

12. artikulua.- Erreposizioa eta kalte-ordaina

1. Zehapen-prozeduraren ondoriozko administrazio-erantzukizunak bateragarriak izango dira erantzuleei arau-haustearen ondorioz aldaturiko egoera lehengoratzea exijitzearekin, bai eta arau-haustearen ondorioz sortutako kalte eta galeren ordaina pagatzearekin ere; zehatzeko ahala baliatzea dagokion organoak zehaztu eta ordainaraziko du kalte-ordain hori.

2. Lehengoratzea egin ezean edo kalte-ordaina pagatu ezean zenbatekoaren arabera ezartzen den epean, premiamendu-prozedura erregulatzen duten arauetan aurreikusitako prozedurari jarraituko zaio.

13. artikulua.- Arauhaustea kalifikatzea

Kasu bakoitzean arauhaustea zein izan den zehazteko, arauhausteen tipoaren deskripzioan jasotako elementuak baino ez dira hartuko kontuan.

14. artikulua.- Zehapenaren araubidea eta zehapena ezartzea

1. Legean jasota dauden zehapenak bakarrik jarri ahal izango dira.

2. Arauhauste jakin baterako edo arauhaustearen maila baterako legean zehapen-mota bat baino gehiago baldin badago jasota, legeak berak berariaz kontrakoa baimentzen ez duen artean, arauhauste bererako aurreikusita dagoen zehapenetakoren bat bakarrik jarri ahal izango da.

3. Kasu zehatz bakoitzean zehapena zein izango den edo zenbatekoa izango den zehazteko, betiere ezartzekoak diren zehapen-arauetan arauhausterako edo arauhaustearen mailarako ezarritakoaren arabera, kontuan izango dira inguruabar astungarriak eta aringarriak.

4. Hainbat inguruabar aringarri baldin badaude, edo bakarra baina garrantzi handikoa, eta kasu batean zein bestean erruduntasuna asko murrizten bada, egin den arauhausteari edo arauhausteen mailari dagokion mailakoa baino zehapen txikiagoa ezarriko du zehapen-organoak.

5. Ezin izango da inoiz ere, dauden inguruabar astungarriak kontuan izanda, larritasun handiagoko arauhausteetan edo arauhausteen mailetan ezartzeko pentsatutako zehapenik jarri.

6. Inguruabar astungarri edo aringarriak ezin izango dira ezarri, inguruabar horiek edo oso antzeko errealitateari erreferentzia egiten diotenak nahiz ondasun juridiko berari edo antzekoari edo erruduntasunaren antzeko arloari edo arlo berari erreferentzia egiten dioten inguruabarrak ezarriko den arauhauste-tipoaren deskripzioan ageri baldin badira. Era berean, ezin izango dira ezarri arauhausteari erabat lotutakoak badira astungarri edo aringarriak, hau da, bestela arauhaustea burutuezina bihurtzeko besteko lotura dutenak.

7. Kasuan kasuko inguruabar aringarri edo astungarriak zenbatekoak diren ezartzeko, inguruabar horiek guztiak ponderatu egingo dira, arauhaustearen eta zehatzeko araubide sektorialaren ezaugarriak eta helburua zeintzuk diren kontuan izanda, eta egilearen erruduntasunaren graduaren artean eta zehapenaren artean proportzionaltasuna gordetzen saiatu beharko da.

8. Arauhauste baterako edo arauhausteen mailarako aurreikusita dagoen zehapenik larriena ezarri ahal izateko, artikulu honetako hirugarren eta zazpigarren zenbakietan aipatzen den ponderazioaren emaitza nabarmen eta biziki astungarria izan beharko da.

Aurreko paragrafoa ezartzea dela eta, ezartzekoa den zehapen-araubidean arau zehatzik ez baldin badago jasota, zehapenik larrientzat, inputatuaren ondare juridikoan eragin kaltegarriena dutenak hartuko dira.

15. artikulua.- Zehapena zatitu, eten, murriztu edo ordeztea

1. Zehapena zehaztutakoan, baldin eta aurreko erregelak bakarrik ezarriz ondorioztatzen den zehapena isuna bada, kontuan hartuko da zein den erantzulearen egoera ekonomikoa, eta kasu egingo zaie egoera horretan eragiten duten norberaren inguruabarrei, familiakoei eta gizartekoei.

2. Baldin eta aurreko zenbakiak aipatu bezala egoera haztatu ondoren ikusten bada aurreko artikuluetan jasotako erregelak ezarriz ondorioztatzen den zehapenak ez duela proportziorik erantzulearen egoera ekonomikoarekin, orduan, ondorengo zenbakietan zehaztutako eran jardungo da.

3. Isunaren zenbatekoaren ordainketa zatitu egingo da bidezkotzat jotzen den eran; bestalde, denbora-muga ondorengo zenbakiaren lehenengo paragrafoko azken tartekian finkatutakoa izango da.

4. Aurreko zenbakian finkatutako zatiketa ez bada nahikoa zehapena erantzulearen egoera ekonomikora egokitzeko, eten egingo da zehapen-ebazpenaren betearazpena, bidezkotzat jotzen den eperako. Epe horrek ezin izango du gainditu ezarritako zehapenaren edo zehapenen preskripziorako aurreikusitako epea.

Erantzulearen egoera ekonomikoa etena egiteko arrazoirik ez izateko beste hobetzen bada, kendu egingo da zehapenaren eten hori. Halaber, administrazio-bideko ebazpen irmo batek berriro zehatzen badu erantzulea, zehapenaren etena kendu egingo da, baldin eta etendako zehapena edo zehapenak ezarri zizkion zehapen-araubide sektorial bera ezartzen bada. Sortzen den zehapen berria ezin izango da eten.

Zehapenaren betearazpena eteten bada, zehapenaren preskripzio-epea ere gelditu egingo da, eta epe berria hasiko da zenbatzen, honako epe-hasierak dituela: etete-aldia amaitzen denetik, edo zehapenaren etena kentzen denetik, edo isuna murriztu nahiz ordezten duen behin betiko ebazpen osagarria ematen denetik, baina betiere ondoko zenbakietan jasotako kasu eta moduetan.

5. Ordainketa zatitzea edo zehapenaren betearazpena etetea ezinezkoa bada edo nahikoa ez bada zehapen-erantzuna erantzulearen egoera ekonomikora egokitzeko, edo eten-epea igarota etenaren arrazoiak bere hartan jarraitzen badu, murriztu egingo

da isunaren zenbatekoa edo beste zehapen batekin ordeztuko, baina betiere kasuan kasuko arauhausterako edo arauhauste-mailarako aurreikusitako eremuaren barruan.

6. Zehapen-ebazpenak berak zehaztuko du nolako aukerak dauden zenbatekoa zatitu, eten, murriztu edo ordezteko; aukerok arrazoitu egin beharko dira, eta ebazpenetik bereizita agerrarazi, alegia, aurreko artikuluetako erregelen arabera finkatutako zehapenetik bereizita. Neurri horiek hartzeko arrazoiak zehapen-ebazpena eman ondoren aztertu edo agertzen badira, eta, hartara, ebazpen horretan hori jasotzea ezinezkoa izan baldin bada, ebazpen osagarri bat emango da, eta bertan era arrazoituan ezarriko dira neurri horiek; edo, bestela, administrazio-errekurtsoan azalduko dira, halakorik egonez gero.

Ebazpen osagarri hori zehapena betearazten hasi arte eman ahal izango da, berori irmoa izan arren.

7. Zehapen-ebazpenaren aurka jar daitezkeen errekurtso berak jarri ahal izango dira ebazpen osagarriaren aurka. Zehapen-ebazpenaren aurka administrazio-errekurtsoa jarri ahal bada, eta ebazpen osagarria zehapen-ebazpenaren aurkako administrazio-errekurtsoa aurkezteko epea baino lehen ematen bada, ebazpen osagarriaren aurkako errekurtsoan aurkatu ahal izango da zehapen-ebazpena. Aitzitik, zehapen-ebazpena irmoa izan ondoren, ebazpen osagarria ematen bada, ebazpen osagarriaren aurkako errekurtsoan ezin izango da zehapen-ebazpena aurkatu.

16. artikulua.- Arau bat baino gehiagoren menpean dauden kasuak

1. Zehapen-arau sektorial bereko edo ezberdinetako bi prezeptu edo gehiagoren arabera arauhaustetzat jo daitezkeen gertakariak honako erregela hauek kontuan hartuz zehatuko dira:

a) Prezeptu bereziak lehentasuna izango du orokorrarekiko.

b) Prezeptu subsidiarioa ezarriko da bakar-bakarrik prezeptu nagusirik ez denean, eta hori, subsidiarietatea berariaz adierazita edo esan gabe ondorioztatuta.

c) Prezepturik zabalenak edo konplexuenak zehatuko ditu bere esparruan egindako arauhausteak.

d) Aurreko irizpiderik ez bada, zehapenik handienarekin zehatutako arauhaustea jasotzen duen prezeptuak salbuetsi egingo ditu zehapenik txikienarekin zehatutako arauhausteak jasotzen dituztenak.

2. Aurreko zenbakia ezarri ahal izateko, ezinbestekoa da aipatutako prezeptu horietako bakar bat nahikoa izatea gertakariaren esanahi antijuridiko osoa besarkatzeko. Bi arrazoi izan daitezke irizpide hau ezartzeko: batetik, prezeptu horiek guztiek ondasun

juridiko bera babesten dutelako arrisku beraren aurrean, eta, bestetik, honi dagokionez ezberdintasunak egonda ere, ulertzen delako ez dagoela nahikoa oinarririk zenbait arauhauste daudela ondorioztatzeko; horretarako, ezinbestekoa da ezberdintasunak garrantzitsuak ez izatea eta gertakariaren egozgarritasuna txikia izatea. Horrela ez bada, ondoko artikuluak dioenari jarraituko zaio.

17. artikulua.- Arauhauste bat baino gehiago biltzen duten kasuak

1. Bi arauhauste edo gehiago egiten dituenari, arauhauste horiei guztiei dagozkien zehapenak ezarriko zaizkio.

2. Arau-hausteen aniztasuna egitate bakarretik, edo aldez aurretik pentsatutako plan bat betez edo aukera berdina baliatuz egindako hainbat egitatetatik badator, edo arau-hausteetako bat beste bat egin ahal izateko beharrezko baliabidea bada, eta kasuaren inguruabarrei arreta eskaini ostean, horrek erantzulearen jokabidearen gaitzespen maila txikiagoa adierazten badu, aurreko zenbakian ezarritako erregela aplikatzeko, arau-hauste bakoitzerako ezarritako zehapenetatik astuntasun txikiena dutenak ezarriko dira.

3. Artikulu honen lehenengo zenbakia ezartzearen ondorioz sortzen diren zehapenen kopurua edo nolakotasuna ez da arrazoia izango zehapenean jaitsieraren bat egiteko, nahiz eta lege honen 15. artikuluan ezarritakoa bete beharko den.

18. artikulua.- «Non bis in idem»

1. Zigorra edo administrazio-zehapena jaso duten egitateei ezin zaie beste zehapenik jarri, subjektua, gertakaria eta funtsa zigortu edo zehatutako berberak direla ikusten bada.

2. Kasu hauetan, zuzenbide-oinarri bera dagoela ulertuko da:

a) Aurreko zigor edo zehapenaren bidez zigortzen den zigor- edo administrazio-arloko arau-hausteak eta aztertzen ari den arau-hausteak ondasun juridiko bera arrisku beretik babesten badute.

b) Baldin eta, babestutako ondasun juridikoen artean edo aurreikusitako arriskuen artean zenbait desberdintasun egonda ere, horiek ez badira behar bezain handiak zigortze bikoitza justifikatzeko, desberdintasun horien babesak ez baitu beste zehapenik behar.

3. Nahiz eta zuzenbide-oinarri bera ez izan, puntu komunak badira babestutako ondasun juridikoen artean edo kontuan hartutako arriskuen artean, eta baldin eta aurretik ezarritako zehapen edo penak zehatuko den arauhaustearekiko babes-helburua, zati batez bada ere, betetzeko balio badu, aurretiazko zehapena edo zigorra aintzat hartuko da ondorengo zehapenaren aringarri modura. Proportzionaltasun-printzipioak hala eskatzen badu, larritasun txikiagoko arauhausteei edo arauhaustekategoriei dagozkien zehapenak ezarriko dira; salbuespenez, aurretik ezarritako zehapena edo zigorra bereziki larria izan den kasuetan, konpentsatu ahal izango da ondorengo zehapena, baina, hala ere, arauhaustea egin dela aldarrikatu beharko da.

19. artikulua.- Erantzukizunaren amaiera

1. Honako kasu hauetan amaitu egiten da erantzukizuna:

a) Zehatutako pertsona fisikoa hiltzen denean.

b) Zehapena oso-osorik betetzen denean.

c) Indultua denean.

d) Arauhausteak preskribitzen duenean.

e) Zehapenak preskribitzen duenean.

2. Zehatutako pertsona juridikoa desegin edo amaitzen denetan, zehapena edo zehapenak betearazteko, administrazio-arau sektorialek edo zuzenbide pribatuan ezartzekoak diren araudiek diotenari jarraituko zaio.

20. artikulua.- Indultua jaso dezaketen kasuak eta zehapenak ordeztu daitezkeenak

1. Indultua kasuotan eman ahal izango da: kasu jakinaren inguruabar guztiak aintzat hartu ondoren, ikusten bada ezarritako zehapena ez dela ekitateak kasu horretarako eskatzen duen bezain egokia, eta hori nahiz eta zehapenak bat egin indarrean dagoen legediarekin. Nolanahi ere, indultua eman ahal izateko, ezinbestekoa da zuzenbideak bestelako biderik ez eskaintzea indultuak lortu nahiko lukeen justizia-helburu bera lortzeko.

2. Halaber, hori egitea ebidentziaz eskatzen duen interes orokor zehatza dagoenean, onartu ahal izango da.

3. Erabakitako zehapenaren ordez larritasun txikiagoko arauhausteei edo arauhaustekategoriei dagokien zehapen bat ezartzen denean ere erabili ahal izango da aurreko bi zenbakietan aurreikusitakoa.

21. artikulua.- Indultuaren eta zehapenak ordeztearen araubide juridikoa

1. Eusko Legebiltzarrak emandako legeen ondorioz ezarritako zehapenak direnean, Eusko Jaurlaritzako Gobernu Kontseilua izango da indultua eman edo zehapena ordezteko organo eskuduna.

Zehapenak foru-arauak aplikatuz jartzen badira, indultua edo ordeztea dagokion foru-organoak emango du, artikulu honetan eta aurrekoan ezarritako printzipioei eta prozedurari jarraiki.

2. Prozedura hasteko hiru bide daude, alegia, alderdi interesdunak eskatuta, Gobernu Kontseiluak ofizioz hasita, edo zehapena ezarri zuen organoak nahiz administrazio-errekurtsoa ebatzi zuen organoak proposatuta. Prozedurak ondoko tramite hauek izango ditu:

a) Zehapena ezarri zuen organoaren txostena.

b) Zehapen-ebazpenaren aurka jarritako administrazio-errekurtsoa ebatzi zuen organoaren txostena. Organo horrek indultua proposatu duenean baino ez da egingo txosten hori.

c) Zehatutako pertsonaren alegazioak.

d) Kasuan kasuko zehapen-prozedurako alderdien alegazioak.

3. Gobernu Kontseiluak, kasu bakoitzerako, epe komun bat finkatuko du aurreko zenbakiak aipatzen dituen tramiteak betetzeko, betiere kasuan biltzen diren inguruabarrak kontuan hartuta.

4. Gobernu Kontseiluak indultua emateko edo zehapena ordezteko egingo duen dekretuak, kasu bakoitza indibidualizatzen duten inguruabarretan oinarrituta, justifikatu behar du indultuaren erabakiak edo zehapenaren ordezpenak ez diola eragingo berdintasun-printzipioari, interes publikoari edo ordenamendu juridikoari. Dekretu hori zehatuari jakinarazi behar zaio, eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko da.

5. Ezarritako zehapen guztiei, batzuei edo beren ondorio gehigarriei egokitu ahal izango zaizkie indultua eta ordezpena, baina bakar-bakarrik bete gabe geratzen diren zatiei. Nolanahi ere, horrek guztiak ez du Administrazioa behartzen ordaindutakoa itzultzera, ez eta zehapen betearaziak zehatuari sortuko bide zizkion kalteen ordaina ematera ere.

6. Indultuak eta ordezpenak ez diete inola ere eragingo jokabide arauhausleek ekar ditzaketen erantzukizun zibilei, ez eta lege honen 12. artikuluak aipatzen dituen berrezartze eta kalte-ordainen betebeharrei ere.

7. Indultua eman edo zehapena ordezteko prozedura abiarazteak ez du zehapena betearaztea etengo; bai, ordea, zehapenaren preskripzio-epea.

22. artikulua.- Arauhausteak eta zehapenak preskribatzea

1. Arauhausteak eta zehapenak ezartzen dituzten arauek zehaztuko dituzte preskribatzeko epeak. Arauok ez badituzte preskribatzeko epeak finkatzen, arauhauste oso astunek hiru urtera preskribatuko dute, astunek bi urtera, eta arinek sei hilabetera. Bestalde, arauhauste oso astunak direla-eta ezarritako zehapenek hiru urtera preskribatuko dute, arauhauste astunengatikoek bi urtera eta arauhauste arinengatikoek urtebetera.

2. Arau-haustea egin zen egunaren biharamunetik hasita zenbatuko da arau-hausteen preskripzio-epea. Jarraian egin diren arau-hausteen kasuetan, arau-haustetzat jotako azken egitatea burutu den egunetik aurrera zenbatuko da epea, edo legez kanpoko egoera amaitu denetik aurrera. Arau-hauste etengabeen kasuan, jokaera arau-hauslea amaitu zen unetik hasiko da epea aurrera egiten.

3. Ustezko erantzulea jakinaren gainean dela zehapen-izaerako administrazio-prozedura hasten denean, eten egingo da arau-haustearen preskripzioa. Ustezko erantzuleari egotzi ezin zaizkion arrazoiengatik prozedura geldiarazi bada, handik hilabete eta egun batera abiatuko da berriro preskripzioa epe osorako, edo, bestela, prozedura erantzukizun-adierazpenik gabe amaitu eta hurrengo egunean. Prozeduraren helburua lortzera bideratzen den eta helburu horren neurrikoa den edozein jarduketa egiteak galarazi egingo du prozedura geldidutzat jotzea, nahiz eta jarduketa hori ez egon espresuki jasota prozeduraren arauan, betiere jarduketa organo eskudunak erabaki badu eta behar bezala dokumentaturik badago.

4. Zehapena ezartzen duen ebazpena administrazio-bidean irmo bihurtzen den egunaren biharamunean bertan hasiko da zenbatzen zehapenen preskripzio-epea. Zehapena ezartzeko ebazpenaren aurka aurkeztutako gora jotzeko errekurtsoa presuntzioz ezetsiz gero, zehapenaren preskripzio-epearen zenbaketa hasiko da errekurtso hori ebazteko legez aurreikusitako epea amaitu eta biharamunetik aurrera.

5. Zehapenaren preskripzioa eten egingo da betearazteko prozedura hasten bada, zehatua jakinaren gainean dela. Zehatuari egotzi ezin zaion arrazoi batengatik prozedura gelditutz gero, hilabete bete eta hurrengo egunean hasiko da berriz preskripzioa epe osorako.

Betearazteko prozeduraren helburua lortzera bideratutako edozein jarduera egiteak, helburu horren neurrikoa bada, galarazi egingo du prozedura gelditutzat jotzea, nahiz eta jarduera hori ez egon berariaz jasota prozedura-arauan, betiere organo eskudunak erabaki badu eta behar bezala dokumentatuta badago.

Halaber, betearazpena epaileen erabakiz eteten bada, zehapenaren preskripzioa ere eten egingo da, eta dagokion epea oso osorik kontatzen hasiko da berriro, epaileen etena bete eta hurrengo egunetik aurrera.

III. KAPITULUA

PROZEDURA

I. ATALA

XEDAPEN OROKORRAK

23. artikulua.- Batasuna eta printzipioak

1. Kapitulu honen arauak ezarriko zaizkie erakundeek zehatzeko ahala baliatzeko egiten diren prozedura guztiei, betiere 1. artikuluan jasotako esparruaren barruan.

2. Zehapen-prozeduran, lege honetan eta lege hau garatzeko arauetan zehazten diren arauei jarraituko zaie. Horiek ezean, administrazio-prozedura erkidearen arauak ezarriko dira.

24. artikulua.- Prozedurara noiznahi sartzeko printzipioa

1. Prozedurak noiznahi sartzeko printzipioa hartuko du aintzat. Horretarako, interesdunek, prozeduraren edozein unetan, eskubidea dute tramitazioa zertan den jakiteko eta bertan biltzen diren dokumentuetara iritsi eta kopiak eskuratzeko.

2. Amaituta dauden zehapen-espedienteetara iristeko, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 13.d) artikuluan xedatutakoa bete beharko da, edo etorkizunean lege hori ordeztuko duen arauan xedatutakoa, hain zuzen ere legediak gardentasunaren, informaziora iristearen eta gobernu onaren inguruan egiten dituen aurreikuspenez ari garela, eta kasuan-kasuan, zehatzeko ahala gauzatzen ari den Administrazioak aplikatu beharrekoak direnean aurreikuspenok.

3. Prozeduran sor daitezkeen gorabeherek ez dute prozedura etetea ekarriko, ezta jardunaren deuseztasunaren ingurukoak izanda ere. Errefusatzeak, ordea, etendura ekarriko dio prozedurari.

25. artikulua.- Prozedura penalaren konkurrentzia

1. Instrukzio-egileak, prozedurako edozein unetan, uste badu instrukziopean dauden gertakariek legez kontrako izaera penala izan dezaketela, ebazpen-organo eskudunari emango dio horren berri. Organoak bidezkotzat jotzen badu instrukzio-egilearen ustea, Fiskaltzari jakinaraziko dizkio gertakari horiek, eta instrukzio-egileari eskatuko dizkio egindako jarduketei buruzko argibideak.

Halaber, administrazio-prozedurak biltzen dituen gertakarien gainean prozesu penala egiten ari dela jakin ondoren, Fiskaltzari eskatuko zaio egindako jarduketei buruzko jakinarazpena. Bestalde, administrazio-prozedurak biltzen dituen gertakarien ondoriozko gertakarien gainean prozesu penala irekita dagoenean ere, horrelako beste jakinarazpen bat eskatu zaio Fiskaltzari.

2. Aurreko apartatuan aurreikusitako kasuetan, prozeduraz ebazteko ezinbestekoa denean organo jurisdikzional penalak aldez aurretik erabakia hartzea, prozeduraz ebazteko eta ebazpena jakinarazteko legezko gehienezko epeak aurrera egitea eten egin ahal izango da, hain zuzen ere Fiskaltzari egindako jarduketen berri eskatzen zaion unetik, eta hori hala dela jakinarazi beharko zaie interesdunei, eta etenda egongo da epea, Administrazioak jakin arte Fiskaltzak artxibatu egin duela kasua, edo eskumena duen jurisdikzio-organoak dagokion erabakia hartu duela jakin arte. Egoera horien berri ere jakinarazi beharko zaie interesdunei. Beti, Fiskaltzaren jakinarazpena jasotakoan, jakinarazpenak berresten badu jurisdikzio penalean jarduketak burutzen ari direla, zehapen-prozedura ebazteko organo eskudunak prozedura etetea erabakiko du, harik eta epaileek behin betiko ebazpena eman arte.

3. Administrazio-prozedura zehatzailea eten arren, kautelazko neurriek beren hartan jarraitu ahal izango dute, betiere bateragarriak badira prozesu penalean hartutako neurriekin. Hala ere, neurri horiek ez dira bateragarritzat joko, baldin eta kautelazko neurri penalak nahikoa badira administrazio-prozedura zehatzailean aintzat hartutako kautelaren helburuak lortzeko.

Fiskaltzari jakinarazi beharko zaio kautelazko neurriak hartzeko edo beren hartan jarraitzeko egintza.

4. Ebazpen judizial irmo bidez frogatutzat hartutako egintzak lotesleak izango dira beti administrazio-organoentzat, bultzatzen dituzten zehapen-prozedurei dagokienez.

Administrazioak ofizioz berraztertuko ditu ebazpen penalean frogatutzat jotako gertakariekin bat ez datozen administrazio-ebazpenak, ofizioz berraztertzeko prozeduraren arauek diotena beteta.

26. artikulua.- Europako zehapen-prozeduraren konkurrentzia

1. Egiaztatzen bada zehapen-prozeduraren bat egiten ari dela Europar Batasuneko organoetan egitate berberak direla-eta, administrazio-prozedura ebazteko organo eskudunak ebazpena gerora dezake, harik eta Europakoak ebazpen irmoa izan arte.

2. Europar Batasuneko organoek zehapena jarriz gero, betiere subjektua eta funtsa berberak ez badira, barruko zehapen-prozedura ebazteko eskumena duen organoak zehapen hori kontuan hartu beharko du berak jarri beharreko zehapena graduatzeko, halakorik jarri behar badu; konpentsatu edo gutxitu ere egin dezake, hargatik eragotzi gabe arau-haustea egon dela adieraztea.

27. artikulua.- Beste zehapen-prozedura batzuen konkurrentzia

Izapidegileak jakin badu beste zehapen-prozedura bat egiten ari dela gertakari berberak direla-eta, horren berri emango dio zehapen-organoari. Organo hori, prozedura gelditu gabe, harremanetan jarriko da prozedura ebazteko organo eskudunarekin, eta, horrela, beren artean koordinatu ahal izango dute lege honen 16., 17. eta 18. artikuluek ezarritakoa eraginkortasunez aplikatzeko.

28. artikulua.- Organo eskudunari igortzea

Ebatzi behar duen organoak, zehapen-prozeduraren edozein alditan, datu adierazgarrien bidez uste badu esku artean bere eskumenekoa ez den gertakari bati dagokion arauhaustea duela, eta hortaz zehapena ezartzea ez dagokiola berari, eskumen hori daukan organoari jakinaraziko dio eta egindako guztia helaraziko.

29. artikulua.- Organo eskudunak

1. 1 artikuluan ezarritakoarekin bat zehatzeko ahala berariaz eman zaien organoek, ahal hori baliatzerakoan, prozedura ebazteko ahalmena eta prozedurari hasiera emateko agintzeko ahalmena izango dute.

2. Hori hala izanik ere, ulertu beharko da bereizi egin behar direla instrukzio-fasea eta ebazpen-fasea, eta horietako bakoitza administrazio-organo edo unitate ezberdinen eskuetan geratuko da.

3. Baldin eta zehapen-prozeduren instrukzioa egiteko administrazio-unitate jakin bat badago, orokorra nahiz sektoriala, izapidegilea unitate horretako funtzionario bat izan beharko da. Horrelako unitaterik ez badago, instrukzio-egilea ustezko arauhaustearen gaian eskumena duen sail edo erakundeko lege-aholkularitzako funtzionario bat izango da.

4. Funtzionario instrukzio-egileak, tramiteak dirauen artean, ez du inolako menpekotasun funtzionalik izango instrukzio-lana betetzeari dagokionez.

5. Zehapen-arauek edo antolaketa-arau sektorialek sistema objektiboa ezarriko dute kasu bakoitzean jardungo duen instrukzio-egilea zehazteko. Ebazpen-organo eskudunak ezin izango du instrukzio-egilea hautatu.

30. artikulua.- Interesdunak

1. Prozedurako interesdun izango dira, arduradun izan litezkeenez gain, prozedura hori sustatzen dutenak, norbanakoek edo kolektiboek dituzten eskubide edo interes legitimoen titular gisa.

2. Era berean, zehapen-prozeduran interesdun izango dira, prozeduraren hasieran parte hartu ez arren, hartuko den erabakiak eragin diezaiekeen eskubideak dituztela alegatzen dutenak, edo ebazpenak haien interes legitimo indibidual edo kolektiboei eragin diezaieketela erakusten dutenak, betiere prozeduran agertzen badira ebazpen irmoa eman aurretik.

3. Ekonomiaren eta gizartearen interesen ordezkari diren elkarte eta antolakundeak bidezko talde-interesen titularrak izango dira, legeak aitortutako moduan.

4. Interesdun izatea harreman juridiko eskualdagarriren baten ondorioz sortzen bada, eskubidedunak eskuratuko du kondizio hori, prozedura dagoen egoeran dagoela ere.

31. artikulua.- Behin-behineko neurriak edo kautelazkoak

1. Nahikoa irizpen-elementu egonez gero, zehatzeko ahala duen organoak beharrezkoak iruditzen zaizkion behin-behiko nahiz kautelazko neurriak hartu ahal izango ditu prozeduraren edozein unetan, helburu hauetakoren bat betetzeko: eman daitekeen ebazpenaren eraginkortasuna bermatzea, prozedura oztopatzen ez uztea, auzipetutako egitateen edo antzekoen jarraipena edo errepikapena galaraztea, eragindako kalteen jarraipena eragoztea, edo kalteak arintzea.

Behin-behineko nahiz kautelazko neurriak hartzea erabaki aurretik, entzunaldia eskainiko zaie interesdunei bost eguneko epe komunean. Arrazoitu egin beharko da erabakia, egitateak eta zuzenbideko oinarriak labur adieraziz.

2. Aurreko zenbakian adierazitako aurretiko entzunaldia ordezka daiteke, epe berdinean egindako ondorengo alegazioen bidez, ikusten bada behin-behineko neurriek, aurretiko entzunaldiaren izapidea egin arte atzeratuz gero, eraginkortasuna galduko dutela. Presa geroraezineko kasu horietan eta ukitutako interesak behin-behinekoz babesteko, prozedura hasteko edo instruitzeko eskumena duen organoak, ofizioz edo alderdi batek eskaturik, eta, betiere, administrazio-prozedura hasi aurretik, beharrezko eta proportziozko gertatzen diren neurriak hartu ahal izango ditu modu arrazoituan. Modu horretan hartutako behin-behineko neurri horiek berretsi, aldatu edo kendu egin beharko dira prozedura hasteko erabakian. Erabaki hori hamabost egunen barruan hartu beharko da, behin-behineko neurriak hartzen direnetik aurrera, eta dagokion errekurtsoa jarri ahal izango da haren kontra.

3. Ezin da behin-behineko neurririk hartu, interesdunei kalte erreparagaitza edo erreparaezina dakarkienik edo legeek babestutako eskubideak urratzen dituenik.

4. Kautelazko neurriak hartzean, proportzionaltasun-irizpidea hartuko da aintzat, kontuan izanik neurri horiek erruztatuari sorraraziko dizkioten kalteen eta 1. zenbakian adierazitako helburuetatik kasu bakoitzean aintzat hartu beharrekoen arteko oreka. Eta aukeratu behar da helburuak zentzuz lortzeko neurri bat edo neurri-multzo bat, erruztatuari ahalik eta kalterik txikiena eragingo diona eta indarraldia amaitu ostean errazen erreparatuko diren ondorioak eragingo dituena.

5. Kautelazko neurriak ezingo dira luzatu kasu zehatz bakoitzean kautelazko helburuak betetzeko behar-beharrezkoa den denbora baino gehiago.

6. Kautelazko neurriak erabakitzen dituen organoak baliogabetu egin behar ditu neurri horiek, ofizioz edo alde batek eskaturik, egiaztatuz gero kasu zehatz horretan kautelazko helburuak betetzeko ez direla jada beharrezkoak.

7. Organo horrek egiaztatzen badu, ofizioz edo alde batek eskatuta, kautelazko erabakia hartzean kontuan hartutako egoera aldatu dela, erabakia aldatuko du: erabakitako kautelazko neurriak aldatuko ditu, edo haien ordez beste neurri batzuk jarriko ditu, egoera berriaren eta aurreko 4. zenbakian xedatutako irizpideen arabera.

8. Honako arrazoi hauengatik amaituko dira kautelazko neurriak:

a) Ebazpen baten bidez amaitzea kautelazko neurriak hartzea eragin zuen prozedura.

Dagokion administrazio-errekurtsoa ebazteko organo eskudunak euts diezaieke erabakitako neurriei edo beste neurri batzuk har ditzake, arrazoiak adierazita, errekurtsoari buruzko ebazpena eman arte.

b) Zehapen-prozedura iraungitzea.

32. artikulua.- Funtzionario ikuskatzaileek salbuespenez kautelazko neurriak hartzea

1. Ikuskaritza-lanak betetzen ari diren funtzionarioek ez-zilegiak izan daitezkeen gertakariak egiaztatzen badituzte, salbuespenez kautelazko neurriak ezarri ahal izango dituzte, interesdunei aurreko entzunaldirik egin gabe, honako baldintza hau izanez gero: 31.1 artikuluan adierazten diren helburuak lortu ahal izateko, lehenengo eta bigarren azaldutakoak izan ezik, kautelazko neurriak berehala hartu beharra derrigorrezkoa izatea.

2. Funtzionario horiek 31. artikuluan ezarri diren irizpideak hartuko dituzte aintzat, eta hartu duten edo dituzten kautelazko neurria edo neurriak azaldu egingo dituzte ikuskaritzaren ondorioz irekitako aktan, baita kautelazko neurriaren edo neurrien arrazoi zehatza eta xede zehatza ere.

3. Artikulu honek arautzen dituen kautelazko neurriak ezarri diren kasuetan, dagokion zehapen-prozedura irekiko da ahalik eta lasterren, eta irekitze-egintzan zehatzeko eskumena duen organo titularrak zehaztuko du, arrazoituta, neurri horiek amaitu, jarraitu edo aldatu egin behar diren. Horren ondoren, 31.2 artikuluan aurreikusten diren kautelazko neurrien ondorengo alegazioen tramiteari ekingo zaio.

4. Artikulu honi jarraikiz hartutako kautelazko neurriak hartu zirenetik lau egun pasa ondoren, neurrioi dagokien zehapen-prozedura irekitzen ez bada, kautelazko neurri horiek azkendu egingo dira.

33. artikulua.- Inputazio-akatsa

Prozedura hasi eta gero egiaztatzen baldin bada erantzuleak izan daitezkeenak ez direla hasieran inputatutakoak, beste batzuk baizik, lehenengo inputatu horiek absolbitzen dituen ebazpena emango da eta bigarren inputatuei buruzko prozedura hasiko da, baldin eta inputatu berrientzat arauhausteak preskribitu ez baldin badu. Preskripzio-epea ez da etendakotzat joko lehenengo prozedura tramitatzen den

bitartean, bertan egindako inputazio-akatsa bigarren prozedurako inputatuen erruz gertatu denean izan ezik, hau da, bigarren prozedurako inputatu horiek beren erantzukizuna saihesteko eragin garrantzitsua izan dutenean lehenengo prozedurako inputazio-akatsean.

II. ATALA

TRAMITAZIOA

34. artikulua.- Prozeduraren beharra eta hasiera ematea

1. Lege hau ezarriko den eremuan, ezin izango da zehapenik jarri dagokion prozedura izapidetu gabe.

2. Zehapen-prozedurak ofizioz hasiko dira eskumena duen organoak hala erabakita, izan bere ekimenez edo izan goragoko agindu baten indarrez, beste organo batzuen eskaera arrazoituaren ondorioz edo salaketa baten ondorioz.

3. Prozedura hasi aurretik, zehatzeko ahala duen organo eskudunak informazioa lortzeko edo aurretiazko eginbideetarako epe bat ireki ahal izango du, eta dena delako arloan ikerketak eta ikuskatze-lanak egiteko eskumena dutenei, eta halakorik ezean, lan horiek egiteko izendatuko den pertsonari edo administrazio-organoari eskatuko dio zehaztu dezala, ahalik eta zehaztasunik handienarekin, prozedura abiaraztea eragin dezaketen gertakariak zein diren, zein den edo diren, ustez, arduraduna edo arduradunak, eta gaiaren inguruan izandako inguruabar azpimarragarrienak, hain zuzen ere kasu zehatzaren nondik norakoak ezagutu eta prozedura abiaraztea komeni den edo ez jakiteko.

4. Norberaren ekimenez jardutea da zehatzeko ahala esleitua duen organoak jardutea, prozeduraren xede diren inguruabar, jokaera edo egitateen berri izan ostean, zuzenean edo zeharka.

5. Goragoko agindutzat hartzen da hierarkian zehatzeko ahala duen organoa baino gorago dagoen administrazio-organo batek emandakoa.

6. Aginduak, ahal dela, honako hauek zehaztu behar ditu: erantzukizuna duten pertsona edo pertsonak; arau-hauste administratibo izan litezkeen jokabideak edo egintzak eta horien tipifikazioa; eta egintzak gertatutako tokia, data, datak edo aldi jarraitua.

7. Eskaera arrazoitutzat jotzen da prozedura hasteko proposamen bat, zehatzeko ahala gauzatzerik ez duen edozein administrazio-organok egina, prozeduraren xede diren inguruabar, jokaera edo egitateen berri izan duelarik, bai halabeharrez edo bai ikuskatze-, azterketa- edo ikerketa-eginkizunak esleituak dituelako.

8. Beste organo batek eskaera arrazoitua egiten duenean, arau-hauste izan daitezkeen egitateen kontaketa egin beharko du, eta xehetasun hauek adierazi beharko ditu: tipifikazioa, noiz gertatu ziren –eguna, egunak edo denbora jarraitua–, eta, ahal izanez gero, ustezko erantzuleen identifikazioa. Organo eskatzaileak eskaeraren xedeari buruz bere esku dauzkan dokumentuak eta frogak aurkeztu beharko ditu, eskaera arrazoituarekin batera.

9. Eskaera arrazoitu bat egiteak ez du prozedura hastera behartzen zehatzeko ahala duen organoa, baina eskaera egin dion organoari komunikatu behar dio prozedura hastea erabaki duen ala ez; ez hastea erabakitzen badu, horren arrazoiak adierazi beharko dizkio.

10. Salaketa da egintza bat, zeinaren bidez edozein pertsonak, legezko betebehar bategatik edo bestela, administrazio-organo bati jakinarazten baitio badela egitate bat administrazio-prozedura bat ofizioz hastea justifika lezakeena.

11. Salaketan, adierazi behar da nor den edo diren hura aurkezten duten pertsonak, eta adierazi beharko da zer egitateren berri ematen zaion Administrazioari. Egitate horiek arau-hauste administratibo izan badaitezke, salaketan adierazi behar da noiz gertatu diren eta, ahal denean, ustezko egilea edo egileak nahiz erantzuleak nor diren, zein arautan dauden tipifikatuta egitateak, egokitzen diren zehapen edo zehapenak eta zein arautan dauden jasota zehapenok.

12. Salaketak administrazio publikoen ondarearen kalte bat argudiatzen duenean, prozedura ez hastea arrazoitu egin beharko da, eta salatzaileei jakinarazi beharko zaie beti prozedura hasteko edo ez hasteko erabakia.

13. Salatzaileak parte hartu badu halako arau-hauste batean eta beste arau-hausle batzuk baldin badira, prozedura ebazteko eskumena duen organoak salbuetsi egin beharko du salatzailea legokiokeen isuna ordaintzetik edo diruzkoa ez den beste zehapenen batetik, bera baldin bada prozedura hasteko edo arau-haustea egiaztatzeko froga-elementuak ekartzen dituen lehena, betiere elementu horien berri emateko unean ez bada daturik aski zehapen hori agintzeko, eta egindako kaltea erreparatzen bada. Halaber, ebazteko eskumena duen organoak gutxitu egin beharko du legokiokeen isunaren zenbatekoa edo, hala badagokio, diruzkoa ez den zehapena, baldin eta, aurreko baldintzetakoren bat betetzen ez delarik, salatzaileak froga-elementu batzuk aurkezten baditu lehendik daudenen aldean balio erantsi adierazgarria dutenak. Bi kasuetan, beharrezkoa da salatzaileak arau-haustean parte hartzeari utzi izana eta salaketaren xedearekin lotutako froga-elementurik ez desegin izana.

14. Salaketa bat aurkezteak ez du inor, besterik gabe, interesdun bihurtzen prozeduran. Salatzailea ez bada interesduna lege honen 30. artikuluan xedatutakoaren arabera, ezin izango du prozeduran parte hartu, baina organo eskudunak prozedura hasi den ala ez jakinarazi behar dio, eta, hala dagokionean, azken ebazpena ere bai, horretarako eskubidea badu eta.

15. Salaketa lege honen arabera interesdun den batek jartzen badu, artikulu honetan aurreikusitakoaz gain, hurrengo artikuluko arauak aplikatuko dira.

35. artikulua.- Alderdietako batek eskatutako hasiera

1. Zehapen-prozedurak lege honen 30. artikuluaren arabera interesdun den alderdi batek eskatuta ere has daitezke, aurreko artikuluan ezarritakoari jarraikiz ezarritako salaketa baten bidez. Zehapen-prozedura bat hasteko eskaerak Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 66.1 artikuluan edo gerora hori ordeztuko duen arauan eskatutakoak bete behar ditu, eta, horretaz gain, arrazoitua izan behar du eta aurreko artikuluko 2. apartatuan dagokion salaketa jartzeko eskatutako alderdiak jaso behar ditu, hargatik eragotzi gabe alderdi horiek aldatzeko aukera egotea alderdi interesdunak gerora prozeduran zehar egingo dituen alegazioetan. Alderdi eskatzaileak, eskaera horrekin batera, interesduna dela-eta zer lortu nahi duen justifikatzeko dokumentuak, tresnak eta frogak aurkeztu ahal izango ditu.

2. Aurreko puntuan aipatutako eskaera eta eskaerarekin batera aurkeztutako gainerako guztia igorri egingo zaie bertan ustezko erantzuletzat jotzen diren pertsonei, egoki irizten diotena alegatu ahal izan dezaten hamar eguneko epe komunean. Alegazio-epe berbera izango da prozedura irekitzeko eskaeran aldaketak sartzeko, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 68. artikuluan edo gerora hori ordeztuko duen arauan xedatzen den zuzentze-ahalmena baliatuz.

3. Aurreko puntuan adierazten diren alegazioak jaso edo horretarako epea pasa ondoren, ebazteko eskumena duen organoak prozedura hasteko eskaera onargarria den ala ez erabakiko du.

4. Ez da eskaera onartuko kasu hauetan:

a) Artikulu honetako 1. zenbakian eta Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 66. artikuluan edo gerora hori ordeztuko duen arauan ezarritako xehetasunak behar bezain argi adierazi ez direnean eta aipatu legearen 68. artikuluan edo gerora hori ordeztuko duen arauan ezarritako epea akats hori zuzendu gabe pasa denean.

b) Argi eta garbi ikusten denean oinarririk gabekoa dela. Onarpenik eza arrazoi honetan oinarritzeko, kontuan hartuko da, bereziki, eskaeran egindako arrazoibidea eta eskaerarekin batera aurkeztutako frogen laguntza. Onarpenik eza arrazoi honetan oinarritzen denean, ezin izango da aurreko letran azaltzen den zuzenketa gauzatu.

c) Interesdun ez denak aurkezten duenean. Ezingo dira zuzendu eskaeran alde horri buruzko arrazoibidean dauden akatsak eta gabeziak.

5. Organo eskudunari prozedura hasteko eskaera onartezina iruditzen bazaio, hala adieraziko du ebazpen arrazoitu batean. Aitzitik, eskabidea onargarria dela iruditzen bazaio, prozedura hasteko erabakia emango du.

6. Ezin da zehapen-prozedura berririk hasi arau-hausleak behin eta berriz egiten dituen eta arau-hauste gisa tipifikatuta dauden egitate eta jokaerengatik, artean ez bada eman lehenbiziko ebazpen zehatzaile bat, betearazpen-indarrekoa.

36. artikulua.- Prozedura hasteko erabakia

1. Prozedura hasteko erabakiak honako eduki hau izango du gutxienez:

a) Nor den edo diren ustezko egile eta gainerako erantzuleak.

b) Zer egitatek eragin duten prozedura hastea, zer kalifikazio juridiko izan lezaketen eta zer zehapen legozkiekeen, hargatik eragotzi gabe instrukziotik ondorioztatzen dena.

c) Nor den prozeduraren instrukzio-egilea, espresuki adierazirik haren errekusazio-araubidea.

d) Zer organo den prozedura ebazteko eskudun, eta zer arauk esleitzen dion eskumen hori. Adierazi behar da ustezko erantzuleak baduela aukera borondatez bere erantzukizuna aitortzeko, lege honetan aurreikusitako ondorioekin. Orobat jasoko da, hala badagokio, zehapen-espedienteari amaiera emateko aukera, adingabearen eta biktimaren edo Administrazioaren arteko adiskidetzearen ondorioz edota kaltea erreparatzearen ondorioz, lege honetan ezarritakoaren arabera.

e) Zehapen-prozedura hasteko eskumena duen organoak erabakitako behin-behineko neurriak, eta, halaber, zehapen-prozeduran zehar 31. artikuluari jarraikiz har daitezkeenak, baita 32. artikuluan ezarritakoari jarraikiz salbuespenez hartutako neurrien errebokatze, mantentze edo aldaketen ingurukoak ere.

f) Adieraziko da alegazioak egiteko eskubidea eta prozeduran entzuna izateko eskubidea badela, eta haiek baliatzeko zer epe dauden; orobat ohartaraziko da ezen, prozedura hasteko erabakiaren edukiaz aurreikusitako epean alegaziorik egin ezean,

erabaki hori ebazpen-proposamentzat hartu ahal izango dela inputatutako erantzukizunari buruzko irizpen zehatz bat duenean.

2. Prozedura hasteko erabakia kasuaren instrukzioa egin behar duenari jakinaraziko zaio, eta, era berean, adieraziko zaio zein den prozedura ebazteko eta amaiera emango dioten egintzak jakinarazteko gehienezko epea; hori guztia erruztatuari eta gainerako interesdunei ere jakinaraziko zaie, eta ohartaraziko zaie hamabost eguneko epea izango dutela egoki iritzitako alegazioak, dokumentuak edo informazioa aurkezteko nahiz frogaldia has dadila eskatzeko eta egoki iritzitako frogak aurkezteko. Hasteko erabakiarekin batera, prozedura irekitzeko eskaera, salaketa edo eskaera arrazoitua bidaliko dira, baita horiei erantsi zaizkien edo zehapen-eskumenaren organo titularrak prozedura irekitzeko kontuan hartu dituen dokumentuak eta frogak ere.

3. Prozedura hasteko erabakiaren jakinarazpenak ez baditu artikulu honetan zehaztutako baldintzak betetzen edo ez baditu errespetatzen interesdunen hizkuntza-eskubideak, ukitutako pertsonarengan ondorioak data honetatik aurrera izango ditu: akatsa zuzentzen denetik edo interesdunak jakinarazpenaren xede den ebazpenaren edo egintzaren edukiaren berri baduela erakusten duten jarduerak burutzen dituenetik, edo bidezkoa den errekurtsoren bat aurkezten denetik.

4. Ebazpena eman beharra eragin duten egitateak zehazteko, ezagutzeko eta egiaztatzeko behar diren instrukzio-egintzak ofizioz eta bitarteko elektronikoz egingo ditu prozedura izapidetzen ari den organoak. Interesdunek eskubidea dute, nolanahi ere, beren esku-hartzea eskatzen duten edo legez edo erregelamenduz ezarritako izapideak diren jarduketak proposatzeko.

5. Prozeduren instrukzioa egiteko erabilitako aplikazioek eta informazio-sistemek bermatu behar dute denbora eta epeen kontrola, erantzule diren organoen identifikazioa eta espedienteak modu ordenatuan izapidetzea, eta erraztasunak eman behar dituzte prozedurak sinplifikatzeko eta publiko egiteko.

6. Interesdunek parte hartu behar duten instrukzio-egintzak haiei komenigarrien zaien moduan egin behar dira, eta haien lanarekin edo betebehar profesionalekin ahal den neurrian bateragarri izateko moduan.

7. Betiere, instrukzio-organoak behar diren neurriak hartuko ditu prozeduran osotara errespeta daitezen prozedurako interesdunen kontraesan- eta berdintasun-printzipioak.

8. Interesdunek aukera izango dute prozeduraren edozein urratsetan, entzunaldiaren izapidea egin baino lehen, alegazioak egiteko eta dokumentuak edo bestelako irizpen-elementuak aurkezteko. Horiek guztiak kontuan hartuko ditu organo eskudunak ebazpen-proposamena idaztean.

9. Interesdunek prozeduraren edozein urratsetan alega ditzakete izapidetze-akatsak, eta, bereziki, haien ondorioz prozedura gelditzea, nahitaezkotzat jarritako epeak ez betetzea edo gaiari buruzko behin betiko ebazpena eman aurretik konpon daitezkeen

izapideak ez egitea dakartzatenak. Alegazio horiek diziplina-erantzukizuna galdatzea ekar dezakete, horretarako arrazoirik badago.

37. artikulua.- Froga

1. Frogaldia honako kasu hauetan irekiko da:

a) Aurreko artikuluan ezarritako alegazioen izapidean interesdunetako edozeinek eskatzen duenean, horretarako frogabide zehatzak proposatuta, eta, betiere frogabide horietakoren bat bidezko jotzen duenean instrukzio-egileak. instrukzio-egileak arrazoitu egingo ditu frogaldia irekitzeko eskaera ez onartzeko eta froga jakinak atzera botatzeko hartzen dituen erabakiak, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen 77 eta 53.2.b) artikuluak edo gerora hori ordeztuko duen araua aplikatuz.

b) Interesdunek eskaerarik egin ez arren, instrukzio-egileak ezinbestekotzat jotzen duenean gertatutakoak argitzeko eta erantzuleak zehazteko. Zehazki, instrukzio-egileak frogaldi bat irekitzea erabakiko du, Administrazioak interesdunek alegatutako egitateak egiazkotzat jotzen ez dituenean edo prozeduraren izaerak hala eskatzen duenean. Kasu horretan, instrukzio-egileak bost eguneko epea emango die interesdunei bidezkotzat jotzen dituzten frogabideak proposa ditzaten.

2. Frogaldiak hogeita hamar egun balioduneko iraupena izango du.

3. Frogen praktikarako, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 78. artikuluan edo gerora hori ordeztuko duen arauan ezarritakoa bete beharko da.”

38. artikulua.- Instrukzio-proposamena, zuzeneko ebazpena eta ebazpen-proposamena

1. Probaldia amaitutakoan, halakorik egon bada, instrukzio-egileak proposamen bat egingo du, eta kontu hauek zehaztuko ditu, arauhaustea eta erantzukizuna egon direla uste badu:

a) Frogatutzat jotzen dituen egitateak eta kontsiderazio horren oinarri den frogaren balorazioa.

b) Erantzuletzat jotzen dituen pertsonak, manuak eta kontsiderazioaren oinarri den frogaren balorazioa.

c) Arau-hausteak tipifikatzeko zein manutan oinarritzen diren egitateak, eta horiek arau-haustetzat jotzeko arrazoiak.

d) Egoki iritzi dien zehapenak eta ondorio gehigarriak, zein manutan oinarritzen diren, horretarako kontuan hartu dituen inguruabarrak, kontsiderazio horren oinarri diren manuak eta frogen balorazioa eta, hala egokituz gero, baita zehapenaren betearazpena geldiarazteko, atalka betearazteko edo aldatzeko proposamena eta proposamen horren arrazoiak ere.

e) Arau-hausteak lehen zegoen egoera zertan aldatu duen eta eragin dituen kalte-galerak (frogatutzat jotzen dituenak), kontsiderazio horietarako arrazoiak, proposatzen diren erreparazioak edo kalte-ordainak eta proposamen horien arrazoiak.

2. Arau-hausterik eta erantzukizunik ez dagoela irizten badio, honako hauek jasoko dira beti:

a) Batetik, deklarazio formal eta arrazoitu bat, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 89.1 artikuluan aurreikusten den ahalmena erabiltzeari uko egiten zaiola adierazteko –lege hau aplikatuz eta 3. apartatuko egoerak ez diren heinean–, eta, bestetik, izapideekin jarraitzeko premia, hurrengo artikuluan aipatzen den entzunaldiaren izapidea eginda edo egin gabe.

b) Estimazio hori froga-balorazio baten edo apreziazio juridiko baten ondorio den, eta bata zein bestea oinarritzeko arrazoinamendua.

c) Absoluzio-proposamena.

3. Prozeduraren instrukzioa egitean inguruabarren batek erakusten badu arauhaustea eragin zezaketen gertakariak ez zirela izan, gertakariak ez badira egiaztatzen, nabarmena bada frogatutako gertakariak ez direla administrazio-arauhaustea, ez badago erantzulerik edo ezin izan badira erantzulea edo erantzuleak identifikatu, edo identifikatuta ere erantzukizunik gabe ageri badira, edo arau-hausteak preskribatu egin badu, instrukzio-egileak espedienteari amaiera emango dion ebazpen arrazoitu bat idatziko du zuzenean, eta jarduketak artxibatu egingo ditu, eta ez da beharrezkoa izango ebazpen-proposamenik idaztea; hori guztia Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 89.1 artikuluan aurreikusten den ahalmenaz baliatuta.

39. artikulua.- Interesdunen entzunaldia

1. Instrukzio-proposamena interesdunei jakinarazi eta aditzera emango zaie hamabost eguneko epea dutela alegazioak egiteko eta egoki iritzitako dokumentuak eta justifikazioak aurkezteko. Jakinarazpen horretan, halaber, aditzera emango zaie interesdunei epe horretan espedientea agerian jarriko dela, beren kabuz edo ordezkarien bitartez kontsultatu eta bertako dokumentuen fotokopiak egin ahal izateko. Horretarako, kontuan izango dira gardentasunari eta informazio publikoa eskuratzeari buruzko legedia aplikagarrian egon daitezkeen mugak.

2. Aholkularitza juridikorako eskumena duen organoari txostena eskatu baino lehen emango zaie entzunaldia interesdunei, edo Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren edo lurralde historikoetako organo aholku-emaile baliokidearen irizpena eskatu baino lehen, horietakoren batek prozeduran parte hartu behar duen kasuan.

3. Epea igaro aurretik interesdunek adierazten badute ez dutela alegaziorik egingo ez beste dokumentu edo justifikaziorik aurkeztuko, izapidea egintzat joko da.

4. Entzunaldiaren izapidea egin gabe utz daiteke prozeduran ez bada azaltzen eta ebazpenean ez badira kontuan hartu interesdunak azaldutako egitate, alegazio eta frogak besterik.

5. Entzunaldiaren izapidea amaitzen denean, instrukzio-egileak bere proposamenean aldaketak egitea proposatzen ez badu, zirriborroa ebazpen-proposamen bihurtuko du, interesdunei jakinarazi eta berehala bidaliko dio prozedura ebazteko eskumena duen organoari, espedienteko dokumentu, alegazio eta informazioekin batera.

6. Kontrako kasuan, hau da, ebazpen-proposamenak aldaketak dituenean instrukzio-proposamenean zehazki jasotakoarekin alderatuta, interesdunei 10 eguneko beste epe bat emango zaie alegazioak egin eta egoki iritzitako dokumentu eta informazioa aurkezteko, prozedura ebazteko organo eskudunaren aurrean, zuzenean.

40. artikulua.- Epeak murriztea eta luzatzea

1. Instrukzio-egileak, arrazoiak emanez, eta aldeen kontrako jarrerarik egon ezean, frogaldiaren iraupena murriztu ahal izango du, egin beharreko frogen kopuruaren eta izaeraren arabera, baina epe hori, gutxienez, hamar egunekoa izango da. Halaber, arrazoituz gero, lege honetan alegazio-izapideak egiteko ezarritako epeak murritz ditzake, kasu honetan ere, gutxienez, hamar egunera, alderdi hauek kontuan hartuta: egitateen astuntasun txikia, inplikatutako gai juridikoen kopurua eta konplexutasun eskasa, eta instrukzio-egileak izapideak bideratzeko interesdunen esku jarri dituen dokumentuen eta frogen kopurua eta konplexutasuna.

2. Instrukzio-egileak frogaldiaren epea luzatu ahal izango du. Luzapenak arrazoitua izan beharko du, behin bakarrik egin ahal izango da, eta, gehienez ere, beste 10 egun luzatu ahal izango da. Luzapena beharrezkoa denean baino ez da egingo, hots, egin beharreko frogen kopurua eta izaera, egoera faktikoen eta aztertutako gai juridikoen konplexutasuna edo bestelako arrazoi garrantzitsuak direla-eta beharrezkoa denean, egitateak eta erantzukizunak behar bezala zehazteko eta inputatuen defentsa eraginkorra bermatzeko. Luzapenak dirauen artean ez du aurrera egingo iraungitze-epeak.

41. artikulua.- Errekurtsoak

Instrukzio-egileak frogaldia irekitzea edo alderdiek proposatutako frogabideen praktika ukatzea erabakitzen badu, errekurtsoa aurkeztu ahal izango da administrazio-egintza horren aurka. Prozedura ebazteko eskumena duen organoaren aurrean aurkeztuko da errekurtsoa, hiru eguneko epean. Organo eskudunak bestelako tramiterik gabe ebatziko du ebazpena, hiru eguneko epean, eta erantzunik ematen ez badu, errekurtsoa ezetsi egin duela ulertu behar da.

42. artikulua.- Jarduketa osagarriak

1. Ebazpena eman aurretik, ebazteko eskumena duen organoak, erabaki arrazoitu baten bidez, erabaki dezake prozedura ebazteko beharrezkotzat jotzen dituen jarduketa osagarriak egitea. Jarduketa osagarriak hamabost eguneko epean egingo dira.

2. 39. artikuluan aurreikusitako alegazio-epea luzatzeko aukera (40.2 artikuluan aurreikusitako moduan eta bertan emandako arrazoietan oinarrituz), eta bigarren entzunaldi-izapide bat egiteko aukera, 39.6. artikuluaz bat, jarduketa osagarri hauen barruan ulertuko da, eta kasu horretan, ez da egongo alegazioen beste izapide batzuk bideratzea, hurrengo apartatuan aurreikusitakoaren ildotik.

3. Jarduketa osagarriak burutu ondoren, interesdunen eskueran jarriko dira jarduketa horien emaitzak, bidezko irizten diotena alegatzea izan dezaten, zazpi eguneko epean.

4. 43. artikuluan aurreikusitako sei hilabeteko epea geldiarazi egingo da jarduketa osagarriak erabakitzen dituen ebazpena ematen denetik hasi eta artikulu honen 3. apartatuan edo, hala badagokio, 2.ean ezartzen den izapidea amaitzen den arte.

5. Prozeduraren azken ebazpena eman aurre-aurreko txosten edo irizpen derrigorrezkoak ez dira jarduketa osagarritzat joko.

43. artikulua.- Prozeduraren ebazpena

1. Organo eskudunak ebazpen arrazoitua emango du interesdunek aurkeztutako gai guztiei buruz eta prozeduraren ondorio diren gaiei buruz erabakiz. Txosten edo irizpenak onartzeak ebazpena arrazoitzeko balioko du haren testuari gehitzen zaizkionean. Prozedura ebazten duen ebazpenak lege honen 38. artikuluan ezarritako edukia jaso beharko du, oinarrizko legedia aplikagarrian ezarritakoaz gainera. Interesdunak eskaturik izapidetutako prozeduretan, interesdunak eskatutakoaren harikoa izango da ebazpena, eta ezein kasutan ezin izango du interesdunaren

hasierako egoera okerragotu, hargatik eragotzi gabe Administrazioak ofizioz beste prozedura bat hasteko ahala izatea, hala badagokio.

2. Ebazteko eskumena duen organoak bakar-bakarrik aldatu ahal izango du ebazpen-proposamenean adierazitako egitate-zerrenda, ñabarduraren bat erantsiz edo beste batzuk kontuan hartuz, baldin eta aldaketa 39.6 artikuluan aipatzen den azken entzunaldi-izapidetik badator, aurreko artikuluak aipatzen dituen jarduera osagarrietatik badator edo instrukzio-egileak egindako instrukzio-proben edo -egintzen balorazio desberdinetik badator. Kasu bietan, ebazpena emateko organo eskudunak berenberegi arrazoituko du aldaketa faktikoa ebazpenean. Ez da aurreko paragrafoan adierazten den aldaketatzat joko, inola ere, prozedura abiarazteko egintzan ezarritako xedearekin zerikusirik ez duten egitateak sartzea prozeduran, egitate berriak sartzea inputatuaren onerako denean izan ezik. Lotura duten baina interesdunek planteatu ez dituzten gaiak agertzen baldin badira, organo eskudunak erabaki dezake haiei buruz, aurrez interesdunei adierazirik, hurrengo apartatuan ezarritako moduan.

3. Aurreko zenbakian adierazten den aldaketa faktikoaren edo ebazpen-proposamenean egitateei eta inguruabarrei ezarritako bestelako kalifikazio juridikoaren ondorioz ebazpena emateko organo eskudunak uste badu ez dela bidezkoa instrukzio-egileak proposatutako absoluzioa onartzea, instrukzio-egileak iritzitakoa baino zehapen astunagoa ezarri beharra dagoela, arau-hausteak eragindako kalteengatik ebazpen-proposamenean jasotzen ez den edo han jasotzen dena baino handiagoa den erreparazio edo kalte-ordain bat ezarri behar dela, edo ebazpenean lotura duten baina interesdunek planteatu ez dituzten gaiak agertzen baldin badira, hamabost eguneko epea utzi beharko du ebazpena eman aurretik, interesdunek bidezko irizten diotena alegatu ahal izateko edo, hala egokituz gero, aldaketa faktikoan kontuan izan diren egitateei buruzko frogak egitea proposatzeko. Izapide hori amaitu bezain laster ebazpena emango du, eta alderdiei jakinaraziko die. Aurreko paragrafoan ezarritako alegazio-epea komunikatzeko eginbidean zehatz-mehatz adieraziko da, arrazoituz, ebazteko eskumena duen organoaren iritziz zein den ebazpen-proposamenari buruz behin betiko ebazpenean sartu behar den aldaketa konkretua.

4. Ebazpena lege honetan zehaztutako epean jakinarazi beharko da, eta horrez gain, ebazpenean jaso behar da zer errekurtso aurkeztu daitezkeen haren aurka, zer administrazio-organori edo organo judiziali aurkeztu behar zaizkion eta zer epetan, hargatik eragotzi gabe interesdunek egoki iritzitako beste errekurtsoren bat aurkezteko aukera.

5. Ebazpena betearazlea izango da administrazio-bidean irmo bihurtzen denean. Ebazpenean, hala badagokio, behar diren kautelazko xedapenak jasoko dira, betearazle ez den bitartean eraginkorra izango dela bermatzeko.

6. Interesdunak jakinarazpenetarako adierazitako modua eta lekua gorabehera, prozeduraren ebazpena elektronikoki emango da; organo eskudunaren identitatea bermatuko du ebazpenak, eta orobat bermatuko du autentikoa eta osoa dela dokumentua, legez aurreikusitako tresnetakoren bat erabiliz formalizatua.

7. Ebazpena, betearaztekoa denean, kautelaz eten daiteke interesdunak Administrazioari adierazten badio asmoa duela administrazio-bidean irmoa den ebazpenari administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzeko. Kautelaz etete hori amaituko da:

a) Administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzeko legez aurreikusitako epea amaitu denean interesdunak halakorik jarri gabe.

b) Interesdunak administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri ostean, izapide berean ez denean eskatu aurkatutako ebazpena kautelaz etetea, edo organo judizialak iritzia ematen duenean etete horri buruz, ebazpenean aurreikusitako moduan.

44. artikulua.- Administrazio Publikoei eragindako kalteak zehazteko prozedura osagarria

1. Zehatutako jokaerek kalteak edo galerak eragin badizkiete administrazioei eta kalte horiek ordaintzera bideratutako kopurua ez bada espedientean zehaztu, zenbateko hori prozedura osagarri baten bitartez erabakiko da, eta prozesu hori zehatzeko ahala duen organo eskudunaren aurrean bideratuko da; prozedura horretako ebazpena berehala betearaztekoa izango da.

2. Prozedura hori modu itunduan amaitu daiteke, baina ez itunak ez arau-hausleak ebazpena onartzeak ez dakarte borondatez bere erantzukizuna aitortzea.

3. Prozeduraren ebazpenak amaiera emango dio administrazio-bideari.

45. artikulua.- Amaiera

1. Prozedurari amaiera emango diona ez da soilik izango hura 43. artikuluaren arabera ebaztea, baizik eta, baita ere, erantzukizuna aitortzea, interesdunak eta Administrazioak uko egitea edo atzera egitea eta iraungitze-deklarazioa, datozen artikuluetan ezarritako moduan.

2. Ematen den ebazpenak arrazoitua izan beharko du beti.

46. artikulua.- Erantzukizuna aitortzea

1. Zehapen-prozedura bat hasitakoan, arau-hausleak bere erantzukizuna aitortzen badu, dagokion zehapena ezarriz ebatzi ahal izango da prozedura.

2. Zehapena diruzkoa soilik baldin bada, edo aukera baldin badago diruzko zehapen bat eta diruzkoa ez den beste bat ezartzeko baina bigarrena egokia ez dela justifikatu bada, ustezko erantzuleak ebazpena baino lehenagoko edozein unetan borondatez ordaintzeak amaitu egingo du prozedura, salbu eta aldatutako egoera lehengoratzeari dagokiona edo arau-hausteagatik sortutako kalte eta galeren ordaina erabakitzeari dagokiona.

3. Bi kasuetan, zehapena diruzkoa soilik denean, prozedura ebazteko eskumena duen organoak murriztapenak aplikatuko ditu, gutxienez % 20koak, proposatutako zehapenaren gainean, eta murriztapenak elkarrekin bateratu daitezke. Murriztapen horiek zehaztuta egon behar dute prozeduraren hasierako jakinarazpenean. Haietaz baliatzeko, bestalde, zehapenaren aurka administrazio-bidean jarritako akzio edo errekurtsoetan atzera egin edo uko egin beharra dago.

4. Erantzukizuna aitortzeagatik eta borondatez ordaintzea onartzeagatik artikulu honetan aurreikusitako murriztapenen ehunekoak handitzeko aukera egongo da, erregelamendu bidez edo zehapen-araubide sektorialei buruzko legedian aurreikusitakoaz bat. Legedia sektorialean aurreikusitako murriztapenak, artikulu honetan aurreikusitakoen antzekoak badira, ezin izango dira elkarrekin bateratu, aurreko apartatuan aurreikusitako kasuan izan ezik.

47. artikulua.- Interesdunek eta Administrazioak uko egitea edo atzera egitea

1. Ofizioz hasitako prozeduretan, Administrazioak atzera egin ahal izango du, arrazoiturik, legeetan aurreikusitako kasuetan eta aurreikusitako betekizunekin, baita jarraitzea materialki ezinezkoa denean ere gerora sortutako arrazoiengatik.

2. Alderdietako batek eskatuta hasitako prozeduretan, interesdun orok atzera egin dezake bere eskaeran, edo, ordenamendu juridikoan debekatuta ez badago, uko egin diezaieke bere eskubideei.

Hasiera emateko idazkia bi pertsona edo gehiagok idatzi badute, uko egiteak edo atzera egiteak idazkia idatzi dutenei bakarrik eragingo die. Dena den, prozedura hasi izanak sortutako gaia interes orokorrekoa bada edo amaierara iristea komeni bada gaia zehaztu edo argitzeko, Administrazioak aukera izango du atzera egitearen edo uko egitearen ondorioak interesdunarengan mugatzeko eta prozedurarekin jarraitzeko; bestela, Administrazioak uko egitea ere izango du, interesdunak egindako bidetik, 1. apartatuan zehaztutako moduan.

3. Administrazioak uko egiteak ez du esan nahi beste prozedura bat hasterik ez dagoenik, hain zuzen ere Administrazioak gertakari edo froga berrien berri izango balu, edo aurrera egitea materialki erabat oztopatzen zuen arrazoia desagertuko balitz.

48. artikulua.- Iraungitzea

1. Prozeduraren ebazpena (43. artikulua) ez bada jakinarazten prozedura hasteko akordioaren egunetik sei hilabete igaro baino lehen, prozedura hori iraungita geratuko da, oinarrizko legediak ezarritako moduan eta haren ondorioekin.

2. Sei hileko epe hori etenda geldituko da lege honetan ezarritako kasuetan eta interesdunei egotz dakizkiekeen arrazoiengatik prozedura geldirik dagoen bitartean.

3. Gerta daiteke iraungitzea ez aplikagarri izatea, sortutako arazoa interes orokorrekoa bada edo arazoa mugatzeko eta argitzeko komeni bada bideratzea, eta hori espresuki erabaki behar da prozedura ebazteko eskumena duen organoaren ebazpen arrazoitu baten bidez.

4. Prozedura iraungitzeak ez du besterik gabe norbanakoaren edo Administrazioaren akzioen preskripzioa ekarriko, baina iraungitako prozedurek ez dute preskripzio-epearen zenbaketa geldituko. Preskripzioa gertatu ez delako beste prozedura bat hasteko aukera ematen duten kasuetan, prozedura horri gehitu ahal izango zaizkio iraungitzea gertatu ezean edukia berdin mantenduko zuten egintza eta izapideak. Prozedura berrian, betiere, bete beharreko izapideak izango dira alegazioak, froga-proposamena eta interesdunari entzunaldia ematea.

49. artikulua.- Izapidetze sinplifikatua

1. Prozeduraren izapidetze sinplifikatua hautatu ahal izango da, oinarrizko legedian ezarritako moduan, prozedura hasteko eskumena duen organoak irizten badio ezen, hura erregulatzen duen araudiaren arabera, irizpen-elementu nahikoa dagoela arau-haustea arintzat jotzeko. Prozedura ebatzi aurreko edozein unetan, izapidetze arruntaren arabera jarraitzea erabaki ahal izango du izapidetzeko eskumena duen organoak.

2. Erabaki hori interesdunei jakinaraziko zaie, baina horiek izapidetze-modu horren aurka agertzeak ez du esan nahi Administrazioak izapidetze arruntarekin jarraitu beharko duenik, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 96.2 artikuluan edo gerora hori ordeztuko duen arauan ezarritako moduan.

3. Izapidetze arrunterako denbora gutxiago geratzen ez bada behintzat, modu sinplifikatuan izapidetutako prozedurak hogeita hamar eguneko epean ebatzi beharko dira, prozeduraren izapidetze sinplifikaturako erabakia interesdunari jakinarazi eta biharamunetik aurrera zenbatuta, eta izapide hauek bakarrik egingo dira:

a) Prozedura hastea, ofizioz edo interesdunak eskaturik.

b) Aurkeztutako eskaera zuzentzea, hala badagokio.

c) Prozeduraren hasierari bost eguneko epean aurkeztutako alegazioak.

d) Entzunaldiaren izapidea, ebazpenak interesdunaren kontrakoa izan behar duen kasuan bakarrik.

e) Zerbitzu juridikoaren txostena, derrigorrezkoa denean, edo, behar duenean, hala jasoko balitz kasuan kasuko lege edo arauan, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena, edo lurralde historikoetan horren baliokidea den aholku-organoarena, derrigorrezkoa den kasuan.

F) Ebazpena.

4. Aurreko apartatuan aurreikusi gabeko izapideren bat egitea eskatzen duten prozedurak modu arruntean izapidetu beharko dira.

XEDAPEN IRAGANKORRA.- Prozeduren araubide iragankorra.

1. Lege hau indarrean jarri aurretik hasi eta legea indarrean jartzen den egunean oraindik izapideak amaitu gabe dituzten zehapen-prozedurak, hasi zirenean aplikatu zitzaizkien araudiekin bat etorriz tramitatuko dira aurrerantzean ere.

2. Aurreko zenbakian adierazten diren prozedurak sei hilabeteko epean ebatzi behar dira, lege hau indarrean jartzen den egunetik hasita. Sei hilabeteko epea bete eta hurrengo hogeita hamar egunetan ebazpenik ematen ez bada, prozedurak iraungitzat joko dira.

XEDAPEN INDARGABETZAILEA

Indargabetuta geratzen da 2/1998 Legea, otsailaren 20koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen Zigortzeko Ahalmenari buruzkoa, eta baita lege honetan xedatutakoarekin bat ez datozen maila bereko edo beheragoko xedapenak ere.

AZKEN XEDAPENA.- Indarrean jartzea.

Lege hau Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratu eta hiru hilabetera jarriko

III

MEMORIA FINAL DEL PROCEDIMIENTO / PROZEDURAREN AMAIERAKO MEMORIA

PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS/ EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHATZEKO AHALARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA

FIRMADO DIGITALMENTE POR:

Firmante: **SABINO TORRE DIEZ**
Fecha de la firma: **21/11/2018 9:25:41**
Validación de la firma: **Correcta**

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

1. Presentación

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

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

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

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

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

2. Relación de cambios

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

El artículo 1 sobre Ámbito de aplicación incorpora mejoras para explicitar la aplicabilidad en el ámbito de las Administraciones locales y para modular su exclusión en el ámbito de las relaciones de supremacía especial de la Administración pública (exclusión respecto a la materia de contratación pública y supletoriedad respecto al régimen disciplinario de los empleados y empleadas públicas). Se mantiene la opción original de restringir la incidencia de las leyes sectoriales, por lo que ahora se suprime el apartado que pretendía admitir o liberar tal exigencia (anterior 1.5). Los nuevos apartados 5 y 6 regulan el ejercicio de la potestad sancionadora, por lo que se acoplan al mensaje general del precepto.

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

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

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

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

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

Las garantías procedimentales que requiere el ejercicio del "ius puniendi", desde la perspectiva del adecuado ejercicio de los derechos de los interesados, están ya en el Derecho Administrativo del procedimiento: en los textos legales y en la interpretación conforme a la Constitución que de ellos se viene haciendo con normalidad. La presente ley, partiendo de lo ya existente e inspirándose en ello, se limita a intentar precisar y completar, buscando siempre el equilibrio entre la eficacia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que es eficacia en la

protección de los importantes derechos y valores a que aquélla sirve, y el respeto a la esencia de los derechos del ciudadano implicados en el procedimiento.

El órgano sancionador no puede quedar ajeno a todo lo que se hace en la instrucción. Al no haber en el procedimiento sancionador una fase de juicio oral, que es en la que se concentra el enjuiciamiento propiamente dicho y en la que fundamentalmente se ejercita el derecho de defensa, el órgano sancionador, que es al que compete el juicio que conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora, debe tener facultades para garantizar la adecuada defensa de los interesados durante la instrucción, lo cual no significa realizar actos de instrucción sino controlar la actividad del instructor en lo que pueda afectar al derecho de defensa de las partes.

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

3. Los cambios y fundamentos en detalle

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

-Artículo 35 LPSAP relativo a la iniciación a instancia de parte y para establecer la exigencia de una resolución sancionadora previa en caso de persistencia en la infracción.
-Artículo 36 LPSAP que establece el contenido del acuerdo de iniciación, los actos de instrucción y permite a los interesados formular alegaciones sobre el fondo y sobre el procedimiento en cualquier momento.
-Artículo 37 LPSAP sobre la prueba.
-Artículo 38 LPSAP, en el que se establecen el régimen de la propuesta de instrucción, la resolución directa y la propuesta de resolución.
-Artículo 39 LPSAP, dedicado a la audiencia a las personas interesadas.
-Artículo 40 LPSAP, en el que se establece el régimen de reducción y prórroga de plazos.
-Artículo 42 LPSAP para regular la posible realización de actuaciones complementarias.
-Artículo 43 LPSAP relativo a la resolución del procedimiento, para fijar el procedimiento complementario de determinación de daños causados a las administraciones públicas, establecer distintas formas de terminación del procedimiento, el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, para ordenar la renuncia y desistimiento por las personas interesadas y por la Administración, y un nuevo contenido sobre la caducidad del procedimiento.
-Artículo 44 LPSAP para establecer la tramitación simplificada.
-La disposición transitoria incorpora el régimen transitorio de los procedimientos.
-La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en esta ley y en particular la ahora sustituida Ley 2/1998de 20 de febrero.
-La disposición final determina su entrada en vigor.

4. Fundamentos jurídicos y doctrinales que respaldan el proyecto

El Tribunal Constitucional ha exigido, a tenor del artículo 25.1 CE, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero [RTC 1988, 3] , F. 9, y 305/1993, de 25 de octubre [RTC 1993, 305] , F. 3), pero incluso dicha exigencia la ha flexibilizado: “en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad” (SSTC 42/1987, de 7 de abril, F. 2, 25/2004 de 26 febrero, F.4).

En concreto, el Estado ha insertado su regulación de la potestad sancionadora en la competencia reconocida por el artículo 149.1.18 CE (disposición final 1ª LPAC y disposición final 14ª.1 LRJSP), esto es, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

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

Conforme a la jurisprudencia constitucional, por todas STC 148/2011 de 28 septiembre, la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1985, de 15 de noviembre, F. 7) y las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, siendo esa posibilidad inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad política que, lógicamente, pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. En todo caso, las disposiciones que dicten deberán ajustarse a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE) y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

Aunque la ordenación de la potestad sancionadora es conexa a la competencia material sustantiva, nada impide, sin embargo, que, circunscribiéndose la competencia para regular la potestad sancionadora a determinadas materias y no tratándose de una potestad sancionadora general, deba hacerlo de forma separada al dictar las leyes de los distintos sectores donde se plasma esa potestad, porque cabe argumentar, como en la STC 173/1998, de 23 julio, que*: Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia.*

No cabe duda que las garantías constitucionales del artículo 25.1 CE, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, se encuentran debidamente recogidas en el capítulo III del título preliminar de la LRJSP, esto es: artículo 25, principio de legalidad (manifestación de la regla de *nullum crimen nulla pena sine lege* y su doble garantía material y formal); artículo 26, irretroactividad (*lex previa*); artículo 27, principio de tipicidad (*lex scripta y certa*); artículo 28, responsabilidad (principio de culpabilidad); artículo 29, principio de proporcionalidad (la justicia como valor superior del ordenamiento); artículo 30, prescripción (principio de seguridad jurídica); y artículo 31, concurrencia de sanciones (principio de *non bis in ídem*).

Son además las que ya figuraban en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), si bien se han introducido algunas matizaciones en su formulación exacta.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo sancionador, es cierto que se han añadido algunas nuevas reglas básicas, con la consideración de normas del procedimiento administrativo común a todas las Comunidades Autónomas, del que formaría parte el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las administraciones públicas (artículo 1.1 LPAC). Ello pese a lo declarado en la parte expositiva de la LRJPAC, que consideró suficientes las que se establecieron entonces: "Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias".

Ahora bien, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional –STC 166/2014, de 22 de octubre–, esa conceptuación más detallada del procedimiento sancionador no parece objetable:

a) En primer lugar, que el diseño del «procedimiento administrativo común», esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105 c) CE , aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo , FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre «respetar» ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo «común».

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

Así, partiendo del inicial reproche a la imposición de sanciones sin observar procedimiento alguno, se ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del art. 24 CE. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar el derecho a la defensa, que proscribe cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el art. 24.2 CE la

denegación inmotivada de medios de prueba [por todas, SSTC 7/1998, de 13 de enero (RTC 1998, 7) , FJ 5; 3/1999, de 25 de enero (RTC 1999, 3) , FJ 4; 14/1999, de 22 de febrero (RTC 1999, 14) , FJ 3 a); 276/2000, de 16 de noviembre (RTC 2000, 276) , FJ 7, y 117/2002, de 20 de mayo (RTC 2002, 117) , FJ 5].

A los que la propia sentencia añade "que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate, como en este supuesto acontece, de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE (FJ 4)".

Lo problemático de la LPAC es que, en vez de dedicar un capítulo al procedimiento sancionador, ha introducido en el procedimiento administrativo común especialidades aplicables a dicho procedimiento, lo que dificulta en ocasiones llegar a concluir si determinadas previsiones del procedimiento administrativo común son compatibles y encajan en el procedimiento administrativo sancionador.

Tales especialidades se encuentran dispersas en los siguientes preceptos: artículo 53.2 (derechos de los presuntos responsables), artículo 55.2 (actuaciones previas) artículo 60.2 (iniciación como consecuencia de orden superior), artículo 61.3 (iniciación por petición razonada de otros órganos), artículo 62 (iniciación por denuncia), artículo 63 (especialidades en el inicio), artículo 64 (acuerdo de iniciación), artículo 77.4 (hechos declarados probados), artículo 85 (terminación del procedimiento), artículos 89 y 90 (propuesta de resolución y especialidades de la resolución) artículo 96.5 (tramitación simplificada), artículo 98.1.b) (ejecutoriedad), artículo 114.1.f) (procedimientos complementarios), y disposición adicional primera.2.c) (procedimientos especiales).

En cualquier caso, la regulación de la LPAC no significa que las Comunidades Autónomas no puedan introducir trámites adicionales o distintos o especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar, algo que el artículo 1.2 y 129.4 segundo párrafo LPAC admiten, si bien imponen determinadas garantías formales (los primeros han de estar previstos en ley mientras que las segundas pueden establecerse en reglamento) y materiales (cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento), validadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 6).

Solo de esa forma se cohonestan la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE y la competencia autonómica exclusiva reconocida por el artículo 10.6 EAPV en materia de "Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco".
En definitiva, la Comunidad Autónoma puede regular la potestad sancionadora al tener competencia normativa en distintas materias, pudiendo aprobar tanto reglas sustantivas como procedimentales, pero al hacerlo deberá acomodarse a la normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18 CE.

Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que la ley resulte asimismo aplicable a los territorios históricos en aquellas materias en las que las instituciones comunes ostentan competencias normativas, ya sea plenas ya compartidas con los órganos de los territorios históricos, como expresamente recoge el literal del artículo 1.1 LPSAP, cuya redacción se mantiene inalterable.

No es preciso insistir en el reparto competencial dispuesto por el EAPV y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), entre competencias exclusivas (o en la dicción equivalente de la LPSAP, de plenas), compartidas (de desarrollo normativo) y de ejecución.

La atribución de competencia ejecutiva comprende limitadamente la aplicación de la normativa reguladora de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce (por todas, SSTC 87/1985, 227/1988, 195/1996 y 104/2013).

Por lo que se refiere a las entidades locales, a la competencia genérica del artículo 10.4 EAPV en materia de "Régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 1 18ª de la Constitución", se añaden nuevamente las competencias sectoriales que pueden ordenar el régimen sancionador especifico en la materia, siendo el mismo aplicable en aquellas.

Hay que recordar que el artículo 25 LRJSP señala que la potestad sancionadora de las entidades locales se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Del mismo es preciso resaltar el contenido de su artículo 139, que permite a las entidades locales, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, "establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes", en los que se establece una clasificación de las infracciones y unos límites a las sanciones económicas.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), tras fijar en un listado los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas (apartado 1) y hacerlos exigibles a todas las personas que, sin ostentar la condición administrativa de vecino, se encuentren circunstancialmente en el término municipal, salvo el primero (apartado 2), concluye que "informarán, en su calidad de principios, las manifestaciones de la potestad normativa local, las políticas públicas, los tipos de infracción y, en su caso, la aplicación de las sanciones de los procedimientos sancionadores que se regulen en las ordenanzas municipales que tengan por objeto la preservación del espacio público, las relaciones de convivencia o la prestación de determinados servicios públicos locales".
Finalmente, la disposición final segunda de la LILE dispone que: "Cuando la ley sectorial correspondiente prevea al regular el régimen sancionador la colaboración normativa de la ordenanza en la tipificación de las infracciones y sanciones, esta podrá sustituir las multas, previo consentimiento de la persona afectada y salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas asistencias a sesiones formativas o participación en actividades cívicas, y proporcionadas a la gravedad de la infracción, cuando así lo acuerde el órgano sancionador".

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

Es necesario traer a colación la doctrina sentada en la STC 132/2001, de 8 de junio. En el fundamento jurídico 6 de dicha Sentencia reconocimos una cierta flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de Ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo, señalando que la exigencia de Ley para la tipificación de

infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, también se dijo que tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de Ley, «porque la mera atribución por Ley de competencias a los Municipios –conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL– no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la Ley, pero no permite la inhibición del legislador».

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

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

5. Observaciones generales sobre los cambios introducidos

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

La reforma viene condicionada por la nueva normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18 CE. Las previsiones de la LPAC y de la LRJSP se trasladan al texto proyectado, en general, con un contenido idéntico al de tales leyes. Esa traslación se realiza sin que la LPSAP pierda sus dos grandes virtudes.

En primer lugar, contiene en un único texto legal la disciplina de la potestad sancionadora, como dice su parte expositiva la parte general del derecho administrativo sancionador, y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier materia.
Eso facilita, sin duda, la tarea de los operadores jurídicos (aunque no evita tener que acudir a las diferentes leyes sectoriales).

En segundo lugar, la LPSAP, no solo sigue una sistemática adecuada, distinguiendo las reglas generales sustantivas (capítulo II) y el procedimiento (capítulo III) sino que especialmente en el caso de las primeras muestra una ambición reguladora, acorde con la importancia de la

materia, realizándose las adaptaciones pertinentes de principios del Código Penal a las peculiaridades del *ius puniendi* administrativo, en aspectos que no habían merecido hasta ese momento una ordenación administrativa unitaria.

Tal es el caso de las causas de exención de la responsabilidad, las circunstancias modificativas de la responsabilidad, la determinación de los responsables, el decomiso, el fraccionamiento, suspensión, reducción y sustitución de la sanción, el concurso de normas y de infracciones, la extinción de la responsabilidad, así como el régimen del indulto y la conmutación de la sanción.

A ello se añade que, aun sin tener un contenido normativo estricto, la parte expositiva da cuenta, no solo de los principios y líneas generales de la regulación, sino que también expresa los motivos y razones del contenido normativo incorporado a la mayoría de los preceptos, facilitando su mejor entendimiento y correcta aplicación.

Aunque como hemos dicho el texto proyectado se inspira en la idea de realizar únicamente las modificaciones imprescindibles para adaptar la LPSAP a la legislación básica estatal, lo cual resultaba ineludible, se introducen algunas variaciones de detalle.

Distinto es lo que sucede con el procedimiento sancionador –capítulo III de la LPSAP–, y la exposición de motivos lo explica de forma meridiana:

Al contrario que en el campo de lo sustantivo, en este procedimental se entiende que las normas configuradoras de los regímenes sancionadores sectoriales no deben tener ninguna intervención. Uno de los objetivos de esta ley es precisamente acabar con la multiplicación de normas procedimentales, que aporta inseguridad y en nada beneficia al fin propio del procedimiento.

Es cierto que la LPSAP no tiene una fuerza formal pasiva superior a otras leyes de la Comunidad Autónoma, por lo que cualquier ley posterior no queda invalidada porque la contradiga, así que esa voluntad unificadora puede considerarse más como un propósito del legislador que como una realidad jurídica que obliga a este.

Vitoria-Gasteiz, a 19 de noviembre de 2018.

Viceconsejería de Régimen Jurídico.

MEMORIA, EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHAPEN AHALMENARI BURUZKO LEGEAREN PROIEKTUA JAURLARITZAREN KONTSEILUAN ONARTZEKOA.

1. Aurkezpena

Honako helburu hauek lortu nahi ditugu lege honen bitartez: alde batetik, arau orokor substantibo batzuk zehaztea, gero arlo-mailako edozein zigor-erregimenetan aplikatzeko balioko dutenak, hau da, bestela esanda, administrazio-zuzenbide zehatzailearen zati orokor bat ezarri nahi dugu, eta, beste alde batetik, orokorrak ere diren arau batzuekin prozedura bat zehaztu eta, era berean, halako bide formal bat zabaldu nahi dugu, zehapen-ahalmena erabiltzeko balioko dutenak gaia edozein izanda ere.

Helburu bata eta bestea lege-erabiltzaileen berebiziko premia batek eraginda etorri dira, eta erabiltzaile horiek dira bai zehatzeko ahala erabili behar dutenak, bai erabilera horren emaitzen aurrean legezko defentsa-eskubidea erabili beharrean gertatu direnak.

Otsailaren 20ko 2/1998 Legea, Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen Zigortzeko Ahalmenari buruzkoa, orain arte indarrean egon da, eta nabarmen egokia eta arrakastatsua izan den arren lege hori, onartu zenetik zenbait urte igaro dira eta 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.

Aurkezten den testuaren helburua gure legea Estatuko oinarrizko legedira egokitzeko ezinbesteko aldaketak egitea da, baina horrekin batera, kontu xeheagoak ere aldatu nahi dira, indarrean den ordenamendu juridikoa hobetzeko.

Horretarako, hasierako asmoa 2/1998 Legea esplizituki aldatzeko testua egitea zen arren, komenigarritzat jo da Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren aholkuei jarraitzea eta, horrenbestez, aldaketak txertatzea eta Lege integral berri bat aurkeztea.

2. Aldaketen zerrenda

Legeak hiru kapitulu ditu: lehenengo kapituluan legea zein eremutan ezarri behar den zehaztu da, betiere aginpide-banaketa errespetatuta. Bigarren eta hirugarrenean, berriz, lege honen helburuak lortzeko ahaleginaren emaitza jaso dugu.

Aplikazio-eremuari buruzko 1. artikuluan hainbat hobekuntza sartzen da, legea toki-administrazioetan aplikatu beharra azaltzeko eta Administrazio publikoaren nagusitan bereziko harremanen esparruan salbuespena modulatzeko (kontratazio publikoaren aztergaiari buruzko salbuespena eta langile publikoen diziplina-araubideari buruzko osagarritasuna). Lege sektorialen eraginari dagokionez, jatorrian eragin hori murriztea aukeratu zen, eta horri eutsi

zaio; hortaz, orain, eskakizun hori onartzeko edo askatzeko asmoa zuen apartatua (aurreko 1.5 apartatua) ezabatzen da. 5. eta 6. apartatu berriek zehapen-ahalmenaren erabilera arautzen dute; horregatik, aginduaren mezu orokorrari eransten zaizkio.

Erruduntasunari buruzko 3. artikuluan " azken horretan ez betetze hutsa

barne dela" dioen zatia ezabatzen da, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren gomendioari jarraikiz; izan ere, batzorde horrek ohartarazten duenez, jurisprudentziak berretsi egiten du dolo edo errua soilik eskatu behar dela espresuki.

6. artikulurako aurreikusten zen 4. apartatu berria ezabatu egiten da, beharrezkoa ez zela uste delako; beraz, artikulua ez da aldatzen.

8. artikulua aldatu gabe uztearen gomendioari jarraitzen zaio; horrenbestez, txertatu nahi ziren mezuak beste artikulu batean kokatuko dira, 9. artikuluan, alegia; artikulu horrek egile izateari buruz beste ñabardura batzuk txertatzen ditu, eta adingabeak eta ezintasunen bat duten pertsonak egile izateari buruz xehetasun berri batzuk sartzen ditu. Egilekidetza egonez gero, erantzukizun solidarioa modu xeheagoan arautzen da, gaur egun Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 28.3 artikulutik abiatuta. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak egindako ohar batzuk berraztertu dira; hala, adingabeak edo ezintasunen bat duten pertsonak auzipean daudenean fiskaltzak esku har dezakeela aipatzen denean ñabardura bat sartzen da, eta horretarako Estatuko prozedura-legera jotzen da. Halaber, 3/2005 Legearen 17. artikuluari buruzko aurreikuspena ezabatzen da; izan ere, hain zuzen ere aztergai dugun legeak ez du defentsarako eskubidea arautzen.

II. kapitulu honetan 2/1998 Legea ia-ia osorik mantentzen da indarrean, eta kapituluko manuetan xehetasun gutxi batzuk sartzen dira. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak horri dagokionez egindako gogoetak onartzen dira. Hobekuntza teknikoak oso-osorik artatzen dira, baina hortik harago, hala ere, interpretazio-arazoak konpontzeko aldaketak edo jasotzen diren aldaketa sakonagoak egitearen dinamika eusteari zaila da.

III. kapituluan gogoeta garrantzitsuak ere jasotzen dira. Aldaketa zehatzen bat iradokitzen duten gogoetak onartu dira, adibidez 36. artikuluari buruzkoak (administrazioaren isiltasunaren aipamena ezabatzea, zehapen-prozeduran ez baitago halakorik, baizik eta prozeduraren iraungipena), eta proiektuan aldaketa batzuk sartu dira tramitazioari buruzko II. atalean, prozedurari hasteari buruzko 34. artikuluari eta hurrengoei dagokienez, edo instrukzioaren mekanikari berari buruzko 38. artikuluari eta hurrengoei dagokienez; azken horietan, oinarrizko legediari "proposamen-zirriborroa" izeneko agiri berri baten bidez egokitzeari buruzko hasierako proposamena egin zen, eta agiri horren ordez orain "instrukzio-proposamena" ezartzen da; agiri horrekin amaituko litzateke instrukzio-fasea, betidaniko benetako ebazpen-proposamenari bidea emateko, ebazpen-eskumena duen organo zehatzailearen eremuari baitagokio proposamen hori.

«Ius puniendi»a gauzatzeko behar diren prozedura-bermeak –interesdunen eskubideak behar bezala zaintzea dela eta– prozedurari buruzko Administrazio Zuzenbidean jasota daude dagoeneko: bai lege-testuetan eta baita lege horiek Konstituzioarekin bat datozen jakiteko normaltasunez egiten ari diren interpretazioetan. Dagoeneko indarrean dauden gauetatik abiatuta eta hori oinarri hartuta, zehaztasuna lortzen eta osatzen saiatzea da lege honen asmoa, betiere orekaren bila: batetik, zehatzeko ahalak eraginkorra izan behar du, hau da, defendatzen dituen eskubide eta baloreak garrantzitsuak dira eta eraginkortasunez babestu

behar dira, baina, bestetik, prozedurak eragiten dion herritarraren eskubideen funtsa ere errespetatu behar du.

Organo zehatzaileak nahitaez jakin behar du instrukzio-fasean zer egiten den. Prozedura, berez, ahozko epaiketaren fasean gauzatzen da, eta fase horretan erabiltzen da defentsa-eskubidea; bada, zehapen-prozeduran ahozko epaiketarik ez dagoenez, organo zehatzaileak, zehatzeko ahala erabiltzen deneko epaiketa egiteko eskumena duen horrek, instrukzioan interesdunei behar bezalako defentsa bermatzeko ahalmenak eduki behar ditu. Horrek ez du esan nahi instrukzio-egintzak egin behar dituenik, baizik eta instruktorearen jarduera kontrolatu behar duela aldeen defentsarako eskubideari eragin ahal dion guztian.

Modu berezian azpimarratzen da ebazpen-proposamenak eta behin betiko ebazpenak arrazoitua izan behar duela, eta garbi uzten da praktikatutako frogen balorazioa jaso behar dela ebazpen horretan; hau da, arau-haustea egon dela, egilea zein izan den eta zehapen zehatza nahiz arau-haustearen beste ondorio batzuk zehazteko aukera eman duen frogen balorazioa jaso behar da.

3. Aldaketak eta oinarriak, xehetasunez azalduta

Idazkera berria ematen da edo aldaketak eransten dira Legearen honako artikulu hauetan:
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 1. artikulua, aplikazio-eremuari buruzkoa. Eduki berria gehitzen da, zehapen-ahalmena gauzatzearen inguruko diziplina ezartzeko.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 2. artikulua, printzipioei eta integrazioko arauei buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 4. artikulua, tipizitateari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 6. artikuluko 4. apartatua, erantzukizunetik salbuesteko arrazoiei buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 8. artikulua, pertsona erantzuleak zehazten dituena; artikulu horri eduki berria gehitzen zaio, adingabeei eta ezgaitasunen bat duten pertsonei buruz.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 9. artikuluari izenburu berria jartzen zaio: “Bat baino gehiagoren erantzukizuna, ez-egiteagatik edo beharrezko laguntza emateagatik”.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 11. artikulua, zehapenak eta konfiskazioak zehazteari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 12. artikulua, birjartzeari eta kalte-ordaina emateari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 14. artikuluko 9. apartatua, zehapenaren araubideari eta aplikazioari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 17. artikulua, arau-hauste bat baino gehiago biltzeari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 21. artikuluko 4. apartatua, indultua eta zigor-ordezpena emateko dekretuaren edukiari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 22. artikuluko 2., 3. eta 4. apartatuak, arau-hausteen eta zigorren preskripziorako araubidea arautzen duena.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 23. artikulua, kapitulua prozedura guztiei batera aplikatu behar zaiela deklaratzen duena eta legeak bete behar dituen printzipioak ezartzen dituena.

-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 24. artikulua, bukatutako zigor-espedienteetan agertzen diren dokumentuak eskuratzeari buruzkoa. Eduki berria gehitzen da auzi intzidentalei buruz.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 25. artikulua, batera zigor-prozesua dagoenean prozedura eteteko bidea ematen duena.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 26. artikulua, administrazio-jardunbidea eta Europako

Erkidegoko zigor-jardunbidea batera egiteari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 29. artikulua, organo eskudunei buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 30. artikulua, interesdunei buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 31. artikuluari izenburu berria jartzen zaio: "Behin-behineko edo kautelazko neurriak".
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 34. artikulua. Bertan, aldez aurreko jardunen araubidea eta prozeduraren hasiera ezartzen dira, prozedura ofizioz edo beraren kabuz, goragoko agindu baten ondorioz, beste organo batzuek egindako eskaera arrazoituaren bidez edo salaketaren ondorioz hastea arautzen da.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 35. artikulua, alderdietako baten eskaeraz hasteari buruzkoa, eta arau-haustea berriro eginez gero aldez aurreko ebazpen bat nahitaezkoa dela ezartzeko.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 36. artikulua. Artikulu horretan ezartzen da jardunbidea hasteko erabakiaren edukia, baita instrukzio-egintzak ere, eta aukera ematen da interesdunek funtsari eta prozedurari buruz edozein unetan alegazioak egin ahal izan ditzaten.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 37. artikulua, frogari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 38. artikulua, instrukzio-proposamenaren araubidea, zuzeneko ebazpena eta ebazpen-proposamena ezartzen dituena.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 39. artikulua, interesdunen entzunaldiari buruzkoa.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 40. artikulua, epeak murrizteko eta luzatzeko araubidea ezartzen duena.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 42. artikulua, izan litezkeen ekintza osagarriak egiteko aukera arautzeko.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 43. artikulua, prozeduraren ebazpenari buruzkoa, administrazio publikoei egindako kaltea zehazteko prozedura osagarria finkatzeko, prozedura amaitzeko modu batzuk eta besteak ezartzeko, erantzukizuna aintzatesteko eta borondatez ordaintzeko, interesdunek eta Administrazioak uko egiteko eta atzera egiteko nola jokatu behar duten antolatzeko, baita eduki berria ere prozedura iraungitzeari buruz.
-Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 44. artikulua, tramitazio erraztua ezartzeko.
-Xedapen iragankorrak prozeduren araubide iragankorra ezartzen du.
-Xedapen indargabetzaileak indargabetu egiten ditu lege honetan xedatutakoaren aurkakoak diren maila bereko edo maila apalagoko xedapen guztiak, eta bereziki, orain ordezten den otsailaren 20ko 2/1998 Legea.
-Azken xedapena legea indarrean jartzeari buruzkoa da.

4. Proiektuaren oinarri juridikoak eta doktrina-oinarriak

Konstituzio Auzitegiak, Espainiako Konstituzioaren 25.1. artikulua kontuan hartuta, Administrazioaren zehapen-ahala lege-lerruneko arau baten bidez ezinbestean estaltzeko eskatzen du, Administrazioaren esku dauden zehapen-ahalmenak salbuespenezkoak direla kontuan hartuta (Konstituzio Auzitegiaren epaiak: 3/1988, urtarrilaren 21ekoa [RTC 1988, 3] , 9. O., eta 305/1993, urriaren 25ekoa [RTC 1993, 305] , 3. O.); hala ere, eskakizun hori ere malguago bihurtu du: "Horri dagokionez, berriz esan behar da ezen, administrazio-arloko arau-hausteen eta zehapenen testuinguruan, Lege-erreserbaren norainokoa ezin dela izan gaur egun den bezain zorrotza zentzu hertsian hartutako zigor-mota eta -zehapenei dagokienez; eta hori, bai ahal publikoak banatzeko eredu konstituzionalari lotutako arrazoiengatik, bai gai jakin batzuetako erregelamenduzko ahalaren izaera nolabait ezabaezinagatik, bai eta, azkenik, zuhurtasunak edo egokitasunak eskatuta ere" (Konstituzio Auzitegiaren 42/1987 epaia, apirilaren 7koa, 2. O, 25/2004, otsailaren 26koa, 2. O).

Zehazki, Estatuak zehapen-ahalmena arautzean Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikuluak aintzatesten dion eskumena baliatu du (Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen azken xedapenetatik 1.a eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko Legearen azken xedapenetatik 14.1), hau da, administrazio publikoen araubide juridikoaren eta prozedura erkidearen oinarriak.

Bigarrenez, Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenaren zioen azalpenak zuzen dioenez: Zehapen-araubidea 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: administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarriak eta administrazio-prozedura erkidea direla-eta Estatuari dagozkion eskumenak, eta Konstituzioaren 149.1.1 artikuluan xedatzen dena.

Konstituzio-jurisprudentziaren arabera (denen erakusgarri, Konstituzio Auzitegiaren 148/2011 epaia, irailaren 28koa), zehapen-ahalmena ez da eskumen-titulu autonomo bat (Konstituzio Auzitegiaren 156/1985 epaia, azaroaren 15ekoa, 7. O.) eta autonomia-erkidegoek, eskumenak zein gai substantibotan dauzkaten, horietan daukate zehapen-ahalmena, eta alde horretatik tipoak eta zehapenak ezar ditzakete Estatuaren oinarrizko arau edo printzipioen esparruan; aukera hori zuhurtziaren edo egokitasun politikoaren eskakizunekin batera doa, eta azken horiek, zentzuzkoa denez, lurralde eremu batetik bestera alda daitezke. Nolanahi ere, ematen diren xedapenek bete egin beharko dituzte administrazio-zuzenbide zehatzailearen esparruan xedatzen diren konstituzio-bermeak (Espainiako Konstituzioaren 25.1 artikulua) eta ez dute dibergentzia arrazoigabe edo neurrigaberik sartuko, lortu nahi den xedearekin alderatuta, lurraldeko beste alde batzuetan aplikatu beharreko araubide juridikoari dagokionez.

Zehapen-ahalmenaren antolaketa eskumen material substantiboarekin lotuta dago. Dena dela, zehapen-ahalmena arautzeko eskumena arlo jakin batzuetara mugatzen da eta ez da zehapen-ahalmen orokorra; beraz, ahalmen hori zein sektoretan azaltzen den, horietako legeak ematean ez dago oztoporik antolaketa hori modu bereizian egin beharrari dagokionez, horren haritik zera argudiatu ahal baita, Konstituzio Auzitegiaren 173/1998 epaiak, uztailaren 23koak dioenez*: Legegintza-teknikako aukera da, bete-betean sartzen da legegilearen ezarpen-askatasunaren barruan, eta zalantzarik gabe, araudi aldetik arlo horretan dagoen barreiadura arintzeko ahalmena dauka.*

Ezbairik gabe, Espainiako Konstituzioaren 25.1 artikuluko bermeak, Konstituzio Auzitegiaren eta Auzitegi Gorenaren jurisprudentziarekin bat eginez, behar bezala jasotzen dira Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen atariko tituluaren III. kapituluan, hau da: 25.

artikulua, legezkotasun-printzipioa (*nullum crimen nulla pena sine lege* erregela eta erregela horren berme bikoitza, materiala zein formala, adieraztea); 26. artikulua, atzeraeraginik eza (*lex previa*); 27. artikulua, tipikotasunaren printzipioa (*lex scripta y certa*); 28. artikulua, erantzukizuna (erruduntasunaren printzipioa); 29. artikulua, proportzionaltasun-printzipioa (justizia, ordenamenduaren balio gorena); 30. artikulua, preskripzioa (segurtasun juridikoaren printzipioa); eta 31. artikulua, zehapenak pilatzea (*non bis in ídem* printzipioa).

Horiek, gainera, azaroaren 26ko 30/1992 Legean, Herri Administrazioen Araubide Juridikoari eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzkoan agertzen ziren, baina haien formulazio zehatzean ñabardura batzuk egin dira.

Administrazio-prozedura zehatzaileari dagokionez, egia da oinarrizko erregela batzuk gehitu direla, eta erregela horiek autonomia-erkidego guztien baterako administrazio-prozeduraren arautzat hartzen direla; bada, administrazio-prozedura horren barruan egongo litzateke zehapen-prozedura, baita administrazio publikoen erantzukizuna eskatzeko prozedura ere (Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 1.1 artikulua). Hori gorabehera, Herri Administrazioen Araubide Juridikoari eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzko Legearen esposizio-atalean nahikotzat jo ziren orduan ezarri ziren erregelak: “Horiek guztiak oinarrikotzat jotzen dira Konstituziotik eratortzen direlako eta administratuei tratamendu berbera bermatzen dietelako Administrazio Publikoen aurrean; prozedura material zehatzak ezartzea, aldiz, bere eskumenak baliatu behar dituen administrazio publiko bakoitzari dagokio”.

Hala eta guztiz ere, Konstituzio Auzitegiaren doktrinaren argitan –Konstituzio Auzitegiaren 166/2014 epaia, urriaren 22koa–, ez dirudi zehapen-prozeduraren kontzeptu zehatzago horren aurka eragozpenik egon daitekeenik:
a) Lehenengoz, «administrazio prozedura erkidea» diseinatzea, hau da, administrazio publiko guztiek euren prozedura guztietan bete behar duten prozedura-bidearen egitura orokor hori diseinatzea (Konstituzio Auzitegiaren 227/1988 epaia) Estatuaren eskumen esklusiboa da.

b) Bigarrenez, eta aurreko horretatik eratorrita, zeregin horretan Estatuak askatasuna dauka; izan ere, Konstituzioak berak zenbait printzipio ezartzen dizkio, adibidez administrazio-prozedura zehatzailea arautzean Espainiako Konstituzioaren 24.2 artikuluko bermeei men egitea (denen erakusgarri, Konstituzio Auzitegiaren 18/1981 epaia, ekainaren 8koa), Administrazioaren efikazia, Espainiako Konstituzioaren 103.1 artikuluan adierazten dena, edo interesatuaren entzunaldiaren bermea, «bidezkoa denean», Espainiako Konstituzioaren 105 c) artikuluaren arabera. Bada, printzipio horiek aintzat hartuta, Estatuak hainbat eredu posibleren artean aukera dezake.

c) Hirugarrenez, Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikuluak ezartzen duen eskumenaren titulartasuna dela-eta, balorazio hori Estatuak egin behar du, eta ez beste inork, eta balorazio horren emaitza muga dezakeen gauza bakarra autonomia-erkidegoek euren gain hartutako eskumenen errespetua da. Hala, argi dagoenez, Estatua ezin da sartu autonomia-erkidegoen barne-antolaketan, eta alde horretatik ez ditu ezarri behar tramite jakin batzuetarako organo eskudunak, adibidez eskariak aurkezteko organoak (Konstituzio Auzitegiaren 190/2000 epaia, uztailaren 13koa, 11 a O.J.)] eta ezin du estatuko kontrol-organorik inposatu autonomia erkidegoen organoen aurrean, esate baterako Estatu Kontseilua (Konstituzio Auzitegiaren 204/1992 epaia, azaroaren 26koa, 5. O.J.) edo Estatuaren Kontu-hartzailetza Nagusia (Konstituzio Auzitegiaren 150/2012 epaia, uztailaren 5ekoa, 11. O.J., eta 130/2013 epaia, ekainaren 4koa, 12. O.J.); gainera, ezin du arautu autonomia-erkidegoen eskumenak baliatzeko modu zehatz bat (Konstituzio Auzitegiaren 36/1994 epaia, otsailaren 10ekoa, 6. O.J.), ezta,

orokorrean, «arlorako espezifikoa den» eskumen-arau bat (Konstituzio Auzitegiaren 94/2013 epaia, apirilaren 23koa, 6. O.J.); izan ere, zerbait gordeta izatekotan, autonomia-erkidegoek prozedura «tramitatzeko arau arruntak» dauzkate gordeta [Konstituzio Auzitegiaren 175/2003 epaia, irailaren 30ekoa, 10 c O.J.), eta 126/2002 epaia, maiatzaren 20koa, 10 a O.J.)]. Baina, diogunez, autonomia-erkidegoen eskumen zehatz eta propioek ezartzen dituzten muga horietatik kanpo, Estatuak eskumena dauka administrazio-prozeduraren arauak ezartzeko, Administrazio Publiko batzuekiko eta besteekiko harremanen alderdirik garrantzitsuenetan administratuen baterako tratamendua ziurtatuko duten arauak, hain zuzen ere.

d) Eta azkenengoz, jakina, autonomia-erkidegoek euren eskumenen arabera arautzen duten gaien prozedura berezietan Estatuak definitutako eredu hori edo egitura orokor hori «errespetatu» behar dute beti (hala, besteak beste Konstituzio Auzitegiaren 188/2001 epaia, irailaren 20koa, 11. O.J.; 178/2011epaia, azaroaren 8koa, 7. O.J. eta 150/2012epaia, uztailaren 5ekoa, 9. O.J.); izan ere, bestela, Estatuak ez luke beteko bere eginkizuna, hau da, administrazio-prozedura «erkidea» izatea.

Espainiako Konstituzioaren 24.2. artikuluko prozedura-bermeei dagokienez, gogora ekarri behar da Konstituzio Auzitegiaren 59/2014 epaiak, maiatzaren 5ekoak dioena:

Hala, hasieran, inolako prozedurarik kontuan hartu gabe zehapenak ezartzea gaitzetsi egiten zen; hortik abiatuta, doktrina bat landu da apurka: doktrina horrek aintzat hartzen du administrazio-prozedura zehatzailearen barruan Espainiako Konstituzioaren 24. artikuluaren askotariko bermeak daudela indarrean. Gaia agortzeko asmorik gabe, honako eskubide hauek aipa daitezke: defentsa-eskubidea, defentsa-gabezia guztiak debekatzen dituena; abokatu-laguntzarako eskubidea, baldintza jakin batzuekin gurean aplika daitekeena; akusazioari buruzko informazioa jasotzeko eskubidea, horren ondorio saihestezina egotzitako egitateen aldaezintasuna dela; errugabetasun-presuntziorako eskubidea, zeinaren ondorioz Administrazioari baitagokio arau-hauste diren egitateen froga-zama, eta funtsezko eskubideak urratuz jasotako frogak erabiltzea debekatzen baita; norberaren buruaren aurka adierazpenik ez egiteko eskubidea; eta, azken batean, defentsarako frogabide egokiak erabiltzeko eskubidea, zeinetatik ondorioztatzen baita frogabideak arrazoirik gabe ukatzeak Espainiako Konstituzioaren 24.2 artikulua urratzen duela [denen erakusgarri, Konstituzio Auzitegiaren 7/1998 epaia, urtarrilaren 13koa (RTC 1998, 7), 5. O.J.; 3/1999 epaia, urtarrilaren 25ekoa (RTC 1999, 3), 4 O.J.; 14/1999 epaia, otsailaren 22koa (RTC 1999, 14), 3 a O.J.); 276/2000 epaia, azaroaren 16koa (RTC 2000, 276), 7 O.J., eta 117/2002 epaia, maiatzaren 20koa (RTC 2002, 117), 5 O.J.].

Horri, epaiak berak honako hau eransten dio: “administrazioak egindako jakinarazpen edo epatzean egon daitezkeen akatsak, administrazio-egintza zehatzaile bat denean –kasu honetan hala da–, konstituzio-garrantzi handikoak dira Espainiako Konstituzioaren 24. artikuluaren perspektibatik (4. O.J.)”.

Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak dakarren arazoa honako hau da: zehapen-prozedurari buruz kapitulu bat eman ordez, administrazio prozedura erkidean prozedura horri aplikatu beharreko berezitasunak txertatu ditu, eta horrek batzuetan eragotzi egiten du ondorioztatzea ea administrazio prozedura erkideko aurreikuspen jakin batzuk administrazio-prozedura zehatzailearekin bateragarriak diren eta prozedura horri egokitzen zaizkion.

Berezitasun horiek hainbat manutan barreiatuta agertzen dira; hona hemen manu horiek: 53.2 artikulua (ustezko erantzuleen eskubideak), 55.2 artikulua (aurretiazko jarduketak) 60.2 artikulua (prozedura goragoko agindu baten ondorioz hastea), 61.3 artikulua (prozedura beste

organo batzuen eskaera arrazoituaren ondorioz hastea), 62. artikulua (prozedura salaketa baten ondorioz hastea), 63. artikulua (prozeduren hasierako berezitasunak), 64. artikulua (prozedura hasteko erabakia), 77.4 artikulua (frogatutzat jotako egitateak), 85. artikulua (prozeduraren amaiera), 89. eta 90. artikuluak (ebazpen-proposamena eta zehapen-prozeduren ebazpeneko berezitasunak) 96.5 artikulua (tramitazio sinplifikatua), 98.1.b) artikulua (betearazi beharra), 114.1.f) artikulua (prozedura osagarriak), eta lehen xedapen gehigarria.2.c) (prozedura bereziak).

Nolanahi ere, Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak dakartzan arauek ez dute esan nahi autonomia erkidegoek txertatu ezin dutenik organo eskudunei buruzko tramite gehigarri edo diferenterik edo prozedura berezirik, gaiari dagokion prozedura zehatzaren berezko eperik, hasteko eta bukatzeko, argitaratzeko modurik, eskatu beharreko txostenik. Hain zuzen ere, hori Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 1.2 artikuluan eta 129. artikuluko 4. apartatuko bigarren paragrafoan onartzen da, baina berme formal jakin batzuk ezartzen dira (tramite gehigarriek legean aurreikusita egon behar dute; berezitasunak, aldiz, erregelamenduz ezar daitezke), baita berme material batzuk ere (hori efikaz, neurrizko eta beharrezkoa bada prozeduraren berezko xedeak lortzeko), Konstituzio Auzitegiaren 55/2018 epaiak, maiatzaren 24koak (6. O.J.) baliozkotutako bermeak.

Modu horretan soil-soilik bateratzen dira estatuaren eskumen esklusiboa, Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikuluan azaltzen dena, eta Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuaren 10.6 artikuluak autonomia-erkidegoari onartzen dion eskumen esklusiboa, honako honen inguruan: "Euskadiko zuzenbide substantiboaren eta berariazko antolakuntzaren espezialitateetatik ondorioztatutako arau prozesalak, prozedura administratibokoak eta prozedura ekonomiko-administratibokoak".
Laburbilduta, autonomia-erkidegoak zehapen-ahalmena arautu ahal du, hainbat arlotan araugintza-eskumena daukalako; horrenbestez, arau substantiboak nahiz prozedura-arauak onartu ahal ditu, baina hala egitean Estatuak Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikuluan oinarrituta emandako oinarrizko araudiari egokitu beharko zaio.

Eskumen hori eta arau substantiboak ezartzeko eskumena lotuta daudenez gero, halaber, erakunde erkideek araugintza-eskumenak –dela eskumen osoak, dela lurralde historikoetako organoekin konpartituak– zein arlotan dauzkaten, legea, arlo horietan lurralde historikoei aplikatu behar zaie. Hala jasotzen da espresuki Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen 1.1 artikuluan, zeina aldatu gabe geratzen baita.

Ez dago zertan errepikatu Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuak eta Autonomia-Elkarte Osorako Erakundeen eta bertako Kondaira-Lurraldeetako Foruzko Jardute-Erakundeen arteko Harremanetarako azaroaren 25eko 27/1983 Legeak eskumen esklusiboen (edo Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legeak dioenez, eskumen osoak), eskumen konpartituen (arauak garatzeko eskumena) eta betearazpen-eskumenen artean egiten duten banaketa.

Bestetik, betearazteko eskumena esleitzeak neurri batean dakar zehapen-ahala aplikatzea, gauzatzen den materiaren gainean (denen erakusgarri, Konstituzio Auzitegiaren 87/1985, 227/1988, 195/1996 eta 104/2013 epaiak).

Toki erakundeei dagokienez, Euskal Autonomia Erkidegoko Autonomia Estatutuaren 10.4 artikuluko eskumen orokorrari –"Euskal Autonomia Erkidegoko eta Toki Administrazioko toki-araubidea eta funtzionarioen estatutuaren eskumena, Konstituzioaren 149.1.18. artikuluak ezartzen duenari kalterik egin gabe"– berriro ere gehitzen zaizkio gaiaren zehapen-araubide

espezifikoa antolatu ahal duten eskumen sektorialak, eta hala, araubide hori aplikatu ahal da eskumen horietan.

Gogora ekarri behar da, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 25. artikuluak dioenez, toki erakundeen zehapen-ahalmena apirilaren 2ko 7/1985 Legearen, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituenaren X. tituluan xedatuta dagoenaren arabera erabiliko dela. Titulu horretatik 139. artikuluaren edukia nabarmendu behar da. Artikulu horrek ezartzen duenez, toki-intereseko elkarbizitza-harremanak eta beren zerbitzuen, ekipamenduen, azpiegituren, instalazioen eta espazio publikoen erabilera egoki antolatzeko, arloan berariazko araudirik ezean, toki erakundeek "hurrengo artikuluetan ezarritako irizpideekin bat arau-hausteen sailkapena finkatu ahal izango dute, baita zehapenak ezarri ere, kasuan kasuko ordenantzetan jasotako eginbeharrak, debekuak zein murrizpenak ez betetzeagatik". Hain zuzen ere, hurrengo artikulu horietan arau-hausteen sailkapena eta zehapen ekonomikoen mugak ezartzen dira.

Bestalde, apirilaren 7ko 2/2016 Legearen, Euskadiko Toki Erakundeei buruzkoaren 44. artikuluak, udalerrietako auzotarren betebeharrak eta erantzukizunak zerrenda batean ezarri ostean (1. apartatua) eta betebehar eta erantzukizun horiek udalerrian modu zirkunstantzialez dauden pertsonek ere, auzotar izan ez arren, bete beharko dituztela ezarri ostean, lehenengoa bazter utzita (2. apartatua), zera ondorioztatzen du: "aipatutako betebeharrek eta erantzukizunek gidatuko dute, printzipioak diren aldetik, tokiko araugintza-ahala, politika publikoak, zehapen-motak eta hala badagokio, zehapenen aplikazioa eta espazio publikoa zaintzea, bizikidetza-harremanak eta zerbitzu publiko jakin batzuk ematea xede duten udal-ordenantzetan araututako zehapen-prozedurei dagokienez.".
Azkenik, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen azken xedapenetatik bigarrenak honako hau xedatzen du: "Kasuan kasuko sektore-legeak, zehapen-prozedura arautzekoan, ordenantzak ere arau-hauste eta zehapenak tipifikatzen laguntzea aurreikusten duenean, aukera egongo da –legeak isunak nahitaezkoak direla ezarri ezean– ordenantzan, isunen ordez, tokiko komunitatearen aldeko lan baliokideak eta arau-haustearen larritasunarekiko proportzionalak izango direnak ezartzeko –hala nola prestakuntza saioetara joatea edo gizarte-jardueretan parte hartzea–, betiere organo zehatzaileak hala erabakitzen badu".

Aurreikuspen horiek Konstituzio Auzitegiaren 25/2004 epaian, otsailaren 26an hartutako erabakiei egokitzen zaizkie:

Mahaigaineratu behar da Konstituzio Auzitegiaren 132/2001 epaian, ekainaren 8koan ezartzen den doktrina. Epai horren 6. oinarri juridikoan ikusi genuenez, malgu samar jokatzen da Espainiako Konstituzioaren 25.1 artikuluan zigor-edukia duten udal ordenantzei buruz egiten den lege-erreserbaren irismena identifikatzerakoan. Oinarriak dioenez, arau-hausteak eta zehapenak tipifikatzeko lege bat egon beharrak malgua izan behar du hainbat arlotan, zeinetan, toki erakundearen interesa tartean egoteagatik, eremu zabala baitago udalerriek araudia ezar dezaten, baldin eta toki araudia Udalaren osoko bilkurak onartzen badu. Hala ere, esan zenez, malgutasun horrek ez du balio lege bat egon behar hori erabat baztertzeko; izan ere, «legearen arabera eskumenak udalerriei esleitze hutsak –Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen Legearen 25.2 artikuluaren arabera– ez du esan nahi udalerri bakoitzak berez baimena daukanik bere eskumenari esleitutako gaietan administrazio arloko arau-hausteak eta zehapenak osorik eta bere irizpidearen arabera tipifikatzeko. Beraz, ez dago elkarrekikotasunik toki erakundeen intereseko arlo bat arautzeko gaitasunaren eta udal ordenantza batek ezarritako betebehar baten urraketa noiz edo nola zigortu behar den ezartzeko ahalaren artean. Malgutasuna hain da handia non, legean ez baita zertan definitu ez-zilegi eta zehapen bakoitza, baina hala ere legegilea ezin den inhibitu».

Espainiako Konstituzioaren 25.1 artikuluari dagokionez, epai horretan eta funts juridiko horretan 2 eskakizun atera ziren: alde batetik, eta arau-hausteak tipifikatzeari dagokionez, honako hau baieztatzen dugu: legeari dagokio finkatzea gutxieneko zer antijuridikotasun-irizpideren arabera arau ditzakeen udal bakoitzak arau-hauste motak, baina horrek ez dakar berekin motak zehaztea, ez eta generikoak izanda ere; aitzitik, udalerri bakoitzak arau-hauste motak erabakitzeko ebaluazioa orientatu eta baldintzatuko duten irizpideak zehazten ditu. Bestalde, eta zehapenei dagokienez, Espainiako Konstituzioaren 25.1 artikulutik ondorioztatzen da, behintzat, arlo bakoitza arautzen duen legeak ezarri behar dituela udal ordenantzek nolako zehapenak ezarri ahal dituzten; hemen ere ez da eskatzen legeak ez-zilegien multzo bakoitzerako mota espezifiko bateko zehapena ezar dezala, baizik eta udal ordenantzak, berak tipifikatzen dituen administrazio arloko ez-zilegien larritasunaren arabera, aurrez zehatz ditzakeen zehapenen zerrenda bat ezar dezala.

Laburbilduta, toki erakundeak Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen aplikazio-eremuaren barruan sartzen dira, alde batetik, esplizituki, 1.2 artikulu berriaren bitartez, eta bestetik, 4.4 artikuluko arau-hausteen eta zehapenen motak ezartzen dituzten udal ordenantzak onestean errespetatu behar diren berme materialen erregelaren bitartez. Bada, horrekin guztiarekin arlo honetako eskumen-banaketa errespetatzen da, eta udalerriek dauzkaten eskumenak aintzat hartzen dira.

5. Egindako aldaketei buruzko ohar orokorrak

Hainbat aldiz esan denez, proiektuak eguneratu egiten du Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legeak zehapen-ahalmenaren arloan ezartzen duen araudia.

Estatuak Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikuluan oinarrituta emandako oinarrizko araudi berriak baldintzatzen du erreforma. Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen aurreikuspenak proiektuaren testura eramaten dira, orokorrean, lege horien eduki berberarekin. Hori egitean, Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legeak ez ditu galtzen bere bi ahalmen handiak.

Lehenengoz, lege-testu bakar batean biltzen ditu zehapen-ahalmenaren diziplina, azalpen-zatiak dioenez administrazio-zuzenbide zehatzailearen zati orokorra, eta edozein gairi dagokionez zehapen-ahalmena erabiltzeko prozedura.
Zalantzarik gabe, hori lagungarria da lege-erabiltzaileen lanerako (hala eta guztiz ere arlo bakoitzeko legeetara jotzea beharrezkoa da).

Bigarrenez, Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legeak sistematika egoki bati jarraitzen dio, eta alde horretatik bereizi egiten ditu arau orokor substantiboak (II. kapitulua) eta prozedura (III. kapitulua), baina horrez gain, bereziki arau orokor substantiboei dagokienez, araugintza arloko anbizioa erakusten du, gaiaren garrantziarekin bat datorren anbizioa, alegia; alde horretatik, Zigor Kodearen printzipio batzuk behar den moduan egokitzen zaizkio administrazio arloko *ius puniendi*aren berezitasunei, orain arte administrazio arloan baterako antolamendua merezi izan ez duten alderdi batzuetan.

Horren adibide dira, esate baterako, erantzukizunetik salbuesteko kausak, erantzukizuna aldatzen duten egoerak, erantzuleak nor diren jakitea, konfiskatzea, zehapena zatikatzea, etetea, murriztea eta ordezkatzea, arauak eta arau-hausteak pilatzea, erantzukizuna azkentzea, eta indulturako nahiz zehapenaren kommutaziorako araubidea.

Horrez gain, azalpen-zatiak, araugintzako eduki zorrotza izan ez arren, araudiaren printzipio eta ildo orokorren berri ematen du, eta gainera, manu gehienei eransten zaien edukiaren motibo eta arrazoiak azaltzen ditu, manu horiek hobeto ulertzeko eta behar bezala aplikatzeko.

Esan dugunez, proiektuaren testuaren inspirazio-iturria da ezinbestekoak diren aldaketak besterik ez egitea, Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legea Estatuko oinarrizko legedira egokitzeko; hori saihestezina izan arren, xehetasun batzuk aldatu egiten dira.

Bestelako gauza bat gertatzen da zehapen-prozedurarekin –Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen III. kapituluarekin–, eta zioen azalpenean hori argi azaltzen da:

Substantiboaren esparruan besterik gertatu bada ere, jardunbidearenean, arlokako zigor-erregimena osatzen duten arauek ez dute inolako interbentziorik izan behar; hala uste da. Eta, hain zuzen ere, lege honen helburuetako bat jardunbideari buruzko hainbeste arau egoteari amaiera ematea da, ugaritasun horrek segurtasunik eza baitakar, eta ez baitio mesederik egiten jardunbidearen eginkizunari.

Administrazio Publikoen Zehapen Ahalmenari buruzko Legearen indar formal pasiboa ez da Euskal Autonomia Erkidegoko beste lege batzuena baino handiagoa; horregatik, geroago sor daitezkeen legeek ez dute baliorik galduko, aurka egiten badiote ere; hori egia da, eta beraz, bateratze-gogo hori legegilearen asmotzat har daiteke, eta ez legegilea berea behartzen duen errealitate juridikotzat.

Vitoria-Gasteiz, 2018ko azaroaren 19a.

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza.

IV

DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI / EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE JURIDIKOAREN IRIZPENA

PROYECTO DE LEY DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS/ EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZEHATZEKO AHALARI BURUZKO LEGE-PROIEKTUA

AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
EUSKADI

SR. CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 17 de octubre de 2018, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 132/2018, relativa al **anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco** (**Ref.: DNCG_LEY_162736/17_02**).

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

PRESIDENTE:
D. Sabino Torre Díez.

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

SECRETARIO:
D. Jesús Mª Alonso Quilchano.

DICTAMEN Nº 145/2018

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 13 de julio de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno (con fecha de entrada en la Comisión el día 20 del mismo mes y año) se somete a consulta el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos relevantes:

   a) Orden de 26 de octubre de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración.

b) Consulta pública previa a través del portal web institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde el 14 de noviembre hasta el 28 de diciembre de 2017.

c) Memoria justificativa de elaboración del anteproyecto, de 20 de febrero de 2018.

d) Orden de aprobación previa de 21 de febrero de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno y texto del anteproyecto.

e) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 2 de marzo de 2018.

f) Alegaciones del Departamento de Salud, de 9 de marzo de 2018.

g) Alegaciones del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 26 de marzo de 2018.

h) Informe 7/2018, de 20 de abril, de la Dirección de Función Pública.

i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 30 de abril de 2018.

j) Alegaciones de EUDEL-Asociación de municipios vascos, de 19 de abril de 2018.

k) Informe jurídico de 10 de mayo de 2018 de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

l) Alegaciones de la Diputación Foral de Álava, de 17 de abril de 2018.

m) Segunda versión del anteproyecto, de 16 de mayo de 2018.

n) Memoria económica del anteproyecto, de 26 de abril de 2018.

o) Primera memoria sobre la tramitación del procedimiento, de 17 de mayo de 2018.

p) Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género, de 26 de abril de 2018.

q) Resolución de 17 de mayo de 2018 del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por la que se somete a información pública el anteproyecto.

r) Informe 11/2018, de 8 de junio, de la Dirección de Función Pública

s) Alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía, de 10 de julio de 2018.

t) Informe de la Oficina de Control Económico, de 12 de julio de 2018.

u) Segunda memoria sobre la tramitación del procedimiento, de 13 de julio de 2018.

v) Certificación de la Secretaria de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de 16 de julio de 2018.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, consta de una exposición de motivos, cuarenta y cinco artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

4. La exposición de motivos alude a la importancia de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, LPSAP) y a las modificaciones que ha sufrido la legislación básica en la materia, con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), lo que recomienda que sea objeto de reforma, sin perjuicio de mantener los principios, estructura y opciones básicas de aquella.

5. Entre las novedades se destacan las matizaciones introducidas en su ámbito de aplicación, con una previsión relativa a las entidades locales. También la más completa ordenación de las consecuencias derivadas de su aplicación a los menores de edad y discapacitados.

6. En relación a su adaptación a las la LPAC y la LRJSP, donde se ha realizado un mayor esfuerzo —sigue diciendo la exposición de motivos— ha sido con la regulación de los modos de inicio del procedimiento y el momento y forma en que quien instruye ha de redactar la propuesta de resolución, con las consiguientes repercusiones sobre el papel de las personas interesadas en el procedimiento y sobre el trámite de audiencia, respectivamente.

7. Finalmente, da cuenta de las razones que motivan la incorporación de la disposición adicional y disposición final primera, con las que se pretende una actualización de la redacción en euskera de la LPASP, acorde con el uso y la práctica jurídica actual.

8. El artículo primero da nueva redacción al artículo 1 LPSAP sobre el ámbito de aplicación.

9. El artículo segundo adiciona un nuevo artículo 1 bis LPSAP para disciplinar el ejercicio de la potestad sancionadora.

10. El artículo tercero da nueva redacción al artículo 2 LPSAP, dedicado a los principios y reglas de integración.

11. El artículo cuarto da nueva redacción al artículo 4 LPSAP, que se ocupa de la tipicidad.

12. El artículo quinto añade un nuevo apartado 4 al artículo 6 LPSAP, relativo a las causas de exención de la responsabilidad.

13. El artículo sexto da nueva redacción al artículo 8 LPSAP, donde se determinan las personas responsables.

14. El artículo séptimo adiciona un nuevo artículo 8 bis LPSAP sobre los menores de edad y personas con discapacidad.

15. El artículo octavo suprime los apartados 1 y 3 del artículo 9 LPSAP, quedando el apartado 2 renumerado como apartado 1 e introduce un nuevo apartado 2, dando asimismo nuevo título al citado artículo: "Responsabilidad conjunta, por omisión o por colaboración necesaria".

16. El artículo noveno da nueva redacción al artículo 11 LPSAP, relativo a la determinación de las sanciones y decomiso.

17. El artículo décimo da nueva redacción al artículo 12 LPSAP, dedicado a la reposición e indemnización.

18. El artículo décimo primero suprime el apartado 9 del artículo 14 LPSAP relativo al régimen y aplicación de la sanción.

19. El artículo décimo segundo da nueva redacción al artículo 17 LPSAP en el que se regula el concurso de infracciones.

20. El artículo décimo tercero da nueva redacción al apartado 4 del artículo 21 LPSAP, acerca del contenido del decreto por el que se concede el indulto o la conmutación de la pena.

21. El artículo décimo cuarto da nueva redacción a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 22 LPSAP, donde se regula el régimen de prescripción de infracciones y sanciones.

22. El artículo décimo quinto da nueva redacción al artículo 23 LPSAP, que declara la unitaria aplicación del capítulo a todos los procedimientos y establece los principios por los que esta se regirá.

23. El artículo décimo sexto suprime el apartado 2 y da nueva redacción al apartado 3, renumerado como apartado 2, del artículo 24 LPSAP, sobre el acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos.

24. El artículo décimo séptimo adiciona un nuevo artículo 24 bis LPSAP, acerca de las cuestiones incidentales.

25. El artículo décimo octavo da nueva redacción al apartado 2 del artículo 25 LPSAP, que posibilita la suspensión del procedimiento cuando exista una concurrencia con un proceso penal.

26. El artículo décimo noveno da nueva redacción al artículo 26 LPSAP, relativo a la concurrencia con un procedimiento sancionador europeo.

27. El artículo vigésimo da nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 29 LPSAP, sobre los órganos competentes.

28. El artículo vigésimo primero da nueva redacción al artículo 30 LPSAP, que define las personas interesadas.

29. El artículo vigésimo segundo da nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 31 LPSAP al que le da también nuevo título: "Medidas provisionales o cautelares". Asimismo se renumeran, respectivamente, "los actuales apartados 3 a 8 del mismo artículo 31, que quedan como apartados 4 a 9, corrigiendo en el mismo sentido la remisión del vigente apartado 8 al apartado 4, que debe quedar remitido al apartado 5 de esta nueva renumeración para mantener así su sentido original".

30. El artículo vigésimo tercero adiciona un nuevo artículo 33 bis LPSAP para exigir la preceptiva tramitación del procedimiento para imponer una sanción.

31. El artículo vigésimo cuarto da nueva redacción al artículo 34 LPSAP para fijar el régimen de las actuaciones previas e iniciación del procedimiento.

32. El artículo vigésimo quinto añade un artículo 34 bis LPSAP para regular la iniciación de oficio a propia iniciativa.

33. El artículo vigésimo sexto adiciona un artículo 34 ter LPSAP para regular la iniciación de oficio como consecuencia de orden superior.

34. El artículo vigésimo séptimo adiciona un nuevo artículo 34 quater LPSAP para regular la iniciación de oficio por petición razonada de otros órganos.

35. El artículo vigésimo octavo adiciona un nuevo artículo 34 quinquies LPSAP para regular la iniciación de oficio por denuncia.

36. El artículo vigésimo noveno da nueva redacción al artículo 35 LPSAP relativo a la iniciación a instancia de parte.

37. El artículo trigésimo adiciona un nuevo artículo 35 bis LPSAP para establecer la exigencia de una resolución sancionadora previa en caso de persistencia en la infracción.

38. El artículo trigésimo primero da nueva redacción al artículo 36 LPSAP que establece el contenido del acuerdo de iniciación.

39. El artículo trigésimo segundo adiciona un nuevo artículo 36 bis LPSAP dedicado a los actos de instrucción.

40. El artículo trigésimo tercero adiciona un nuevo artículo 36 ter LPSAP que permite a los interesados formular alegaciones sobre el fondo y sobre el procedimiento en cualquier momento.

41. El artículo trigésimo cuarto da nueva redacción a los apartados 1 y 3 del artículo 37 LPSAP sobre la prueba.

42. El artículo trigésimo quinto da nueva redacción al artículo 38 LPSAP, en el que se establecen el régimen del borrador de propuesta, resolución directa y propuesta de resolución.

43. El artículo trigésimo sexto da nueva redacción al artículo 39 LPSAP, dedicado a la audiencia a las personas interesadas.

44. El artículo trigésimo séptimo da nueva redacción al artículo 40 LPSAP, en el que se establece el régimen de reducción y prórroga de plazos.

45. El artículo trigésimo vigésimo octavo da nueva redacción al artículo 42 LPSAP para regular la posible realización de actuaciones complementarias.

46. El artículo trigésimo noveno da nueva redacción al artículo 43 LPSAP relativo a la resolución del procedimiento.

47. El artículo cuadragésimo adiciona un nuevo artículo 43 bis LPSAP para fijar el procedimiento complementario de determinación de daños causados a las administraciones públicas.

48. El artículo cuadragésimo primero adiciona un nuevo artículo 43 ter LPSAP para establecer distintas formas de terminación del procedimiento.

49. El artículo cuadragésimo segundo adiciona un nuevo artículo 43 quater LPSAP sobre el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.

50. El artículo cuadragésimo tercero adiciona un nuevo artículo 43 quinquies LPSAP para ordenar la renuncia y desistimiento por las personas interesadas y por la Administración.

51. El artículo cuadragésimo cuarto adiciona un nuevo artículo 43 sexies sobre la caducidad del procedimiento.

52. El artículo cuadragésimo quinto adiciona un nuevo artículo 44 LPSAP para establecer la tramitación simplificada.

53. La disposición transitoria incorpora el régimen transitorio de los procedimientos.

54. La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en esta ley.

55. La disposición final primera autoriza al Gobierno para que proceda a regularizar y armonizar la versión en euskera de la LPSAP.

56. La disposición final segunda determina su entrada en vigor.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

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

CONSIDERACIONES

I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

58. Como es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedimental responde a un requisito material, de ahí que cuando de su examen se trate haya de comprobarse su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal o rituario. Si siempre este es el criterio para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de los anteproyectos de ley se intensifica porque la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria ["el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera "de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)" (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—"] condiciona sustancialmente dicho análisis.

59. Es el Parlamento el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse, al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—, el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).

60. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.

61. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), establece para elaborar disposiciones de carácter general. Así lo expresa su exposición de motivos: "…. [de esta forma] se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone".

62. Ese es también el sentido último del examen de esta Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa (que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado).

63. Para ello, siempre con la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, la reflexión que ha precedido al texto normativo inicial—; la apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados —cuál ha sido su valoración, cuáles la propuestas formuladas y cuáles los motivos que han guiado su aceptación o rechazo—; la participación de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la regulación —cuál ha sido su valoración—; y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo. Se comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, dependa la factibilidad de la regulación proyectada (si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos) y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3 *in fine* de la LPEDG, se evaluará "el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general".

64. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

65. El primer hito del itinerario procedimental es la Orden de 26 de octubre de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, que acuerda iniciar la elaboración del anteproyecto. La orden cumple lo establecido en el artículo 5.1 LPEDG, pues identifica el objetivo y finalidad de la norma, analiza su viabilidad jurídica y material, sus repercusiones en el ordenamiento, incidencia presupuestaria y los trámites e informes que resultan procedentes.

66. A continuación se lleva a cabo una consulta pública previa (de conformidad con el artículo 133.1 LPAC) a fin de que los ciudadanos, organizaciones y asociaciones pudieran hacer llegar sus opiniones y sugerencias, desde el 14 de noviembre hasta el 28

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

67. El 20 de febrero de 2018 se confecciona una memoria justificativa, que describe en cuatro epígrafes su objeto y alternativa regulatoria elegida (I), justificación de la viabilidad jurídica y material (II), incorporación de la legislación básica al texto legal (III) y contenido de la regulación propuesta y motivación de las líneas generales del texto (IV).

68. La Orden de 21 de febrero de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno aprueba con carácter previo el anteproyecto redactado en bilingüe, en los términos del artículo 7.1 LPEDG.

69. El informe jurídico es elaborado por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del departamento promotor (artículo 7.3 LPEDG). En el mismo, tras examinar la competencia y el rango normativo, los trámites a cumplimentar y la alternativa regulatoria, se analiza el anteproyecto, realizándose las observaciones que se consideran oportunas.

70. En cuanto a la audiencia e información pública previstas por el artículo 8 LPEDG, por Resolución de 17 de mayo de 2018 del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo el anteproyecto fue sometido a información pública, para que cualquier persona pudiera realizar las observaciones que considerara oportunas, lo cual resultaba aconsejable vista la potencial afectación del anteproyecto en el conjunto de la sociedad.

71. También fue remitido a otras Administraciones que pudieran resultar afectadas, en concreto a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, así como a la Asociación de municipios vascos EUDEL-Euskadiko Udalen Elkartea, dándose curso a la participación que les confiere el artículo 9 LPEDG.

72. De esa forma constan las alegaciones formuladas por la Diputación Foral de Álava y EUDEL. La diputación foral cuestiona la aplicación subsidiaria de la Ley a los órganos forales. EUDEL realiza una valoración general positiva del anteproyecto, y formula observaciones a su articulado.

73. En cuanto a los informes preceptivos internos, la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración se ha pronunciado respecto a los aspectos estructurales y organizativos, así como procedimentales previstos por el anteproyecto.

74. La Dirección de Función Pública declinó en un primer momento informar el anteproyecto y, posteriormente, estimó más adecuado regular el régimen disciplinario del personal empleado público en la futura Ley de empleo público vasco.

75. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas emite su informe en relación al cumplimiento de la normativa lingüística y sus consecuencias sobre la normalización del uso del euskera, con arreglo al Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

76. En el mismo pone de manifiesto un adecuado cumplimiento del Acuerdo de 14 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno sobre la redacción en bilingüe del texto, al coincidir las dos versiones en el tiempo, así como su conformidad con los objetivos que se pretenden conseguir con la disposición adicional y disposición final primera. Asimismo sugiere se reflexione sobre si podría tener acomodo en el anteproyecto una previsión relativa a la falta de efectos de la notificación, en línea con el informe emitido por el Síndico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, cuando no se respetan los derechos lingüísticos.

77. Se ha considerado prescindible la realización del informe de impacto en función del género al tratarse de una modificación de otra norma ya vigente sin que resulte sustancial por lo que respecta a la situación de hombres y mujeres, siendo aplicable la excepción contenida en la letra d) del apartado 1) del punto 2 de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por el Consejo de Gobierno en sesión de 21 de agosto de 2012. Habiéndose solicitado el correspondiente informe de verificación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer recogido en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, y no habiendo sido remitido en plazo, se ha continuado con la tramitación.

78. Han intervenido también en el procedimiento la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Economía, que han formulado asimismo observaciones.

79. Una primera memoria sobre la tramitación del anteproyecto, de 18 de mayo de 2018, examina las observaciones formuladas por el informe jurídico, las realizadas por EUDEL y la Diputación Foral de Álava, las que constan en los informes preceptivos internos

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

80. Como corolario se redacta una nueva versión del anteproyecto, de 16 de mayo de 2018.

81. Posteriormente se redacta una memoria económica en la que se consigna que su aprobación no va a implicar la asunción de un mayor gasto o compromiso financiero para la Administración de la Comunidad Autónoma, ni para otras administraciones.

82. Según la memoria, podría suponer para los entes locales ahorros en costes de tramitación, por la homogeneización de procedimientos y la seguridad jurídica que aportará. La regularización y armonización del texto íntegro de la versión en euskera se encomienda al Servicio Oficial de Traductores, por lo que formará parte de su labor ordinaria.

83. Respecto a los particulares, se reconoce que la extensión del derecho de defensa letrada a los menores en el curso de estos procedimientos podrá suponer un desembolso para su familia o representantes legales.

84. La Oficina de Control Económico (OCE), si bien echa en falta la confección del informe de impacto en la empresa, estima que el anteproyecto no comporta alteración alguna para la estructura organizativa del sector público de la Comunidad Autónoma, carece de incidencia en materias propias de la hacienda general del País Vasco, identificadas en el artículo 1.2 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco —aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre—, no comporta la creación de obligaciones económicas directas para esta Administración de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recurso presupuestarios disponibles, por lo que, en principio, carece de incidencia presupuestaria directa e inmediata en los presupuesto de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la vertiente de gasto, y no se aprecia incidencia en la vertiente de los ingresos.

85. Una segunda memoria sobre la tramitación del anteproyecto, de 13 de julio de 2018, estudia el resultado de los siguientes trámites: alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía, segundo informe de la Dirección de Función Pública e informe de la OCE. De su examen se concluye que no es necesario introducir ninguna modificación en el Anteproyecto.

86. También incluye la evaluación en el impacto en la empresa que exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco, para sostener que no tendrá impacto directo o relevante en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento delas empresas.

87. Consta finalmente la certificación de la secretaria de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 16 de julio de 2018, en la que se expone que se entregó a la representación sindical copia del anteproyecto, para alegaciones, en la reunión de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi celebrada el 6 de junio de 2018.

88. La cumplimentación de dicho trámite obedece, cabe pensar, a la regla fijada por el nuevo artículo 1.3 LPSAP por la que se declara la aplicabilidad, como derecho supletorio, de las disposiciones de la LPSAP al ejercicio por las administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

89. Se trata de una mera regla para cubrir lagunas aplicativas en defecto de regla específica en el ámbito del régimen disciplinario, que tiene una incidencia extraordinariamente lejana, por no decir nula, en las condiciones de trabajo.

90. En cualquier caso, los funcionarios públicos y el personal laboral están sujetos al régimen disciplinario establecido en la título VII del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y en las normas que las leyes de función pública dicten en desarrollo de ese estatuto.

91. Tal aplicación supletoria del régimen general sancionador no se ha previsto por el EBEP, que es el legislador básico en dicha materia, y lo que dice el artículo 25.3 LRJSP es otra cosa.

92. El artículo 25.3 LRJSP establece que los principios de la potestad sancionadora son extensibles al ejercicio de la potestad disciplinaria de las administraciones públicas respecto al personal a sus servicio, cualquier que sea la naturaleza de la relación de empleo. Pero constituye una reacción a la críticas que había merecido la exclusión dispuesta por el artículo 127.3 LRJPAC, al tratarse de principios que se extraen directamente de los artículos 25 y 24.2 CE. Es decir, ni siquiera la LRJSP introduce ningún cambio relevante en su estatuto jurídico.

93. En todo caso, en cuanto al régimen disciplinario, este no aparece mencionado expresamente en el listado de materias objeto de negociación del artículo 37.1 EBEP, y

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

94. En definitiva, estimamos suficientes las dos memorias confeccionadas sobre la tramitación del procedimiento, que cumplen el papel atribuido a la memoria conclusiva que prevé el artículo 10.2 LPEDG, al expresar las razones por las que se ha modificado o ha permanecido inalterado el anteproyecto a tenor de las observaciones o sugerencias formuladas en el procedimiento de elaboración.

95. De todo ello, puede concluirse con una valoración positiva en el seguimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

II DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

96. Como es habitual en nuestros dictámenes, se hace preciso señalar que, al tratarse de una norma modificativa de una ley autonómica, la misma cuenta con el mismo fundamento competencial que la ley a la que modifica, la LPSAP.

97. En la medida en que dicha ley no fue informada por esta Comisión, resulta conveniente realizar un somero encuadre constitucional y competencial de la materia. Antes que nada, debemos decir que la regulación por ley no constituye desarrollo directo de los derechos fundamentales reconocidos por los artículos 25.1 CE y artículo 24.2 CE, ni sobre la misma pende la reserva al Estado establecida por el artículo 81.1 CE.

98. El contenido regulativo propio del desarrollo directo del derecho ha sido asumido por la Constitución ya que tales artículos contienen garantías materiales que deben preservarse, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 9/2018, de 5 de febrero, con cita de la STC 54/2015, de 16 de marzo, FJ 7, "desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, se ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador al ser ambos manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, y ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE. Ello, no solo mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto".

99. El Tribunal Constitucional ha exigido, a tenor del artículo 25.1 CE, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero [RTC 1988, 3] , F. 9, y 305/1993, de 25 de octubre [RTC 1993, 305] , F. 3), pero incluso dicha exigencia la ha flexibilizado:

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

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

101. En segundo lugar, como la exposición de motivos de la LPSAP señala acertadamente:

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

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

103. Aunque la ordenación de la potestad sancionadora es conexa a la competencia material sustantiva, nada impide, sin embargo, que, circunscribiéndose la competencia para regular la potestad sancionadora a determinadas materias y no tratándose de una potestad sancionadora general, deba hacerlo de forma separada al dictar las leyes de

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

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

104. No cabe duda que las garantías constitucionales del artículo 25.1 CE, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, se encuentran debidamente recogidas en el capítulo III del título preliminar de la LRJSP, esto es: artículo 25, principio de legalidad (manifestación de la regla de *nullum crimen nulla pena sine lege* y su doble garantía material y formal); artículo 26, irretroactividad (*lex previa*); artículo 27, principio de tipicidad (*lex scripta y certa*); artículo 28, responsabilidad (principio de culpabilidad); artículo 29, principio de proporcionalidad (la justicia como valor superior del ordenamiento); artículo 30, prescripción (principio de seguridad jurídica); y artículo 31, concurrencia de sanciones (principio de *non bis in ídem*).

105. Son además las que ya figuraban en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), si bien se han introducido algunas matizaciones en su formulación exacta.

106. Por lo que se refiere al procedimiento administrativo sancionador, es cierto que se han añadido algunas nuevas reglas básicas, con la consideración de normas del procedimiento administrativo común a todas las comunidades autónomas, del que formaría parte el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las administraciones públicas (artículo 1.1 LPAC). Ello pese a lo declarado en la parte expositiva de la LRJPAC, que consideró suficientes las que se establecieron entonces: "Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias" (epígrafe 14).

107. Ahora bien, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional —STC 166/2014, de 22 de octubre—, esa conceptuación más detallada del procedimiento sancionador no parece objetable:

> a) En primer lugar, que el diseño del «procedimiento administrativo común», esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105 c) CE , aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo , FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre «respetar» ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo «común».

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

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

109. A los que la propia sentencia añade "que los posibles defectos en la notificación o emplazamiento administrativo, cuando se trate, como en este supuesto acontece, de un acto administrativo sancionador, revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del art. 24 CE (FJ 4)".

110. Lo problemático de la LPAC es que, en vez de dedicar un capítulo al procedimiento sancionador, ha introducido en el procedimiento administrativo común especialidades aplicables a dicho procedimiento, lo que dificulta en ocasiones llegar a concluir si determinadas previsiones del procedimiento administrativo común son compatibles y encajan en el procedimiento administrativo sancionador.

111. Tales especialidades se encuentran dispersas en los siguientes preceptos: artículo 53.2 (derechos de los presuntos responsables), artículo 55.2 (actuaciones previas) artículo 60.2 (iniciación como consecuencia de orden superior), artículo 61.3 (iniciación por petición razonada de otros órganos), artículo 62 (iniciación por denuncia), artículo 63 (especialidades en el inicio), artículo 64 (acuerdo de iniciación), artículo 77.4 (hechos declarados probados), artículo 85 (terminación del procedimiento), artículos 89 y 90 (propuesta de resolución y especialidades de la resolución) artículo 96.5 (tramitación

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

112. En cualquier caso, la regulación de la LPAC no significa que las comunidades autónomas no puedan introducir trámites adicionales o distintos o especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar, algo que el artículo 1.2 y 129.4 segundo párrafo LPAC admiten, si bien imponen determinadas garantías formales (los primeros han de estar previstos en ley mientras que las segundas pueden establecerse en reglamento) y materiales (cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento), validadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 6).

113. En ese sentido, estima la Comisión que, por ejemplo, cabría introducir trámites adicionales, encaminados a reforzar las garantías en el procedimiento sancionador, o especialidades procedimentales ajustadas a los ámbitos materiales donde la Comunidad Autónoma tenga competencia.

114. Solo de esa forma se cohonestan la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE y la competencia autonómica exclusiva reconocida por el artículo 10.6 EAPV en materia de "Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco".

115. En definitiva, la Comunidad Autónoma puede regular la potestad sancionadora al tener competencia normativa en distintas materias, pudiendo aprobar tanto reglas sustantivas como procedimentales, pero al hacerlo deberá acomodarse a la normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18 CE.

116. Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que la ley resulte asimismo aplicable a los territorios históricos en aquellas materias en las que las instituciones comunes ostentan competencias normativas, ya sea plenas ya compartidas con los órganos de los territorios históricos, como expresamente recoge el literal del artículo 1.1 LPSAP, cuya redacción se mantiene inalterable.

117. No es preciso insistir en el reparto competencial dispuesto por el EAPV y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), entre competencias exclusivas (o en la dicción equivalente de la LPSAP, de plenas), compartidas (de desarrollo normativo) y de ejecución.

118. La atribución de competencia ejecutiva comprende limitadamente la aplicación de la normativa reguladora de la potestad sancionadora en la materia sobre la que se ejerce (por todas, SSTC 87/1985, 227/1988, 195/1996 y 104/2013).

119. Por lo que se refiere a las entidades locales, a la competencia genérica del artículo 10.4 EAPV en materia de "Régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 1 18ª de la Constitución", se añaden nuevamente las competencias sectoriales que pueden ordenar el régimen sancionador especifico en la materia, siendo el mismo aplicable en aquellas.

120. Hay que recordar que el artículo 25 LRJSP señala que la potestad sancionadora de las entidades locales se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Del mismo es preciso resaltar el contenido de su artículo 139, que permite a las entidades locales, para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, "establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes", en los que se establece una clasificación de las infracciones y unos límites a las sanciones económicas.

121. Por su parte, el artículo 44 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), tras fijar en un listado los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas (apartado 1) y hacerlos exigibles a todas las personas que, sin ostentar la condición administrativa de vecino, se encuentren circunstancialmente en el término municipal, salvo el primero (apartado 2), concluye que "informarán, en su calidad de principios, las manifestaciones de la potestad normativa local, las políticas públicas, los tipos de infracción y, en su caso, la aplicación de las sanciones de los procedimientos sancionadores que se regulen en las ordenanzas municipales que tengan por objeto la preservación del espacio público, las relaciones de convivencia o la prestación de determinados servicios públicos locales".

122. Finalmente, la disposición final segunda de la LILE dispone que: "Cuando la ley sectorial correspondiente prevea al regular el régimen sancionador la colaboración normativa de la ordenanza en la tipificación de las infracciones y sanciones, esta podrá sustituir las multas, previo consentimiento de la persona afectada y salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas asistencias a sesiones formativas o participación en actividades cívicas, y proporcionadas a la gravedad de la infracción, cuando así lo acuerde el órgano sancionador".

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

> Es necesario traer a colación la doctrina sentada en la STC 132/2001, de 8 de junio. En el fundamento jurídico 6 de dicha Sentencia reconocimos una cierta flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de Ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo, señalando que la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Sin embargo, también se dijo que tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de Ley, «porque la mera atribución por Ley de competencias a los Municipios –conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL– no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la Ley, pero no permite la inhibición del legislador».
>
> En relación con el art. 25.1 CE se extrajeron en la citada Sentencia y fundamento jurídico 2 exigencias: por un lado, y en cuanto a la tipificación de infracciones, afirmamos que corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. Por otro, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la Ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la Ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

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

III EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Observaciones generales

125. Como ya hemos advertido anteriormente, el anteproyecto actualiza la regulación de la LPSAP en materia de potestad sancionadora.

126. La reforma viene condicionada por la nueva normativa básica dictada por el Estado en base al artículo 149.1.18 CE. Las previsiones de la LPAC y de la LRJSP se trasladan al texto proyectado, en general, con un contenido idéntico al de tales leyes. Esa traslación se realiza, a nuestro parecer, sin que la LPSAP pierda sus dos grandes virtudes, aunque la adecuada inserción suscita diversos problemas que luego estudiaremos.

127. En primer lugar, contiene en un único texto legal la disciplina de la potestad sancionadora, como dice su parte expositiva la parte general del derecho administrativo sancionador, y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier materia.

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

129. En segundo lugar, la LPSAP, no solo sigue una sistemática adecuada, distinguiendo las reglas generales sustantivas (capítulo II) y el procedimiento (capítulo III) sino que especialmente en el caso de las primeras muestra una ambición reguladora, acorde con la importancia de la materia, realizándose las adaptaciones pertinentes de principios del Código Penal a las peculiaridades del *ius puniendi* administrativo, en aspectos que no habían merecido hasta ese momento una ordenación administrativa unitaria.

130. Tal es el caso de las causas de exención de la responsabilidad, las circunstancias modificativas de la responsabilidad, la determinación de los responsables, el decomiso, el fraccionamiento, suspensión, reducción y sustitución de la sanción, el concurso de

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

131. A ello se añade que, aun sin tener un contenido normativo estricto, la parte expositiva da cuenta, no solo de los principios y líneas generales de la regulación, sino que también expresa los motivos y razones del contenido normativo incorporado a la mayoría de los preceptos, facilitando su mejor entendimiento y correcta aplicación.

132. Aunque como hemos dicho el texto proyectado se inspira en la idea de realizar únicamente las modificaciones imprescindibles para adaptar la LPSAP a la legislación básica estatal, lo cual resultaba ineludible, se introducen algunas variaciones de detalle cuyo estudio abordaremos más adelante, pero también una modificación jurídica de mayor calado.

133. En esa división entre las reglas sustantivas y el procedimiento, la LPSAP concibe las primeras, a lo largo del capítulo II, con una mayor ductilidad, dando cabida en su artículo 2.2 a las normas sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores. En realidad, el artículo 4 y 11 están dirigidos al normador sectorial, y el aplicador debe atender lo dispuesto en las normas sancionadoras sectoriales a las que aluden la mayoría de los preceptos del capítulo (artículos 6, 7, 10, 13, 14, 15, 16 o 22).

134. Distinto es lo que sucede con el procedimiento sancionador —capítulo III de la LPSAP—, y la exposición de motivos lo explica de forma meridiana:

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

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

136. Pero a la vez, contradictoriamente, parece mantenerlo, pues se olvida de las leyes sectoriales (o especiales) en el nuevo artículo 23, del que se hace en su apartado 2 una ligerísima reforma que no altera en modo alguno su sentido.

137. Como afirma de forma taxativa, las normas de este capítulo serán aplicables a todos los procedimientos que se realicen para el ejercicio de la potestad sancionadora por los entes y en el ámbito contemplados en el artículo 1 (es decir, todos los entes que ejerzan su potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en las materias en las que las instituciones comunes de esta ostenten competencias normativas, ya sean plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos).

138. Es cierto que la LPSAP no tiene una fuerza formal pasiva superior a otras leyes de la Comunidad Autónoma, por lo que cualquier ley posterior no queda invalidada porque la contradiga, así que esa voluntad unificadora puede considerarse más como un propósito del legislador que como una realidad jurídica que obliga a este.

139. Sin negar, por tanto, que las leyes sectoriales puedan introducir trámites adicionales o distintos, podría o bien evitarse el primer párrafo del artículo 1.5 y seguir con la dicción del artículo 23, dejando las cosas como estaban, o bien añadirlo y reformar el artículo 23, sobre todo si se tiene constancia de la existencia de procedimientos sancionadores aprobados tras la LPSAP que se separan de sus prescripciones (cuya vigencia querría mantenerse).

140. En este caso, como decimos, habría que retocar el artículo 23, para suprimir el apartado 1 y dar nueva redacción al segundo y aludir, más que a principios, a la aplicabilidad de las normas del procedimiento sancionador establecidas en la presente ley (que ya incorpora las reglas básicas del procedimiento administrativo común que en la LPAC no se formulan como principios sino como especialidades), de las normas que la desarrollen y de las normas de las leyes sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores, en los términos del artículo 1.5 de la misma.

141. Añadidamente, la supresión del segundo párrafo del nuevo artículo 1.5 deviene necesaria porque se trae al texto de la LPSAP una previsión de la disposición adicional primera.2 c) LPAC, sin reparar en el ámbito de aplicación de la ley acotado por el artículo 1.1.

142. Ha de tratarse de materias en las que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma ostentan competencias normativas, se insiste, ya sean plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos.

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

B) Observaciones al articulado

144. En relación con el articulado haremos un análisis de aquellos aspectos de la regulación que, a juicio de la Comisión, tienen una relevancia jurídica particular y sobre los que considera necesario efectuar alguna observación o sugerencia en relación con su redacción o contenido.

145. Cuando nos encontramos en un campo en el que la Administración despliega el *ius puniendi*, el cuidado y el detalle que debe ponerse en la regulación, por imperativo de la seguridad jurídica, debe ser máximo. Baste recordar que, como ha dicho el Tribunal Constitucional (por todas STC 234/2012, de 13 de diciembre): "Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico."

El artículo 3 (Culpabilidad):

146. Es un precepto cuya modificación no se prevé en la reforma, pese a ello, la Comisión sugeriría la supresión de su *in fine* "incluida en esta última la simple inobservancia".

147. La LPSAP tiene clara la vigencia del principio de culpabilidad, como se deduce de su parte expositiva:

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

148. De alguna manera se encontró ante la tesitura de compaginar la redacción ambigua del artículo 130.1 LRJPAC, que aludía a dicha simple inobservancia, y la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 76/1990, de 26 de abril) y Tribunal Supremo (Sentencia de 22 de febrero de 1992, de 9 de julio de 1994 y de 12 de enero de 1996), que exigían la concurrencia de dolo o culpa para la existencia de un ilícito administrativo.

149. La LPSAP acudió a una fórmula sutil, diciendo en su tenor literal que constituía un supuesto de imprudencia —de culpa leve o levísima—, forzando el sentido original y propio de la expresión (con la que es suficiente constatar el mero incumplimiento).

150. Sin embargo, ese debate entre la compatibilidad del artículo 130.1 LRJPAC y el principio de culpabilidad se encuentra en estos momentos superado ya que el artículo 28.1 LRJSP dispone que: "Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa".

151. Y esa dicción es la que adopta también el anteproyecto en el nuevo artículo 8.2 al referirse a los grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos

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

152. El artículo 6.4 añade una acotación que resulta, a juicio de la Comisión, innecesaria y de difícil comprensión.

153. Tras establecerse a lo largo del artículo 6 las causas de exención de la responsabilidad, el apartado tercero se ocupa de una cuestión compleja como la determinación de la edad como causa de inimputabilidad, lo que se hace de una forma flexible, remitiendo el límite de edad a la regulación sectorial y estableciendo una regla supletoria, a falta de disposición al efecto, no serán responsables los menores de 14 años.

154. Este apartado cuarto señala en su primera frase que "Las edades indicadas en el apartado anterior se han de entender siempre referidas al momento de la comisión de los hechos", especificación correcta si bien claramente eludible porque no hay ninguna duda de ello, tanto por aplicación del *principio tempus delicti commissi*, propio del derecho penal material, como de la regla de la irretroactividad, ya que de lo contrario se le atribuiría una infracción de la que resultaba irresponsable en el momento de producirse los hechos. Pero dicha frase se ve acompañada de la siguiente previsión: "sin que el haberse rebasado las mismas antes del comienzo del procedimiento o durante la tramitación del mismo tenga incidencia alguna sobre la calificación de la infracción."

155. Ciertamente, la LPSAP parte de la realización de una conducta típica, pero, al haber sido cometida por un menor, concurre una causa de exención de responsabilidad, lo que impide que sea sancionado. O dicho de otro modo, la edad del infractor no altera la calificación de la infracción pero hace que su autor sea irresponsable.

156. Es una regla que nada tiene que ver con la contenida en el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM), en la que, tal vez, pueda encontrarse su inspiración, porque lo que señala es que tal circunstancia no tendrá "incidencia alguna sobre la competencia atribuida por esta ley a los Jueces y Fiscales de menores", que tiene una índole puramente orgánica.

157. De forma preliminar al examen del artículo 8.5 del anteproyecto, se recomendaría mantener la sistemática de la LPSAP, que en este artículo 8 identifica como únicos responsables a los autores (su propósito es de dejar impunes formas de participación distintas de la autoría: los cómplices y los inductores), mientras que el artículo 9 distingue los diferentes tipos de autores (personas físicas o jurídicas) y las formas de autoría (en solitario, conjuntamente, por medio de otra persona, los cooperadores necesarios y los que incumplan el deber de prevenir la comisión por otro de la infracción).

158. De esa forma, el artículo 8 mantendría su redacción original para incorporar al artículo 9 los nuevos mensajes. Así, el apartado 1 añadiría que también pueden serlo los grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar. El apartado 2 no sufriría ninguna reforma (salvo una ligera corrección técnica para sustituir en el *in fine* "declarado culpable" por "declarado responsable") y el apartado 3 habría de precisar que el juicio de culpabilidad que debe hacerse cuando la eventual responsable sea una persona jurídica es aplicable también a los nuevos autores (grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos). Por último, figuraría como apartado 4 el nuevo apartado 2 del artículo 9, que fija una responsabilidad solidaria de las infracciones y de las sanciones "cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de ley corresponda a varias personas conjuntamente".

159. Esta posibilidad de una responsabilidad solidaria de las infracciones en caso de coautoría, que en la actualidad figura en el artículo 28.3 LRJSP y que ya venía regulada por el artículo 130.3 LRJPAC, no fue recogida por la LPSAP, al entender el legislador vasco que la responsabilidad subsidiaria y la solidaria son ajenas al derecho punitivo:

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

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

160. La imputabilidad colectiva impide la personalización de la sanción porque, si bien determinadas agravantes y atenuantes pueden comunicarse a todos los autores porque son objetivas (afectan a la antijuridicidad), otras son subjetivas (afectan a la culpabilidad), dependen de las circunstancias personales de cada uno de ellos, lo que impide que se apliquen a todos.

161. También hay que decir que al ser en la mayoría de los casos las sanciones administrativas pecuniarias, el artículo 28.3 LRJSP añade un importante matiz que debilita o atenúa esa responsabilidad solidaria porque, si fuera posible, "se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable".

162. En ese contexto, al tratarse de una norma básica estatal, podría justificarse que, a pesar de las dudas que suscita, se reproduzca en la LPSAP.

163. Sin dejar de insistir en la conveniencia de seguir la actual sistemática de los artículos 8 y 9, nos detendremos en el nuevo artículo 8.5, que suscita observaciones de mayor enjundia y cuyo tenor literal es el siguiente:

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

164. Lo primero que debemos indicar es que la responsabilidad del anteproyecto no se conecta con la infracción cometida, sino con los daños ocasionados por la conducta infractora, siendo, por tanto, no una responsabilidad punitiva por un hecho ilícito, es decir, de la que implica una sanción, sino una responsabilidad para hacer frente a las indemnizaciones pertinentes y se reparen los perjuicios causados por el infractor.

165. En palabras de la STC 69/2016, de 14 de abril, "es obvio que ese principio de personalidad de la pena derivado del art. 25.1 CE no constituye una exigencia constitucional en el ámbito de imputación de la responsabilidad civil".

166. En la LPSAP la disociación entre responsabilidad punitiva y responsabilidad patrimonial se materializa de forma meridiana en el artículo 12 cuando previene que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia a los responsables de la reposición a su estado original de la situación alterada con la infracción, así como con la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la misma.

167. Lo mismo sucede en el artículo 28 LRJSP que se ocupa de la primera en los apartados 1,3 y 4, y de la segunda en el apartado 2; lo único unitario es que la indemnización por los daños y perjuicios será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.

168. Este artículo 28.4 LRJSP opta, como en la LPSAP (y en contra del antiguo artículo 130.3 LRJPAC), por atribuir una responsabilidad personal como autores (y no una responsabilidad solidaria o subsidiaria) a las personas que incumplan la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación, siempre que la ley reguladora lo tipifique como infracción. Asimismo, esa ley podrá prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas.

169. De esa forma aparecen independizadas ambas responsabilidades que atienden a requisitos y presupuestos diferentes, sin que el artículo 28.2 LRJSP establezca una responsabilidad civil solidaria para el caso de los menores de dieciocho años. Como único sujeto de la obligación de indemnizar se hace referencia al "infractor", siendo la cantidad exigible por la vía de apremio (en ese caso la Administración despliega su autotutela declarativa y ejecutiva).

170. Ello no excluiría que la Administración utilizara la vía judicial resarcitoria para que se impusiera esa obligación de reparación de forma solidaria de los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, en base al artículo 1903 del Código Civil, porque la obligación de reparación del artículo 1902 del Código Civil es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se deba responder.

171. La regla está redactada tomando como referencia el artículo 61.3 LORPM respecto a la responsabilidad civil *ex delicto*, pero como advertía la exposición de motivos de la LPSAP, fuente interpretativa cualificada de sus previsiones:

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

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

172. La STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de aguas, que establecía en su artículo 110 que, con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior, dijo que es de aplicación directa en todo el territorio del Estado puesto que "constituye un supuesto específico de responsabilidad civil por daños, materia que forma parte de la legislación civil reservada al Estado por el art. 149.1.8.ª de la Constitución (...)" (F. 29).

173. Por ello, si bien el anteproyecto se debe limitar a recoger el artículo 28.2 LRJSP, el aplicador podría tener en cuenta también el artículo 1903 del Código Civil, así como el artículo 61.3 LORPM, para exigir esa responsabilidad solidaria ante los tribunales ordinarios.

174. Por lo que se refiere al entero artículo 8 bis —menores de edad y personas con discapacidad—, existe una previsión que tiene encaje en las reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora (capítulo I), pero las restantes establecen disposiciones generales aplicables al procedimiento (capítulo II), por lo que resultaría aconsejable que se alojaran en el mismo.

175. En ese sentido, forma parte de las primeras, sin duda, la prevista en el nuevo artículo 8 bis.2 *in fine*, según la cual los regímenes sancionadores deberán posibilitar que las sanciones que recaigan sobre menores de edad compaginen la función preventiva con la educativa y reformadora, pero la misma ya figuraba en el artículo 11.2 LPSAP.

176. Procede respetar esa división entre ambos contenidos de la LPSAP, sin que por el hecho de que los presuntos infractores sean menores obligue a un tratamiento unitario.

177. En cualquier caso, son problemáticos los apartados 5 y 6 en cuanto aluden a la intervención del Ministerio Fiscal, sin que la Comunidad Autónoma pueda atribuirle funciones que no estén reconocidas en leyes estatales (solo podría serlo como). En el caso de los menores se reitera lo establecido en el artículo 10.2.e) de la Ley Orgánica

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

178. El apartado 3 requiere ser reconsiderado porque no se sabe con exactitud cuál es el alcance del derecho reconocido. En principio, es innecesario decir que gozan del derecho a la defensa de sus derechos reconocido por el artículo 17.1 de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia (LAPIA), ya que este se proyecta sobre cualesquiera ámbitos. Respecto al más específico del artículo 17.2 LAPIA, para que cuenten con el derecho a defensa letrada en los procedimientos sancionadores en los que se vean implicados como presuntos responsables convendría aclarar cómo se articula, si supone una asunción pública de esa defensa, pues en el caso de los procedimientos judiciales se presta "a través del turno de oficio en caso de no designar letrado de confianza, así como disfrutar del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos de jurisdicción voluntaria relativos al ámbito contemplado en la presente ley, todo ello en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, y en el Decreto 210/1996, de 30 de julio, de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad Autónoma del País Vasco".

179. Por último, el apartado 4 merece también un comentario ya que entre las formas de terminación del procedimiento, en el caso de los procedimientos iniciados de oficio, el artículo 93 LPAC prevé que la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos establecidos en las leyes.

180. Cabe ya avanzar que entre las normas básicas reguladoras del procedimiento administrativo sancionador se incluye la prevista en el artículo 63 LPAC, por la cual se iniciará siempre de oficio por acuerdo del órgano competente. Luego analizaremos con el detalle que merece esa cuestión (que se revela controvertida en algunos contenidos del anteproyecto) pero en lo que ahora importa hemos de partir de la misma.

181. Dar cauce legal a la posibilidad de que la Administración pueda desistir por conciliación o reparación, en el caso de las infracciones administrativas, resulta conveniente y apropiado, cuando se contempla de forma genérica en el artículo 19 LORPM. Si cabe esa respuesta jurídica en el caso de la comisión de un hecho tipificado como delito o falta por el Código Penal (con la reforma de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, delito leve), con mayor razón podrá darse en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa, en el que es menor la gravedad de las conductas. Incluso podría

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

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

Artículo 11 (Determinación de las sanciones y decomiso):

183. El artículo incorpora tres nuevos apartados, dedicados, el primero, a la definición de sanción, el segundo, a las consecuencias que no merecen tal calificación y el tercero, a las medidas cautelares que tampoco tienen ese carácter.

184. El anteproyecto se enfrenta a una cuestión delicada, como lo es la de la delimitación de categorías jurídicas del ordenamiento jurídico, habiendo dicho el Tribunal Constitucional que "ni el «nomen iuris» empleado por la Administración o asignado por la Ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los arts. 24.2 y 25.1 CE resultan aplicables (SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, F. 3; 164/1995, F. 4; y 239/1988, F. 3)".

185. Ello no obstante, puede afirmarse que se ajustan a los criterios que con el tiempo ha ido fijando la doctrina constitucional, por todas SSTC 164/1995, de 13 de noviembre (F. 3), y 276/2000, de 26 de noviembre F. 4: "para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena en sentido material; pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa (en el mismo sentido, ya la STC 239/1988, de 14 de diciembre, F. 2)".

186. A lo que ha de añadirse que ha negado la existencia de una función retributiva porque las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la "realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta" (STC 239/1988, F. 2), perseguían la "simple aplicación" del "ordenamiento por parte de la Administración competente" (STC 181/1990, de 15 de noviembre, F. 4), o, en fin, tenían como único objetivo "restablecer la legalidad conculcada" (STC 119/1991 [RTC 1991, 119] , F. 3)».

187. Además de la adición de esos tres apartados, se incluye también un apartado 5 que, salvo una ligera acotación, es reproducción literal del artículo 29.3 LRJSP, lo que convendría reconsiderar por las razones que a continuación se expresan.

188. El primer párrafo del artículo 29.3 LRJSP mezcla dos perspectivas, la del normador y la del aplicador, y aunque sobre ambas se proyecta el principio de proporcionalidad, la LPSAP las distingue: el artículo 11 está dirigido al normador y al cuidado que debe poner en las normas configuradoras de los distintos regímenes sancionadores, mientras que al aplicador van dirigidos el artículo 6 (causas de exención de la responsabilidad), artículo 7 (circunstancias modificativas de la responsabilidad), artículo 14 (Régimen y aplicación de la sanción) y artículo 15 (fraccionamiento, suspensión, reducción y sustitución de la sanción).

189. Al unirlas, nos encontramos que respecto al normador, el mensaje no difiere del que ya figura en el nuevo artículo 11.4 (antiguo 11.1 LPSAP) y resulta redundante.

190. Por lo que se refiere al aplicador, al mismo va dirigido el segundo párrafo del artículo 29.3 LRJSP:

> La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:
>
> a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
>
> b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
>
> c) La naturaleza de los perjuicios causados.
>
> d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

191. Esto es, el órgano competente para imponer la sanción se ajustará a criterios de proporcionalidad, criterios que no se establecen para clasificar las infracciones en las distintas categorías, pero gradúan la intensidad de la reacción sancionadora.

192. El primer y el cuarto criterio serían subjetivos, ya que valoran la culpabilidad y las circunstancias personales del inculpado, mientras que el segundo y el tercero serían objetivos, pues valoran el injusto. Además el segundo y cuarto podrán jugar como agravantes de la responsabilidad, mientras que el primero y el tercero serían mixtos, pueden ser atenuantes o agravantes.

193. La LRJPAC nada regulaba sobre las circunstancias modificativas de la responsabilidad, en tanto que la LPSAP las aborda con mucho detalle. El artículo 7.1 LPSAP declara que serán de aplicación la circunstancias establecidas en las normas sancionadoras sectoriales, sin perjuicio de la aplicación, con los condicionantes expresados en el artículo 6, de las circunstancias atenuantes previstas en el Código Penal, mientras que el artículo 7.3 LPSAP prevé que no podrá considerarse con efecto agravante ninguna circunstancia que no esté prevista expresamente en esta ley o en la norma sancionadora aplicable.

194. Pero, aún más, también contempla nuevas previsiones sobre las atenuantes en el artículo 6.2 LPSAP, así como sobre las agravantes y atenuantes en el propio artículo 7, apartados 2, 4, 5, 6, 7 y 8 LPSAP, dejando la determinación concreta de la sanción por el juego de las mismas al artículo 14 LPSAP.

195. En principio, si hacemos un contraste con las circunstancias del artículo 29.3 LRJSP, existe cierta coincidencia en lo que se refiere al grado de culpabilidad o intencionalidad, aunque la LPSAP ofrece un mayor abanico: artículo 7.2 LPSAP (cualquier circunstancia que manifieste una menor culpabilidad en el responsable de la infracción), artículo 7.4 LPSAP (comisión dolosa) y artículo 7.5 LPSAP (el grado de imprudencia concurrente). La continuidad o persistencia en la conducta infractora y la naturaleza de los perjuicios causados no figuran enunciados pero subyacen, implícitamente, en el artículo 7.8 LPSAP (cuando el tipo describa acciones u omisiones susceptibles de mantenerse en el tiempo o de perjudicar a una pluralidad de personas y el efectivo transcurso del tiempo o la efectiva afectación a varias personas no se pueda traducir en la múltiple aplicación del tipo, tales circunstancias se considerarán con efecto agravante).

196. La que parece ajena al régimen de la LPSAP es la agravante por reincidencia (artículo 22.8° del Código penal), a la que ahora se daría entrada con carácter general (si bien podría aplicarse siempre que estuviera prevista en la norma sancionadora aplicable).

197. Pues bien, para solventar los problemas que suscita la inserción del párrafo segundo del artículo 29.3 LRJSP en el sistema diseñado por la LPSAP, el nuevo artículo 11.5 del anteproyecto se limita a introducir en su literal una acotación entre "especialmente" y "los siguientes", con el siguiente contenido "además de lo previsto en el artículo 7".

198. La Comisión es consciente de la complejidad de la LPSAP, pero en tanto que sigue vigente, será preciso, no solo enmarcar el contenido del artículo 29.3 LRJSP en el artículo 7 LPSAP, al ser el que disciplina el régimen de las circunstancias modificativas de la responsabilidad, sino también aquilatar su actual redacción, introduciendo los

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

199. De igual forma el tratamiento del denunciante del artículo 62.4 LPAC, que recoge el nuevo artículo 34 quinquies.4 del anteproyecto, procedimiento de clemencia o *leniency*, supone un salto cualitativo al régimen actual, en el que se prevé una atenuación de responsabilidad por la colaboración del imputado en el esclarecimiento de los hechos (artículo 7.7 LPSAP). Entre las atenuantes del Código Penal, se encuentran, artículo 21.4º y 5º, la confesión (antes de conocer que el procedimiento se dirige contra él) y la reparación del daño ocasionado a la víctima o la disminución de sus efectos (en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del juicio oral).

200. Razones de sistemática y coherencia interna de la norma aconsejan retocar los artículos 6 y 7 LPSAP.

201. Por último, el nuevo apartado 7 del artículo 11, que se ha traído del artículo 14.9 LPSAP, estaba mejor ubicado en aquel precepto, al dirigirse al aplicador.

Artículo 21.4 (Indulto y conmutación de las sanciones):

202. Los artículos 20 y 21 LPSAP son prácticamente idénticos, la novedad radica en la inclusión en el apartado 4 del artículo 21, al referirse al decreto del Gobierno vasco que conceda el indulto o la conmutación, de lo siguiente: "habrá de justificar, sobre la base de las circunstancias concurrentes y que individualicen cada caso, la no afección de la decisión de indulto o conmutación al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

203. Nada tenemos que objetar a la exigencia de motivación, pero no hay en el expediente explicación alguna de que deba serlo en esos términos. En principio, las causas del indulto y conmutación (la equidad o un interés general concreto) ya vienen establecidas en el artículo 20 LPSAP y la justificación tendría que venir predeterminada por aquellas.

204. En cualquier caso, la expresión de "no afección" resulta de difícil interpretación. Si se quiere decir que no será contraria al principio de igualdad, esa precisión tendría sentido, para preservar que reciban un mismo tratamiento los que se encuentran en idéntica situación jurídica, sin que se produzcan discriminaciones contrarias al artículo 14 CE. También podría tenerlo que el indulto o la conmutación no sean contrarios al interés público (aunque el artículo 20.2 LPSAP escoge el término interés general). Aunque en ambos casos cabría preguntar si es necesario que la ley exija una motivación específica acerca del cumplimiento de ambos requisitos cada vez que el

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

205. Pero lo que parece poco acertado es señalar que no serán contrarios al ordenamiento jurídico porque precisamente es la LPSAP la que da amparo a su concesión y será conforme a derecho si se cumplen los términos en los que se regula.

206. Pudiera pensarse que se inspira en lo establecido para la revocación de actos en el artículo 109.1 LPAC, pero se trata de instituciones distintas que atienden a presupuestos diferentes y que no resultan intercambiables.

207. La revocación constituye una técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. En palabras del Consejo de Estado, "Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurran razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (STS de 31 de mayo de 2012, recurso nº 1429/2010). Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concurra dicho interés" (exp. 275/2015).

Prescripción de infracciones y sanciones:

208. La redacción del artículo 22 LPSAP sufre una ligera reforma en sus apartados 2 (cuando se refiere ahora también a las infracciones permanentes) y 3 (para añadir que el procedimiento administrativo que permite interrumpir la prescripción de la sanción es el de "naturaleza sancionadora").

209. El apartado 4 mantiene su dicción pero incorpora un añadido reproduciendo el nuevo contenido del párrafo tercero del artículo 30.3 LRJSP.

210. La Comisión debe centrarse en primer lugar en lo que no se modifica y después lo hará sobre lo que se modifica.

211. Sigue señalando el artículo 22.4 LPSAP que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se impone la sanción

212. Ese mensaje era y es correcto, pero no podemos dejar de observar el cambio producido por la LRJSP en el régimen básico, a fin de solucionar una situación bastante confusa.

213. El artículo 132.3 LRJPAC, como la ley vasca, señalaba que "comenzará a contarse desde el día siguiente al que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción".

214. Por su parte, el artículo 138.3 LRJPAC, respecto a la resolución en procedimientos sancionadores, añadía que la resolución será ejecutiva cuando "ponga fin a la vía administrativa", y el artículo 94 LRJPAC, tras establecer que los actos de las administraciones públicas sujetos al derecho administrativo serán inmediatamente ejecutivos, incluía entre las salvedades la del artículo 138 LRJPAC.

215. El artículo 43.5 LPSAP no relacionaba la ejecutividad con los actos que ponen fin en la vía administrativa sino que declaraba que será ejecutivos cuando adquieran firmeza en vía administrativa.

216. Con arreglo a la LRJPAC, cuando se trataba de un acto sancionador que no ponía fin a la vía administrativa (artículo 109 LRJPAC) por ser susceptible de recurso de alzada, resultaba firme una vez resuelto [artículo 109.a) LRJPAC] o transcurrido el plazo máximo para interponerlo (artículo 115.1 LRJPAC). Con tales actos no había ningún problema.

217. Por el contrario, cuando la resolución sancionadora era dictada por un órgano que carecía de superior jerárquico, ponía fin a la vía administrativa [artículo 109.c) LRJPAC] y, aun siendo susceptible de recurso de reposición potestativo, resultaba ya ejecutiva.

218. Pero el hecho de ser ejecutable no hacía que fuera firme en vía administrativa, porque para que ganara tal firmeza debía tratarse de un acto que no pudiera ser reconsiderado en vía administrativa, siendo indiferente que lo fuera a través de un recurso de alzada o de reposición (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo –STS- de 24 de octubre de 2000, RJ 9375/2000).

219. Al no estar unidos el binomio firmeza-ejecutividad se producía la paradoja de que algunas sanciones eran ejecutables pero no comenzaba a correr el plazo de prescripción para su ejecución. Pese al literal del artículo 138.3 LRJPAC, la jurisprudencia vino a establecer que las sanciones no eran ejecutables hasta que adquirían firmeza en vía administrativa, lo que sucedía cuando se hubiera resuelto el recurso interpuesto contra las mismas o no hubieran sido recurridas (en alzada o reposición).

220. Finalmente, la STS de 2 de diciembre de 2011 (RJ 110/2012), avanzó un paso más siguiendo la lógica del Tribunal Constitucional:

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

> no se pronuncie sobre la medida cautelar solicitada. En el bien entendido que si no se solicita la medida cautelar ante el órgano judicial será ejecutiva a pesar de esa impugnación jurisdiccional.
>
> En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, al examinar la compatibilidad de la ejecución de las sanciones con la tutela judicial efectiva. Nos referimos a las conocidas Sentencias 66/1884 y 78/1996.
>
> En definitiva, la sanción impuesta no puede ejecutarse hasta que concluya la vía administrativa y no se interponga recurso contencioso-administrativo. Ahora bien, en caso de interponerse el recurso contencioso-administrativo con petición cautelar, la suspensión alcanza hasta que el juez resuelve sobre dicha medida cautelar solicitada.

221. Con la nueva LRJSP el artículo 30.3 LRJSP no anuda el cómputo del plazo de prescripción de la sanción con la firmeza, sino desde que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

222. El artículo 98.1 LPAC vuelve a declarar que los actos de las administraciones públicas sujetos al derecho administrativo serán inmediatamente ejecutivos, pero excluye que lo sea la resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

223. Finalmente, el artículo 90.3 LPAC dispone que:

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

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

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

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

225. La LPAC elude, pues, la utilización del término firmeza y la regulación pivota sobre el término ejecutividad, aunque con la nueva redacción se restablece el binomio firmeza-ejecutividad ya que, con arreglo a la interpretación jurisprudencial de la firmeza, coinciden, comenzando a computarse el inicio del plazo de prescripción cuando la sanción sea ejecutiva o, si se quiere, firme en vía administrativa.

226. Así las cosas, puede concluirse que el régimen de la LRJSP y de la LPSAP es el mismo, pese a la aparente divergencia terminológica.

227. También es idéntico el régimen de la suspensión cautelar de la resolución ejecutiva en tanto no se pronuncie el órgano judicial, que se incorpora al nuevo artículo 43.7 LPSAP.

228. Ahora bien, la Comisión no puede dejar de formular una objeción al contenido del artículo 90.3 LPAC, en concreto al hecho de que la suspensión cautelar no resulte automática e imperativa (hasta que se compruebe que no hay obstáculo alguno a la ejecución al cumplirse cualquiera de las dos requisitos: que no ha sido recurrido el acto en vía contencioso-administrativa o que, recurrido, no solicite su suspensión cautelar o solicitada el órgano judicial se pronuncie).

229. Frente a la claridad de una regla establecida con ese carácter, la suspensión se condiciona a la manifestación del interesado de su intención de interponer recurso contencioso-administrativo, sin que se exprese de qué forma debe hacerlo ni en qué momento.

230. Cabe pensar que será válida siempre que llegue a conocimiento de la Administración antes de que expire el plazo para formalizar el recurso y, si lo ha interpuesto y ha solicitado la suspensión cautelar, esa falta de manifestación no tendrá consecuencia alguna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

237. De otro lado, ese plazo no computa ni a efectos de prescripción de la infracción (lo que algunos autores han defendido por el paralelismo con lo que sucede en el orden penal) ni a efectos de prescripción de la sanción, fruto de la interpretación jurisprudencial (las comentadas SSTS de 15 de diciembre de 2004 y de 22 de septiembre de 2008), refrendada por la STC 37/2012.

238. Para evitar las consecuencias que provocaba que fuera la Administración la que, en el momento en que lo considerara oportuno, activara la ejecución al resolver el recurso de alzada, mientras tanto existía un limbo jurídico, una especie de tiempo muerto, el legislador ha establecido que el plazo de prescripción de la sanción comience a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada.

239. Aunque es una opción hasta cierto punto incongruente, porque no se puede ejecutar la sanción pero corre el plazo de prescripción de la ejecución, es preciso admitir que permite alterar esa situación y conmina a la Administración a cumplir su obligación de resolver en plazo.

240. Ahora bien, la LRJSP nada dice sobre lo que ocurre cuando el recurso interpuesto es un recurso de reposición y no se ha dictado la resolución administrativa. El paralelismo existente ahora entre los dos recursos y la inejecutabilidad de las resoluciones hasta que no se resuelvan, debería conducir a que también comience a correr el plazo de prescripción de las sanciones, en el caso de desestimación presunta del recurso de reposición, desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

241. No tendría sentido que la ley mejorara la situación jurídica del sancionado porque el acto es susceptible de recurso de alzada y le perjudicara porque el acto es susceptible de recurso de reposición, para colocarle en la situación de indeterminación o apertura *sine die* del plazo de prescripción que ha sido legalmente corregida.

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

242. Entiende la Comisión que es preciso partir del básico artículo 62 LPAC en el que cabe distinguir tres tipos de denunciantes: el denunciante simple (el que aporta la *noticia criminis*), el denunciante cualificado (que además tiene la condición de interesado) y el denunciante presunto infractor (que pretende de esa forma lograr clemencia).

243. La posición del denunciante simple no le permite intervenir en el procedimiento ni reaccionar frente a la decisión de la Administración de abrir o no el procedimiento sancionador. Lo que sí señala el artículo 62.2 LPAC es que, cuando en la denuncia se invoca un perjuicio en el patrimonio de las administraciones públicas, la no iniciación del procedimiento debe ser motivada, y se les reconoce el derecho a que les sea notificada la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.

244. Distinto es el caso del denunciante cualificado que tiene la condición de interesado, condición que no niega el artículo 62.5 LPAC cuando advierte que la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento.

245. Ello es debido a que para ser interesado debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 4 LPAC. Por la propia naturaleza del procedimiento sancionador —ejercicio del *ius puniendi* del Estado—, resulta discutible que puedan existir interesados, en tanto que titulares de un derecho subjetivo a exigir la imposición de un castigo. Por el contrario, poco a poco se va abriendo la posibilidad de que existan interesados, en tanto que titulares de intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución.

246. De la lectura de la STC 143/2000, de 29 de mayo, se extrae la idea de que no es descartable, en algunos casos, que la víctima tenga un interés legítimo, directo y muy cualificado para defender la imposición de la sanción (el existir una conexión jurídica indudable entre la infracción administrativa del empresario y el derecho al recargo de prestaciones del trabajador). Pero la STC 48/2009, de 23 de febrero, que se dicta en ese mismo ámbito, estima que el reconocimiento de esa legitimación debe producirse en muy contados casos porque la imposición de una sanción es "ejercicio de una potestad exclusiva de la Administración".

247. En concreto:

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

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

248. Hay una disociación entre la propia sanción, y sus finalidades, y la reparación del daño causado por la misma, que atiende a otros presupuestos, El Tribunal Constitucional no parece excesivamente proclive a trabar un procedimiento triangular —Administración titular de la potestad sancionadora e interesados con posiciones jurídicas contrapuestas—, a quienes dirige a otras vías para solventar sus conflictos.

249. En cualquier caso, el legislador sectorial, en algunos casos, ha reconocido directamente esa condición de interesados, por poner un ejemplo, caso de Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. El artículo 89, titulado legitimación y ubicado en el régimen sancionador, dispone lo siguiente:

> 1. Las personas con discapacidad, sus familias y las organizaciones representativas y asociaciones en las que se integran, tendrán la consideración de interesados en estos procedimientos en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
>
> 2. Contra el acuerdo de archivo de las actuaciones o la resolución desestimatoria, expresa o tácita, de la denuncia o puesta en conocimiento de la Administración de posibles infracciones previstas en esta ley o en las que establezcan las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias, las organizaciones y asociaciones anteriormente referidas estarán legitimadas para interponer los recursos o, en su caso, las acciones que consideren procedentes como representantes de intereses sociales.

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

250. Dicho muy resumidamente, no estamos ante una cuestión ni cerrada ni pacífica, pero se pueden adelantar las siguientes reflexiones.

251. Con carácter general, sólo tienen interés legítimo en los expedientes sancionadores aquellas personas contra las que se dirija el ejercicio de la potestad sancionadora.

252. Su posición en el procedimiento sancionador está claramente diferenciada porque además de los derechos generales de los interesados, recogidos por el artículo 53.1 LPAC, tienen los siguientes derechos, *ex* artículo 53.2 LPAC: a) a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; b) a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

253. En determinados y singulares casos, especialmente cuando así lo establezca expresamente una ley, es posible otorgar la condición de interesado a la víctima o a un particular o a una asociación u organización representativa, cuando aquellas puedan experimentar un beneficio real y efectivo o evitar un perjuicio o una carga.

254. Incluso podrán ser interesados los que carecieran de tal interés en aquellos ámbitos en los que se reconoce una legitimación derivada de la acción pública (que permite impugnar tanto la actividad como la inactividad de la Administración y plantear las acciones oportunas para combatirla, ya sea en la vía administrativa como, si no la corrigiera, en la contencioso-administrativa).

255. En suma, el denunciante de una conducta ilícita no está, al menos en la mayoría de los casos, legitimado para exigir la puesta en marcha de la potestad sancionadora. Sólo se ha admitido dicha legitimación en determinados supuestos, al estar prevista en ley o donde se ha demostrado que los intereses legítimos del denunciante se hallan afectados por el ejercicio o no ejercicio de esa potestad sancionadora; de forma que la puesta en marcha de la misma pueda producirles un beneficio jurídicamente legítimo o evitarles un perjuicio.

256. Ahora bien, una vez reconocida esa legitimación, aun con tales salvedades, se plantea a continuación una doble cuestión, si la misma lleva aparejada la posibilidad de iniciar el procedimiento sancionador y cuál puede ser su posición como interesado en el

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

257. El literal del artículo 63.1 LPAC descarta de forma absoluta que sea posible la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado, a lo que se une que el artículo 25.1.b) LPAC señala que en los procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa "producirá la caducidad". No hay posible estimación o desestimación de las pretensiones por silencio administrativo.

258. Si no fuera suficiente con el sentido de las palabras, el contexto indica que las especialidades de los procedimientos sancionadores se incluyen en la sección 2ª del capítulo II del título IV de la LPAC, dedicado a la iniciación del procedimiento de oficio por la Administración.

259. Como interesado, la LPAC no establece ninguna singularidad respecto a sus derechos (como los reconocidos al presunto responsable) por lo que tendrán que ser los comunes del artículo 53.1 LPAC. No parece dudoso que puedan formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, a raíz del acuerdo de iniciación, que se ha de notificar a "los interesados, entendiendo en todo caso por tal al inculpado" (artículo 64.1 LPAC), o en cualquier momento anterior al trámite de audiencia (artículo 76.1 LPAC). De igual forma podrán solicitar la práctica de pruebas (artículo 77.3 LPAC).Y tras la confección de la propuesta de resolución su participación en el trámite de audiencia no parece tampoco controvertida (el artículo 89.2 LPAC, alude a "los interesados", simplemente).

260. Pero es claro que el presunto infractor se encuentra investido de las garantías del artículo 24.2 CE y que estas no son extensibles a otros interesados.

261. Partiendo de tales premisas, analizaremos el anteproyecto.

262. El nuevo artículo 30 LPSAP amplía el circulo de los interesados que pueden intervenir en el procedimiento sancionador, incluyendo no solo a los inculpados (o presuntos responsables) y a los que lo promuevan como titulares de derechos o interese legítimos individuales, sino también a aquellos que "sin haber participado en el inicio del mismo, aleguen derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte o cuyos interés legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva".

263. La parte expositiva de la LPSAP argumenta los motivos de la redacción actual:

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

264. Entiende la Comisión que no hay un obstáculo para ampliar la condición de interesados a los que, teniendo un interés legítimo, se personen en el procedimiento. La reforma se inscribiría en una línea en la que progresivamente se tiende a dar una paulatina entrada en el procedimiento a interesados que no son el presunto responsable. Distinto será valorar si tal interés legítimo concurre.

265. Respecto a la tramitación, el nuevo artículo 34 quinquies LPSAP regula la iniciación de oficio por denuncia. En el mismo aparecen los tres denunciantes que hemos citado, el denunciante simple, el denunciante interesado y el denunciante presunto infractor.

266. Al denunciante simple se dedican dos apartados no exactamente coincidentes, porque el apartado 3 recoge el contenido del artículo 62.2 LPAC y el apartado 5 dice que no tendrá más participación en el procedimiento que el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquel y, en su caso, de la resolución que le ponga fin (que proviene del actual artículo 34.4 LPSAP), que es un derecho más amplio y no está condicionado a que invoque un perjuicio en el patrimonio de las administraciones públicas.

267. El denunciante presunto infractor, en realidad, es un denunciante que se autoinculpa para excluir o modificar su responsabilidad, por lo que podría tratarse su situación y derechos, como hemos dicho anteriormente, en el artículo 6 LPSAP.

268. En cuanto al denunciante interesado, el apartado 6 indica que "serán de aplicación, junto con lo previsto en este artículo, las normas del artículo siguiente".

269. Esa remisión al propio artículo debe serlo al contenido de la denuncia, apartado 2 del artículo 34 quinquies. En tanto que la remisión al artículo siguiente exige examinar el nuevo artículo 35.

270. Es cierto que el vigente artículo 35 LPSAP planteaba algunas dudas, al llevar por título el de iniciación a instancia de parte (como el nuevo) y requerir del interesado que cumplimentara su solicitud teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 70.1 LRJPAC (ahora artículo 66.1 LPAC). Pero no se discutía que, pese a tales contenidos, la efectiva iniciación se producía de oficio con el acuerdo de iniciación que dictaba el órgano competente, *ex* artículo 36 LPSAP (ahora también nuevo artículo 36), que marca además el *dies a quo* del plazo para su tramitación, con la consecuencia de que superado el tiempo máximo, sin que se haya dictado y notificado la resolución, se produce la caducidad, *ex* artículo 43.4 LPSAP (ahora artículo 43 sexies)).

271. Sin embargo, esa caracterización fundamental del procedimiento como procedimiento iniciado siempre de oficio se ve oscurecida con varios mensajes incluidos en varios preceptos cuya reforma se acomete y que han de ser suprimidos.

272. En primer lugar, el artículo 36.2 alude a "los efectos que pueda producir el silencio administrativo", cuando si expira el plazo máximo de resolución y notificación, lo que se produce, como ya hemos manifestado, es la caducidad.

273. En segundo lugar, el artículo 43.1, *in fine*, establece que "en los procedimientos tramitados a solicitud de persona interesada, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por esta, sin que en ningún caso se pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede". La resolución no depende obviamente de las peticiones del interesado, sino de que el órgano competente estime que existe o no infracción y responsabilidad.

274. En tercer lugar, el artículo 43 ter incluye como posibles formas de terminación del procedimiento "la renuncia o el desistimiento de la persona interesada", lo que se desarrolla en el artículo 43 quinquies, en cuyo apartado 2 se regulan los casos iniciados a instancia de parte interesada.

275. El papel activo que, sin duda, otorga la LPSAP a los interesados (distintos del presunto infractor) no llega hasta el punto de que puedan disponer del propio procedimiento sancionador, configurado como un cauce en que hacervaler sus pretensiones.

276. Que el denunciante interesado desista o se retracte de la denuncia presentada (STS de 16 enero 1998—RJ 186/1998) no vincula a la Administración que, una vez conocidos los hechos, en principio está obligada a depurar las responsabilidades.

277. Por otra parte, entendemos que resulta excesiva la afirmación del artículo 36 bis.4 LPSAP, según la cual el instructor ha de adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de las personas interesadas en el procedimiento.

278. La naturaleza del procedimiento sancionador hace difícil que pueda existir esa paridad. La presunción de inocencia implica que nadie pueda ser condenado sin una actividad probatoria suficiente, siendo necesaria una evidencia tanto sobre el hecho punible como de su participación en el mismo del presunto responsable.

279. En ese sentido, la carga de la prueba corresponde al que acusa, tanto a la Administración como, en su caso, al interesado que ha solicitado la imposición de la sanción.

280. Con arreglo a ese principio y admitida la intervención de interesados que no son el presunto responsable, convendría reconsiderar algunas acotaciones novedosas, ya que suscitan cuestiones delicadas.

281. Caso de la incluida en el artículo 37.1 b), que proviene del artículo 77.2 LPAC ("En particular, quien instruya acordará la apertura de un periodo de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por las personas interesadas o la naturaleza del procedimiento lo exija"), o de la incluida en el artículo 39.4, que proviene del artículo 82.4 LPAC ("Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado").

282. En el primer caso, aunque tenga por ciertos los hechos, sigue existiendo la necesidad de una prueba de cargo suficiente, sin que el presunto responsable este obligado a probar su propia inocencia. En el segundo, sería posible su aplicación si solo interviene el presunto responsable y no fueran tenidos en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el mismo (algo que podría suceder, pero en muy contadas ocasiones de autoinculpación o asunción deresponsabilidad, lo lógico es que la Administración despliegue una labor instructora, cuando ha dictado un acuerdo de iniciación con el contenido previsto por el artículo 36 LPSAP).

Artículo 31 (Medidas provisionales y cautelares):

283. La LPAC incluye un solo precepto en materia de medidas provisionales, en concreto el artículo 56 LPAC. Anteriormente, el artículo 72 LRJPAC las contemplaba también de forma general, mientras que el artículo 136 LRJPAC establecía su régimen en el marco del procedimiento sancionador (con el requisito de que estuvieran previstas en las normas que los regulan).

284. Puede afirmarse que el legislador básico ha considerado suficiente la regulación genérica, suprimiendo toda mención a las medidas provisionales en el procedimiento sancionador, al ser innecesaria.

285. Tanto en la LRJPAC como ahora en la LPAC se distinguen las medidas provisionales que se adoptan una vez iniciado el procedimiento, de las medidas "provisionalísimas" que se adoptan antes de que se inicie.

286. El artículo 31 LPSAP se centra en la garantía del interesado y distingue las medidas provisionales que se adoptan previa audiencia del mismo y las provisionalísimas en las que la audiencia es posterior (medidas adoptadas inaudita parte de manera semejante a la tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo). El artículo 32 LPSAP regula, a su vez, la adopción de las medidas provisionales por funcionarios inspectores.

287. Frente a la dicotomía terminológica entre medidas provisionales y medidas cautelares, si bien la LPSAP elige el segundo término (tanto en este artículo 31 como en el artículo 32, dedicado a la adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores), la LPAC se decanta por el primero, con una cierta lógica. Las medidas provisionales se adoptan cuando todavía no existe una resolución que ponga fin al procedimiento, se dirigen a garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o a preservar otros fines durante la pendencia del procedimiento (artículo 56 LPAC y artículo 31.1 LPSAP), en tanto que las medidas cautelares tienen por objeto un acto administrativo y se dirigen a garantizar la ejecución de la resolución ya dictada (artículo 90.3, 117.4 LPAC y capítulo II del título VI de la LJCA).

288. En principio, aunque el artículo 31.2 LPSAP no lo exprese, una interpretación conjunta con el artículo 72.2 LRJPAC lleva a la conclusión de que las medidas provisionalísimas se pueden adoptar sin audiencia y sin que se hubiera dado inicio al procedimiento.

289. Con la nueva redacción del artículo 31.2 LPSAP no será precisa ninguna labor hermenéutica, pero convendría, para que resulte más claro, reformular su mensaje. En primer lugar, identificando los casos, párrafo segundo ("En los casos de urgencia inaplazable"), en segundo lugar, abordando la posible omisión de la audiencia o mejor

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

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

Artículo 36 (Acuerdo de iniciación):

291. El nuevo artículo 36.3 LPSAP previene que la notificación del acuerdo de iniciación que no reúna los requisitos dispuestos en este artículo o no respete los derechos lingüísticos de las personas interesadas sólo surtirán efecto para la persona afectada a partir de la fecha en que se subsane el error o la persona interesada realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

292. Debemos distinguir dos contenidos del mismo: la notificación del acuerdo que no reúna los requisitos dispuestos en este artículo y la notificación que no respete los derechos lingüísticos de las personas interesadas.

293. En el primer caso, se confiere a los defectos del acuerdo de iniciación —ya que alude a los "requisitos dispuestos en este artículo" (identificación de los presuntos responsables, hechos, calificación jurídica y sanciones que pudieran corresponder, instructor del procedimiento, etc..), es decir, carencias en el contenido sustantivo del acto— la consideración de simples defectos en la notificación (al omitir informar si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos), con la consecuencia prevista en el artículo 40.3 LPAC, lo cual debe reconsiderarse.

294. La debida confección y notificación del acuerdo de iniciación forma parte de las garantías del art. 24.2 CE, que son de aplicación al procedimiento administrativo sancionador.

295. Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el ejercicio de los derechos de defensa y a ser informado de la acusación presupone que el implicado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un

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

296. En el segundo caso, nos enfrenta a la cuestión de los derechos lingüísticos del presunto infractor. El artículo 13.c) LPAC incluye entre los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas, el de utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Por su parte, el artículo 15.2 LPAC prevé que en los procedimientos tramitados por las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

297. Ello nos lleva a recordar que el artículo 5.2.b) de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LBNUE), reconoce a los ciudadanos del País Vasco el "derecho de relacionarse en euskera o en castellano oralmente y/o por escrito con la Administración y con cualquier organismo o entidad radicado en la Comunidad Autónoma". Por su parte, el artículo 6.2 LBNUE contempla que en los expedientes o procedimientos en los que intervenga más de una persona, los poderes públicos utilizarán aquella lengua que establezcan de mutuo acuerdo las partes que concurran. Y que su párrafo final "En caso de no haber acuerdo se utilizará la que disponga la persona que haya promovido el expediente o el procedimiento, sin perjuicio de las partes a ser informadas en la lengua que deseen", fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 82/1986, de 26 de junio.

298. En el caso de los procedimientos sancionadores, al iniciarse de oficio, los interesados no pueden ejercer su derecho de elección de la lengua en la que ser atendidos, por lo que el acuerdo de iniciación, de forma acorde con la cooficialidad de ambas lenguas, debería redactarse en bilingüe (la lengua elegida por el denunciante no puede determinar la lengua de tramitación por la diferente situación en la que se encuentran el denunciante y el presunto responsable).

299. A partir de ese momento, y durante el curso del procedimiento, los interesados podrían escoger una de ellas para la tramitación y resolución del procedimiento. Si solo hubiera un interesado, el presunto responsable, es obvio que tendría que seguirse en la que hubiera elegido. Si hubiera varios, y no existiera acuerdo entre ellos, tendría que seguirse de forma bilingüe.

300. La falta de respeto de los derechos lingüísticos nos enfrenta a la vidriosa cuestión de cuáles son las consecuencias que se derivan de su infracción, especialmente si el afectado es el inculpado.

301. En el caso del acuerdo de iniciación, no debemos olvidar que se trata de un acto de mero trámite y, en general, solo es susceptible de recurso si se dan las circunstancias que relaciona el artículo 112.1 LPAC. En ese sentido, si el inculpado aprecia que han quedado comprometidos sus derechos de defensa y a ser informado de la acusación porque, habiendo solicitado su notificación en una lengua distinta en la que le fue remitido la Administración se ha negado a ello, podría recurrirlo alegando indefensión o perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos.

302. De igual forma, podría combatir la resolución final para defender que no ha servido para interrumpir la prescripción de la infracción (aunque el procedimiento podría abrirse nuevamente si aquella no ha prescrito). El artículo 22.3 LPSAP señala que interrumpe la prescripción de la infracción la iniciación, con conocimiento del presunto responsable, del procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora.

303. En el contexto del entero procedimiento, entiende la Comisión que la respuesta jurídica podría consistir en la nulidad de la resolución sancionadora, siempre que, habiéndose tramitado con infracción de la lengua elegida por los interesados, ello haya supuesto privación o limitación de sus derechos de defensa y a ser informado de la acusación.

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

304. El anteproyecto destaca como una de sus medidas novedosas la nueva configuración de la propuesta de resolución.

305. El nuevo artículo 38 está dedicado al borrador de propuesta y a la resolución directa. Aunque también menciona en su título a la propuesta de resolución, esta se regula en los nuevos apartados 5 y 6 del artículo 39 LPSAP.

306. El borrador de propuesta lo redacta el instructor, una vez concluida la instrucción, y puede tener un doble contenido, según si aprecia que existe o no infracción y responsabilidad.

307. En el iter procedimental es un antecedente de la propuesta de resolución, sobre el que se realiza el trámite de audiencia (artículo 39.1 LPSAP). Si del resultado del trámite (en el que los interesados podrán formular alegaciones y podrán presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en el plazo de quince días) el instructor mantiene el contenido del borrador, el borrador se transforma en propuesta de resolución, lo que se notifica a los interesados y se cursa al órgano competente para resolver (artículo 39.5 LPSAP). Si por el contrario introduce modificaciones ("respecto de lo estrictamente contenido en el borrador"), se otorga nuevo trámite de audiencia a los

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

308. Es indudable que el borrador de propuesta constituye un trámite adicional no previsto en la LPAC (que sigue el procedimiento trazado por el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto), y si bien es posible incluirlo, debe serlo con los requisitos que fija el artículo 1.2 LPAC "cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento y, de manera motivada".

309. En esta materia, respecto a las garantías procedimentales, la exposición de motivos de la LPSAP señala sus objetivos:

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

310. Es indudable que el actual procedimiento no supone merma alguna de los derechos reconocidos al presunto responsable, que desde el inicio del procedimiento es informado de los hechos que motivan la incoación, su posible calificación jurídica y las sanciones que pudieren corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción [artículo 36.1.b) LPSAP].

311. También es informado desde el primer momento de su derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, este podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada [nuevo artículo 36.1.f) LPSAP].

312. En cuanto al principio acusatorio, como ha declarado la doctrina jurisprudencial, por todas STS de 27 de abril de 1998 (RJ 3646/1998):

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

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

313. En ese contexto, parece contradictorio con el desarrollo ágil del procedimiento —que debe ajustarse a los plazos máximos de tramitación— que los dos documentos acusatorios clásicos, el acuerdo de iniciación (que incorpora el pliego de cargos) y la propuesta de resolución, se puedan reducir a uno si el interesado no efectúa alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación y, sin embargo, a ambos documentos acusatorios se añada un tercero, el borrador de propuesta, de discutible eficacia.

314. Es cierto que, con arreglo al novedoso iter, al redactarse la propuesta de resolución después del trámite de audiencia (en el que se pone de manifiesto el borrador de propuesta), y no antes de cumplimentarse ese trámite, tal y como está previsto en el artículo 89.2 LPAC y el vigente artículo 39 LPSAP, se facilita al instructor que la confeccione tomando en consideración las nuevas alegaciones y pruebas que se presenten en el trámite de audiencia. Pero ello no evita que se puedan formular nuevas alegaciones y pruebas a raíz del segundo trámite de audiencia, lo que llevaría a una espiral interminable de propuestas y audiencias.

315. Si las alegaciones y pruebas son relevantes, lo lógico es que se formulen y presenten por los interesados cuando se les da audiencia con el acto de iniciación (artículo 36.2 LPSAP), y, si no las pueden formular o aportar en ese momento, hay que subrayar que, con arreglo al principio de acceso permanente al procedimiento (artículo 24 LPSAP), las pueden aducir en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, debiendo ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución (nuevo artículo 36 ter LPSAP).

316. En la línea de flexibilizar el procedimiento y evitar la carga de tramitarlo hasta su conclusión se puede mencionar también la posibilidad de que se resuelva si la persona reconoce voluntariamente su responsabilidad o si procede al pago voluntario cuando las sanciones sean pecuniarias, lo que se traduce en reducciones de su cuantía (nuevo artículo 43 quater LPSAP).

317. En el procedimiento de elaboración del anteproyecto, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda ha puesto serias objeciones al trámite invocando las dificultades ya existentes, sin el mismo, para cumplimentar el procedimiento en plazo. Mientras que EUDEL ha entendido que puede resultar innecesario y generar confusión.

318. La Comisión sugeriría reconsiderar la modificación proyectada para incorporar al procedimiento sancionador el borrador de propuesta, y de tomar su redactor la opción final de establecer ese trámite adicional, debería quedar argumentado en el expediente con un mayor detalle y precisión por qué se estima que resulta eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento sancionador, sin que se pongan en riesgo el logro de los fines perseguidos en cada caso por la potestad sancionadora.

Otras cuestiones:

319. A pesar del juicio positivo que merece el resto del anteproyecto, existen aspectos de la ordenación que sugieren las siguientes recomendaciones que, de ser atendidas, podrían facilitar la mejor comprensión de sus mensajes normativos en beneficio de la seguridad jurídica.

320. Parece que en la redacción del **artículo 1.3 LPSAP** se ha partido del artículo 25.3 LRJSP, pero luego ha incorporado un contenido distinto.

321. Hay razones para sostener que la extensión de los principios establecidos por el capítulo III del título preliminar de la LRJSP es consecuencia de la aplicabilidad directa en ese ámbito también de la CE pues dimanan directamente de los artículo 25 y 24.2 CE, como ya hemos explicado en el procedimiento. Pero al mismo tiempo diríamos que, al margen de tales principios, hay razones que explican que sea distinto su régimen jurídico, ya que "las relaciones de sujeción especial presentan rasgos de excepcionalidad en relación a la potestad sancionadora de la Administración Pública" (dictamen del Consejo de Estado exp. 275/2015).

322. En ese contexto el anteproyecto da a las previsiones de la LPSAP el carácter de norma general, a las que acudir para colmar las lagunas de la norma especial, que sería el régimen disciplinario.

323. Sin embargo, como ya hemos adelantado, el legislador estatal, al margen de la extensión de los principios de la potestad, nada ha dispuesto en la LPAC sobre el carácter supletorio de sus reglas procedimentales. Tampoco el EBEP dice nada al respecto.

324. Entiende la Comisión que el legislador vasco, en ejercicio de su competencia en materia de función pública (artículo 10.4 EAPV), puede dar naturaleza de derecho supletorio al conjunto de la LPSAP, pero ese cambio, consecuencia de la proximidad de las dos regulaciones y sus finalidades, exigiría una explicación suficiente que no obra en el expediente del anteproyecto.

325. La expresión "con naturalidad" y "revocación de acciones administrativas" que contempla el **artículo 11.2 LPSAP** podrían suprimirse en tanto que no añaden nada relevante al mensaje, y la segunda genera dudas porque se ignora cuál es su sentido.

326. Podría quedar redactado de una forma más sencilla si en vez de "o la revocación de acciones administrativas que impliquen la pérdida de derechos condicionados o indebidamente adquiridos por el administrados" dijera "o la pérdida de derechos condicionados o indebidamente adquiridos por el administrado".

327. El nuevo **artículo 38.3 LPSAP** recoge solo alguna de las circunstancias del artículo 89.1 LPAC, sin que se explique por qué se limitan las facultades del instructor para resolver la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución,

328. Tales circunstancias son: a) la inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción; b) cuando los hechos no resulten acreditados; c) cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa; d) cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad, y; e) cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

329. No acaba de comprenderse el sentido del nuevo **artículo 42.2 LPSAP** (artículo trigésimo octavo). Según su literal:

> La posibilidad de prorrogar, de la manera y por las razones previstas en el artículo 40.2, el plazo de alegaciones previsto en el artículo 39, así como la concesión de un segundo trámite de audiencia en el sentido del artículo 39.6, se comprenderán ambas dentro de estas actuaciones complementarias, en cuyo caso no será necesario la evacuación de nuevo trámite de alegaciones en el sentido de lo previsto en el apartado siguiente.

330. Se conectan la falta de concesión del trámite de audiencia una vez practicadas actuaciones complementarias (ordenadas por el órgano competente para resolver) con la posibilidad de ampliar al plazo de alegaciones previsto en el artículo 39 (ampliación sobre la que nada dice ese precepto) por las razones de la prórroga del

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

331. En cualquier caso, es obvio que tales alegaciones no forman parte de las actuaciones complementarias que se deciden por el órgano competente para resolver, sino de la instrucción que se lleva a cabo ante el órgano instructor. Y que el presunto responsable nada ha podido alegar sobre el resultado de las actuaciones complementarias en tales trámites antecedentes.

332. Otra cosa distinta es que el plazo de las propias actuaciones complementarias se acorte o se prorrogue, lo que regulaba el vigente artículo 42.1, segundo párrafo, LPSAP, si concurren las causas del artículo 40 LPSAP, si bien ahora el artículo 87 LPAC no permite ampliar su plazo pero sí acortarlo.

333. Tampoco se entiende que en el nuevo **artículo 43.2 LPSAP** se admita que la variación de hechos provenga, matizándolos o tomando en cuenta otros, no solo de las actuaciones complementarias o de la diferente valoración de las pruebas y actos de instrucción realizados por el órgano instructor, sino también "del trámite de audiencia final al que se refiere el artículo 39.6" (de esta ley).

334. Si el instructor debe facilitar ese trámite de audiencia, su resultado debe acompañar a la documentación que remita al órgano competente para resolver. Tal vez lo que resulta extraño es que las alegaciones, documentos e informaciones del segundo trámite de audiencia se deban presentar "directamente ante el órgano competente para resolver el procedimiento" (artículo 39.6 LPSAP).

335. El **artículo 43 quinquies LPSAP**, en línea con lo que hemos defendido anteriormente, podría fijar como causas de desistimiento de la Administración, en el caso de menores, la conciliación o reparación, estableciendo su régimen jurídico (los supuestos y requisitos).

336. El **artículo 43 sexies.3 LPSAP** incluye lo dispuesto en el artículo 95.4 LPAC, pero su inserción no resulta recomendable porque puede dar a entender que es posible que, una vez caducado el procedimiento sancionador, este pueda proseguir en el caso de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento.

337. El artículo 95 LPAC, al igual que el artículo 92 LRJPAC, resulta confuso porque incorpora todos los supuestos de caducidad, sin distinguir, en algunas de sus reglas, si

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

338. Parece claro que sus dos primeros apartados se refieren a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado (el primero así lo expresa), el tercero a los dos (ya que alude a las acciones del particular o de la Administración) y las dudas surgen respecto al cuarto.

339. Sin embargo, en los procedimientos sancionadores se disipan inmediatamente, por la contundencia del artículo 25.1.b) LPAC: "en estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95", archivo y efectos que solo pueden ser los del apartado 3 de este artículo 95 LPAC (no producirá por si sola la prescripción de la acción, pero el procedimiento caducado no interrumpirá el plazo de prescripción).

340. De entenderse aplicable el artículo 95.4 LPAC quedaría gravemente quebrantada la seguridad jurídica del presunto infractor ante una Administración que podría retomar en cualquier momento un procedimiento objetivamente ya fenecido por el paso del tiempo. Además, los parámetros que rigen tal posibilidad son tan indeterminados —la afección al interés general o el aún más abierto de la simple conveniencia de su definición y esclarecimiento— que harían virtualmente inatacable la decisión.

341. En definitiva el campo lógico y natural del artículo 95.4 LPAC es de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (Sentencia de 27 marzo 2012. RJ 5535/2012) en los que, pese a la paralización provocada por el interesado que debería llevar rectamente a la caducidad del procedimiento, la existencia de un interés general preponderante conduce a que se siga sustanciando hasta su resolución final.

342. La **disposición transitoria** está dedicada al régimen transitorio de los procedimientos. En principio, las normas sustantivas (capítulo II) solo serán aplicables una vez entre en vigor la reforma de la LPSAP, salvo que las mismas resulten favorables para el presunto infractor.

343. Lo habitual es que las normas procedimentales (capítulo III) se apliquen a los procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, quedando los anteriores bajo la norma vigente al tiempo de incoarse como lógica aplicación del principio *tempus regit actum*.

344. Establecer una distinción según si se han iniciado antes o después de la LPAC da a entender que es precisa alguna regla que esclarezca su régimen pese a que,

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

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

C) Técnica normativa

346. En lo que se refiere a la técnica normativa, la Comisión considera que el anteproyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.

347. Ello no obstante, se formulan las siguientes observaciones a fin de mejorar la calidad de la futura ley.

348. Parece oportuno dejar señalado que entre las dos opciones, la de aprobar una nueva Ley de potestad sancionadora o la de realizar una modificación parcial de la LPSAP, se ha acogido la segunda, y si bien la Comisión encuentra razones para aconsejar el dictado de una nueva ley, no puede dejar de observar las especificidades del caso.

349. Ciertamente, es preferible en general la aprobación de una nueva ley a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Especialmente, lo es, si la materia es la potestad administrativa sancionadora de la Administración, en la que la seguridad jurídica, tanto en su vertiente objetiva —certeza— como subjetiva —previsibilidad—, requiere que los mandatos normativos aparezcan enunciados con claridad para evitar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance.

350. A ello se añade, en este caso, la extensión de la reforma, ya que abarca hasta 44 artículos, más que los artículos que componen su redacción original. Las Directrices señalan que en el caso de modificaciones extensas se dicte una disposición enteramente nueva.

351. También abonaría esa idea que ello facilitaría la correcta inserción de las nuevas previsiones que suponen la incorporación de normas básicas, evitándose los problemas de ajuste que hemos ido detectando y que son de difícil solución.

352. Por último, la compleja cuestión que suscita la nueva redacción completa de la versión oficial en euskera se evitaría enteramente.

353. Pero, por otro lado, también se percibe en el órgano que ha dirigido la iniciativa una voluntad de mantener la vigencia de la LPSAP y su valor intrínseco, como una ley muy técnica y avanzada a su tiempo que sigue manteniendo intacta su capacidad ordenadora.

354. En la economía de la ley hay que decir que los cambios son pequeños, afectan a temas puntuales o conllevan ligeras matizaciones, y cuando son más profundos (en aspectos como la iniciación a instancia de parte y borrador de propuesta), suscitan objeciones de fondo que aconsejan su reconsideración.

355. En definitiva, la singularidad del caso, exteriorizada por la parte expositiva "siguen siendo todavía válidos los principios, la estructura y las opciones básicas contenidas en la actual LPSAP" y, destacadamente, "no nos enfrentamos a una variación sustancial del marco o contexto normativo de la norma vigente", podría llegar a avalar, excepcionalmente, el recurso a la técnica de la mera modificación legislativa.

356. De optarse finalmente por la norma modificativa, podría resultar útil que la autorización concedida al Gobierno por la disposición final primera se hiciera extensiva en general a la ley (no solamente a su versión en euskera), para refundir los dos textos legales y formular un texto único.

357. También es oportuno exponer que las directrices no impiden que las modificaciones figuren en artículos independientes, pese a tratarse de una modificación simple, de una sola norma, lo que sí dicen es que, si se trata de una modificación múltiple, de varias normas, que esta se divida en capítulos para usar cada uno de los capítulos para la modificación de cada una de las normas afectadas.

358. Dicho esto, y en relación a la citada exposición de motivos, las menciones a las leyes y convenciones deben hacerse forma completa: Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ambos ratificados el 23 de noviembre de 2007.

359. Sin menospreciar en modo alguno su importancia, se sugeriría comprimir el comentario relativo a las razones que aconsejan la adaptación de la versión en euskera, ya que resulta excesivo.

360. Se cierra la parte expositiva con los argumentos que han motivado la técnica de una mera modificación legislativa, pero el añadido final resulta incongruente: "sin producir la

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

361. Sería preferible cuando la modificación es de adición, emplear la dicción "se adiciona" o "se añade", en vez de "se introduce" (artículo segundo, quinto, etc…),

362. Podría sugerirse, a la vista de su importancia, dedicar un artículo a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, en vez de insertar el contenido de dicho principio (tal y como parece recogido en el artículo 25 LRJSP) en el apartado 7 del artículo 4 dedicado a la tipicidad.

363. Pese al cuidado dispuesto a lo largo del anteproyecto para evitar la utilización de un lenguaje sexista, debe repasarse el texto del artículo 8.5, artículo 11.1, artículo 11.7, artículo 12.1, artículo 21.4, artículo 22.3, artículo 34 quinquies.4, artículo 36.1.d) y artículo 39.5 LPSAP.

364. Se aconsejaría una nueva redacción completa del artículo 9 LPSAP que consignar todos sus cambios (artículo octavo del anteproyecto). Lo mismo sucede con el artículo 24 LPSAP (artículo décimo sexto) que, además, no son muy extensos.

365. El artículo 25.2 LPSAP podría referirse a "En los casos previstos en el apartado anterior" porque en los dos se solicita testimonio de las actuaciones practicadas al Ministerio Fiscal, unas con motivo de la comunicación, las otras con motivo del conocimiento de que se está siguiendo un proceso penal, y hasta que se reciba se podría suspender el plazo máximo para resolver y notificar la resolución. Para abarcar los dos supuestos se tendría que suprimir la expresión "respecto a la comunicación" y sustituir "el inicio de actuaciones" por "la existencia de actuaciones".

366. Han de modificarse solamente los apartados 1 y 2 del artículo 31 LPSAP (artículo vigésimo segundo), sin renumerar los apartados 3 a 8, como apartados 4 a 9, porque de esa forma desaparece el apartado 3. La remisión que hace el artículo 31.8 LPSAP será la misma establecida anteriormente por el artículo 31.7 LPSAP (corregida la renumeración, al apartado 3).

367. En el artículo 34 bis sería más apropiado que el título indicara "iniciación de oficio por propia iniciativa" que "iniciación de oficio a propia iniciativa".

368. En concordancia con lo señalado sobre la responsabilidad y la autoría, convendría no aludir en el artículo 34 quinquies.2 LPSAP a los presuntos autores o autoras y demás personas responsables —los únicos responsables de las infracciones son sus autores—, ni modificar tampoco la redacción del artículo 36.1.a) LPSAP para dar entrada a esa

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

369. Los dos añadidos del artículo 35.5 LPSAP (artículo vigésimo noveno), resultan confusos, ("sin perjuicio de …" y "como si de una ….") y no añaden nada relevante a su redacción original.

370. En el artículo 36.1.d) LPASP se hace una remisión al artículo 46 que no existe, será al artículo 43 quater.

371. Se sugiere ajustar también la titulación de los artículos 38 LPSAP (artículo trigésimo quinto) y artículo 39 LPSAP (artículo trigésimo sexto) ya que el primero no regula la propuesta de resolución y el segundo regula la audiencia a las personas interesadas y la propuesta de resolución.

372. En este artículo 39 LPSAP y en el posterior artículo 44.3.e) LPSAP llama la atención que se mencione un supuesto caso en el que se requerirá dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente de los territorios históricos, garantía en el procedimiento sancionador que no consta a este órgano que se encuentre establecida en virtud de norma con rango o fuerza de ley (no forma parte de los asuntos relacionados por el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi).

373. En cualquier caso, convendría sustituir la expresión "formaran parte del procedimiento" por "tuviera que intervenir en el procedimiento".

374. El artículo 43 LPSAP versa sobre el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario y el título solo hace referencia al primer contenido.

375. Los artículos que se añaden al último artículo reciben el número del artículo 43 y el adverbio numeral latino que por orden les corresponde (bis, ter,…), salvo en el caso del artículo 44, con el que se sigue otro criterio.

376. Convendría omitir la remisión que se hace en el artículo 44.2 LPSAP al artículo 96.2 LPAC, que precisamente obliga a la Administración a seguir la tramitación ordinaria si se opone alguno de los interesados. Esa posibilidad la excluye en los procedimientos de naturaleza sancionadora el artículo 96.5 LPAC.

377. La expresión "que no hayan terminado en la fecha en que esta Ley entre en vigor" de la disposición transitoria, podría sustituirse por "que no haya concluido su tramitación a la fecha de entrada en vigor de esta Ley".

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

CONCLUSIÓN

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

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

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,	Sabino Torre Díez,
Secretario	**Presidente**

FIRMADO DIGITALMENTE POR:
Firmante: **AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA-COMISION JURIDICA ASESORA**
Fecha de la firma: **19/10/2018 12:14:31**

AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
EUSKADI

GOBERNANTZA PUBLIKO ETA AUTOGOBERNUKO SAILBURUA

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak, 2018ko urriaren 17an eginiko osoko bilkuran, orri-ertzean adierazitako kideak bertaratu direla, zure kontsulta aztertu du (132/2018 zenbakiarekin erregistratu da); hain zuzen ere, **Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio publikoen zehatzeko ahalaren Legea aldatzeko lege-aurreproiektuaren gainekoa (Erref.: DNCG_LEY_162736/17_02**).

Eztabaidatu eta gero, irizpen hau eman du, aho batez. Beitia Ruiz de Arbulo batzordekide jaunak adierazi du Batzordearen iritzia.

PRESIDENTEA:
Sabino Torre Díez jauna

BATZORDEKIDEAK:
Mª Teresa Astigarraga Goenaga andrea.
Luis Mª Eskubi Juaristi jauna.
Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo jauna.
Fatima Saiz Ruiz de Loizaga andrea.
Imanol Zubizarreta Arteche jauna.
Iñaki Calonge Crespo jauna.
Miren Izaskun Iriarte Irureta andrea.

IDAZKARIA:
Jesús Mª Alonso Quilchano jauna.

145/2018 IRIZPENA

AURREKARIAK

1. Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren 2018ko uztailaren 13ko Aginduaren bidez (uztailaren 20an sartu zen Batzordearen erregistroan), kontsultarako aurkeztu digute Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio publikoen zehatzeko ahalaren Legea aldatzeko Lege-aurreproiektua.

2. Bidalitako espedientean, lege-aurreproiektuaren testuaz eta aipatutako eskaera-aginduaz gain, honako agiri garrantzitsu hauek daude:

   a) Agindua, 2017ko urriaren 26koa, Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuarena, aurreproiektua egiteko prozedura hastea erabakitzen duena.

b) Aurretiazko jendaurreko kontsulta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko web atari instituzionalaren bidez, 2017ko azaroaren 14tik abenduaren 28ra arte.

c) Aurreproiektua egiteko justifikazio-memoria, 2018ko otsailaren 20koa.

d) Aurretiaz onartzeko agindua, 2018ko otsailaren 21ekoa, Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuarena eta aurreproiektuaren testua.

e) Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzaren txostena, 2018ko martxoaren 2koa.

f) Osasun Sailaren alegazioak, 2018ko martxoaren 9koak.

g) Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitza Sailaren alegazioak, 2018ko martxoaren 26koak.

h) Funtzio Publikoko Zuzendaritzaren 7/2018 txostena, apirilaren 20koa.

i) Herri Administrazioetan Hizkuntza Normalizatzeko Zuzendaritzaren txostena, 2018ko apirilaren 30ekoa.

j) EUDEL-Euskadiko Udalen Elkartearen alegazioak, 2018ko apirilaren 19koak.

k) 2018ko maiatzaren 10eko txosten juridikoa, Ogasun eta Finantza Saileko Zerbitzuen Zuzendaritzarena.

l) Arabako Foru Aldundiaren alegazioak, 2018ko apirilaren 17koak.

m) Aurreproiektuaren bigarren bertsioa, 2018ko maiatzaren 16koa.

n) Aurreproiektuaren memoria ekonomikoa, 2018ko apirilaren 26koa.

o) Prozeduraren tramitazioari buruzko lehenengo memoria, 2018ko maiatzaren 17koa.

p) Generoaren ikuspegitik garrantzirik ez izatea justifikatzen duen txostena, 2018ko apirilaren 26koa.

q) 2018ko maiatzaren 17ko Ebazpena, Lege Garapen eta Arau Kontrolerako zuzendariarena, aurreproiektua jendaurrean jartzen duena.

r) Funtzio Publikoaren Zuzendaritzaren 11/2018 txostena, ekainaren 8koa.

s) Ogasun eta Ekonomia Sailaren alegazioak, 2018ko uztailaren 10ekoak.

t) Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren txostena, 2018ko uztailaren 12koa.

u) Prozeduraren tramitazioari buruzko bigarren memoria, 2018ko uztailaren 13koa.

v) Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioko Negoziazioaren Mahai Orokorreko idazkariaren egiaztagiria, 2018ko uztailaren 16koa.

AURREPROIEKTUAREN DESKRIBAPENA

3. Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio publikoen zehatzeko ahalaren Legea aldatzeko Lege-aurreproiektuak atal hauek ditu: zioen azalpena, berrogeita bost artikulu, xedapen iragankor bat, xedapen indargabetzaile bat eta bi azken xedapen.

4. Zioen azalpenak aipatzen duenez, garrantzizkoa da Euskal Autonomia Erkidegoko Herri Administrazioen Zigortzeko Ahalmenari buruzko otsailaren 20ko 2/1998 Legea (aurrerantzean, HAZAL), eta gaiari buruzko oinarrizko legeriak aldaketak izan ditu; izan ere, lege hauek onartu dira: 39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena (aurrerantzean, APEL), eta 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoko Araubide Juridikoarena (aurrerantzean, SPAJL). Horrek komenigarri egiten du legea erreformatu edo eraberritzea, hargatik eragotzi gabe haren oinarrizko printzipio, egitura eta aukerei eustea.

5. Berritasunen artean nabarmentzen dira legearen aplikazio-eremuan sartutako ñabardurak, toki-erakundeei buruzko aurreikuspen bat baitu. Baita legea adin txikiko eta desgaituei aplikatzetik eratorritako ondorioen ordenazio osatuagoa ere.

6. APEL eta SPAJLrekiko egokitzapenari dagokionez, ahalegin handiagoa egin da —zioen azalpenak dioenez— prozedura hasteko moduak eta instruitzen duenak ebazpen-prozedura zein une eta eratan idatzi zehazten duen araudian, eta horrek ondorioak ekarri ditu prozedurako interesdunen paperean eta jendaurreko tramitean, hurrenez hurren.

7. Azkenik, adierazi egiten du zer arrazoi dagoen xedapen gehigarria eta azken xedapenetako lehenengoa sartzeko. Horiekin HAZALen euskarazko idazketa eguneratu nahi da, gaur egungo erabilera eta praktika juridikoarekin bat egin dezan.

8. Lehenengo artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 1. artikuluari, aplikazio-eremuari buruzkoa bera.

9. Bigarren artikuluak HAZALen 1. bis artikulu berri bat gehitzen du, zehatzeko ahalaren egikaritza diziplintzeko.

10. Hirugarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 2. artikuluari, hau da, integrazio-printzipio eta -arauei buruzkoari.

11. Laugarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 4. artikuluari, tipikotasunari buruzkoa bera.

12. Bosgarren artikuluak 4. apartatu berri bat eransten dio HAZALen 6. artikuluari, hau da, erantzukizunetik salbuesteko arrazoiei buruzkoari.

13. Seigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 8. artikuluari, erantzuleak zehazten baititu.

14. Zazpigarren artikuluak HAZALen 8. bis artikulu berri bat eransten du, adin txikikoei eta desgaitasunen bat duten pertsonei buruzkoa bera.

15. Zortzigarren artikuluak kendu egiten ditu HAZALen 9. artikuluaren 1. eta 3. apartatuak; hala, 2. apartatua 1. apartatua da orain eta 2. apartatu berri bat sartzen du, izenburu berria jarriz aipatutako artikuluari: «Bat baino gehiagoren erantzukizuna, ez-egiteagatik edo beharrezko laguntza emateagatik».

16. Bederatzigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 11. artikuluari, zehapen eta konfiskazioak zehazteari buruzkoa bera.

17. Hamargarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 12. artikuluari, erreposizio eta kalte-ordainari buruzkoa baita.

18. Hamaikagarren artikuluak kendu egiten du HAZALen 14. artikuluaren 9. apartatua, hau da, zehapenaren araubideari eta aplikazioari buruzkoa.

19. Hamabigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 17. artikuluari, arau-hausteen pilaketa arautzeari buruzkoa bera.

20. Hamahirugarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 21. artikuluaren 4. apartatuari, indultua emateko edo zehapena ordezteko dekretuaren edukiari buruzkoa bera.

21. Hamalaugarren artikuluak idazketa berria ematen die HAZALen 22. artikuluaren 2., 3. eta 4. apartatuei. Horietan arautzen da arau-hausteen eta zehapenen preskripzio-araubidea.

22. Hamabosgarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 23. artikuluari. Bertan deklaratzen da kapitulua era unitarioan aplikatuko zaiela prozedura guztiei eta aplikazioa arautzeko printzipioak ezartzen dira.

23. Hamaseigarren artikuluak kendu egiten du HAZALen 24. artikuluaren 2. apartatua eta idazketa berria ematen dio 3. apartatuari, 2. apartatu gisa zenbakitu dena berriz. Gaia da amaitutako zehapen-espedienteetako dokumentuetarako irispidea edo sarbidea.

24. Hamazazpigarren artikuluak HAZALen 24. bis artikulu berri bat gehitzen du, arazo intzidentalei buruzkoa.

25. Hemezortzigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 25. artikuluaren 2. apartatuari, zeinak prozedura eteteko aukera ematen baitu zigor-prozedura bat dagoenean.

26. Hemeretzigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 26. artikuluari, Europako zehapen-prozedura bat aldi berean gertatzeari buruzkoa baita.

27. Hogeigarren artikuluak idazketa berria ematen die HAZALen 29. artikuluaren 1. eta 2. apartatuei, organo eskudunei buruzkoak baitira.

28. Hogeita batgarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 30. artikuluari, interesdunak definitzen baititu.

29. Hogeita bigarren artikuluak idazketa berria ematen die HAZALen 31. artikuluaren 1. eta 2. apartatuei, eta izenburu berri bat jartzen dio: «Behin-behineko neurriak edo kautelazkoak". Era berean, berriz zenbakitu dira, hurrenez hurren, «31. artikuluko 3tik 8ra bitarteko gaur egungo apartatuak, 4tik 9ra bitarteko apartatu gisa gelditu direnak, indarrean dagoen 8. apartatuak 4. apartatuari egindako erreferentzia ildo beretik zuzenduz, zenbakitze berri honetan 5. apartatura igorri behar da, horrela, jatorrizko zentzua mantentzeko».

30. Hogeita hirugarren artikuluak HAZALen 33 bis artikulu berri bat gehitzen du zehapena ezartzeko prozeduraren nahitaezko tramitazioa eskatzeko.

31. Hogeita laugarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 34. artikuluari, prozedura hasi aurreko eta hasteko jarduketen araubidea ezartzeko.

32. Hogeita bosgarren artikuluak HAZALen 34. bis artikulu bat gehitzen du norberaren ekimenezko ofiziozko hasiera arautzeko.

33. Hogeita seigarren artikuluak HAZALen 34. ter artikulu bat gehitu, eta hau arautzen du: ofiziozko hasiera, goragoko agindu baten indarrez.

34. Hogeita zazpigarren artikuluak HAZALen 34. quater artikulu bat gehitzen du, bestelako organoen eskaera arrazoituaren bitartezko ofiziozko hasiera arautzeko.

35. Hogeita zortzigarren artikuluak HAZALen 34. quinquies artikulu bat gehitzen du, salaketagatiko ofiziozko hasiera arautzeko.

36. Hogeita bederatzigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 35. artikuluari, alderdiak eskatuta prozedura hasteari buruzkoari.

37. Hogeita hamargarren artikuluak HAZALen 35. bis artikulu berri bat gehitzen du: aurretiazko ebazpen zehatzailea behar da, arau-hausteari eutsiz gero.

38. Hogeita hamaikagarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 36. artikuluari, hasiera-erabakiaren edukia ezartzen baitu.

39. Hogeita hamabigarren artikuluak HAZALen 36. bis artikulu berri bat gehitzen du, instrukzio-egintzei buruzkoa bera.

40. Hogeita hamahirugarren artikuluak HAZALen 36. ter artikulu bat gehitzen du. Artikulu horrek aukera ematen die interesdunei edozein unetan funtsari eta prozedurari buruzko alegazioak egiteko.

41. Hogeita hamalaugarren artikuluak idazketa berri bat ematen die frogari buruzko HAZALen 37. artikuluaren 1. eta 3. apartatuei.

42. Hogeita hamabosgarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 38. artikuluari. Bertan ezartzen dira proposamen-zirriborroaren, zuzeneko ebazpenaren eta ebazpen-proposamenaren araubidea.

43. Hogeita hamaseigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 39. artikuluari, interesdunei entzunaldia emateari buruzkoari.

44. Hogeita hamazazpigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 40. artikuluari. Bertan, epeak murriztu eta luzatzeko araubidea ezartzen da.

45. Hogeita hemezortzigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 42. artikuluari, jarduketa osagarrien balizko gauzatzea arautzeko.

46. Hogeita hemeretzigarren artikuluak idazketa berria ematen dio HAZALen 43. artikuluari, prozedura ebazteari buruzkoa baita.

47. Berrogeigarren artikuluak HAZALen 43. bis artikulu berri bat gehitzen du, administrazio publikoei eragindako kalteak zehazteko prozedura osagarria ezartzeko.

48. Berrogeita batgarren artikuluak HAZALen 43. ter artikulu berri bat eransten du, prozedura amaitzeko modu desberdinei buruzkoa.

49. Berrogeita bigarren artikuluak HAZALen 43. quater artikulu bat gehitzen du, erantzukizuna aitortu eta borondatezko ordainketari buruzkoa.

50. Berrogeita hirugarren artikuluak HAZALen 43. quinquies artikulu berri bat gehitzen du: interesdunek eta Administrazioak uko egitea eta atzera egitea arautzea.

51. Berrogeita laugarren artikuluak 43. sexies artikulu berri bat gehitzen du, prozedura iraungitzeari buruzkoa.

52. Berrogeita bosgarren artikuluak HAZALen 44. artikulu berri bat gehitzen du, izapidetze sinplifikatua ezartzeko.

53. Xedapen iragankorrak prozeduren araubide iragankorra sartzen du.

54. Xedapen indargabetzaileak indargabetu egiten ditu lege honetan ezartzen duenaren kontra dauden maila bereko edo beheragoko xedapenak.

55. Azken xedapenetako lehenak baimena ematen dio Gobernuari HAZALen euskarazko bertsioa arautu eta harmonizatu dezan.

56. Azken xedapenetako bigarrenak legearen indar hartzea zehazten du.

BATZORDEAREN ESKU-HARTZEA

57. Irizpen hau ematea nahitaezkoa da, «lege-aurreproiektuak» direnerako halaxe ezarri baitu —horien edukia eta helburua direnak direla ere— Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruz azaroaren 24an emandako 9/2004 Legeak (aurrerantzean, EABJL) 3.1. a) artikuluan. Era berean, ez gaude xedapen berak nahitaezkotasun horri buruz adierazitako salbuespenetako baten aurrean.

GOGOETAK

I <u>EGITEKO PROZESUA</u>

58. Batzorde honen doktrina errepikatua da prozedurazko betekizun oro baldintza material baten ondorio dela. Hori dela eta, hura aztertzen delarik, benetan betetzen dela egiaztatu behar da, formalki edo errutinaz betetzetik harago. Ekintza edo arauen inguruko kontuak epaitzeko irizpidea beti hori bada, legearen aurreproiektuez ari garelarik, irizpide hori nabarmendu egiten da, izan ere, legegintzako eskumenaren eta arau-arloko eskumenaren arteko ezberdintasun muturrekoak ["legegileak ez du Konstituzioa gauzatzen, egiten duena hark ematen duen esparruaren barnean askatasunez eskubidea sortzea da, izan ere, arau-arloko eskumena baliatzean "Konstituzioarekin eta legeekin bat

etorriz jarduten du (EKren 97. artikulua)" (besteak beste, 209/1987 KAE, abenduaren 22koa), EK, EAEE edo, zenbaitetan, lege organikoetan izapide espezifikoren bat aurreikusten ez badute –gure ordenamenduan oso salbuespen bereziak-"] azterketa hori nabarmenki baldintzatzen du.

59. Legebiltzarrean hedatzen da bere zabalean legegintza-prozedura, eta Konstituzioak (EK), Euskal Autonomia Erkidegoaren Estatutuak (EAEE) edo, batzuetan, lege organikoek baldintzak ezartzen dituzten berariazko kasuetan izan ezik, lege-proiektuek bete behar duten baldintza bakarra da beharrezko aurrekariekin batera bidaltzea Legebiltzarrera, hark bere iritzia eman ahal izan dezan; gutxienez ere, memoria orokorra, finantzaketari buruzko eranskina eta kontrol ekonomikoko txostena —aurrekontuari karga edo zama dakarkioten proiektuetan—, gure irizpena eta legeriaren arabera nahitaezko diren beste txostenak (Jaurlaritzaren ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 57. artikulua, eta Ganberako Araudiaren 133.2. artikulua).

60. Eratuko den produktua lege bat denean, gobernuak hura prestatzean jarraitzen duen bidea aztertu egiten da, ez bere balioan eragina izan dezaketen akatsak saihesteko; baizik eta Legebiltzarrera argudiaturiko —gogoeta baten ondorioz hartutako erabakiaren ondotik— eta zentzuzko araudi bat helarazten dela konprobatzeko —gure ordenamenduko jarraibide axiologikoekin bat etorriz—.

61. Horregatik hedatu da lege-aurreproiektuetara ere xedapen orokorrak egiteko prozedurari buruzko abenduaren 22ko 8/2003 Legeak (XOEPL) xedapen orokorretarako ezarritako metodologia bera. Horrela azaltzen da zioen azalpenean: "…. [hartara], legegintzako ahala duenaren eginkizuna erraztu egingo da, hobeto funtsatutako proiektuak aurkeztuko baitzaizkio eztabaidatu eta erabakitzeko, helburuak erdiesteko egokiago eta finagoa den teknika juridikoz, artikulutan banatuak».

62. Halaber, hori du azken helburutzat Batzordearen azterketak, gobernuaren barnean aurreproiektuak eratzeko prozesua behatzen baitu, ekimenari buruzko epai juridikoa osatzeko ezinbestekoak diren datuak barneratzen dituen egiaztatzeko (helburuen egokitasunari dagokiona eta proiektutako eduki arau-emailea barneratzen dituena).

63. Horregatik, betiere aipatu ikuspegi material horren barruan, Batzordeak honako hauek aztertzen ditu: organo sustatzailean prestatzeko fasea —kontuan hartu dituen premisa faktikoak eta juridikoak, lehen testua egin aurreko hausnarketa—; hartzaileek eta eragindako sektoreek parte hartzeko prozeduraren hasiera-fasea —zer iritzi eman duten, zer proposamen egin dituzten, eta onartzeko edo baztertzeko arrazoiak—; egin beharreko arauaren eragina jardunean nabari dezaketen administrazioen parte-hartzea —eta balorazioa—; eta, arauek diotenaren ondorioz, eta dauzkaten ezaugarri kualifikatuak oinarri hartuta, egin nahi den testu arau-emaileaz irizpena emateko eginkizuna egokitu zaien organoen esku-hartzea. Prozeduraren azterketan, halaber,

ikusten da prestatzean kontuan hartu ote diren egin nahi den arauketaren egingarritasuna kasuan-kasuan baldintzatzen duten faktoreak (ea aztertu diren haren aplikazio-aukerak, haren benetako ahalmena xede diren ondorioak lortzeko), eta, alderdi horretan, arreta berezia jartzen zaio eragin ekonomikoa ebaluatzeko moduari: arauak administrazioei eskatuko dien ahalegin publikoa bezala, ahalegin pribatua ere neurtzen da —arauaren izaeraren ondorioz beharrezkoa izatera—. XOEPLren10.3. *in fine* artikuluan erabilitako hitzetan, zera ebaluatuko da: «bere aplikazioak beste administrazio batzuentzat, partikularrentzat eta, oro har, ekonomiarentzat ekar dezakeen kostua».

64. Adierazitako parametroekin, jarraian aztertzen da Euskal Autonomia Erkidegoko herri-administrazioen zehatzeko ahalaren Legea aldatzeko Lege-aurreproiektuaren testua ekarri duen prozedura.

65. Prozeduraren ibilbideko lehen mugarria da aurreproiektua egiten hastea onartzen duen Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren 2017ko urriaren 26ko Agindua. Aginduak XOEPLren 5.1. artikuluan ezarritakoa betetzen du, zeren arauaren xedea eta helburua identifikatzen ditu eta ondo aztertzen haren bideragarritasun juridiko eta materiala, ordenamenduan dituen ondorioak, aurrekontuan duen eragina eta egokiak diren tramite eta txostenak.

66. Jarraian aurretiazko kontsulta publiko bat egin da (APELen 133.1 artikuluarekin bat) herritar, erakunde eta elkarteek beren iritzia eman eta iradokizunak egin ahal izateko, 2017ko azaroaren 14tik abenduaren 28ra arte, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorraren web atari instituzionalaren bidez.

67. 2018ko otsailaren 20an, justifikazio-memoria bat eratzen da, zeinak lau epigrafetan deskribatzen baititu aurreproiektuaren xedea eta hautatutako alternatiba arautzailea (I), bideragarritasun juridiko eta materialaren justifikazioa (II), oinarrizko legeria legezko testuan txertatzea (III) eta proposatutako araubidearen edukia eta testuaren ildo nagusien zergatiak (IV).

68. Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren 2018ko otsailaren 21eko Aginduak aurretiaz onartzen du bi hizkuntzetan idatzitako aurreproiektua, XOEPLren 7.1 artikuluaren baldintzetan.

69. Txosten juridikoa sail sustatzailearen Zerbitzu Zuzendaritzaren aholkularitza juridikoak egin du (XOEPLren 7.3 artikulua). Bertan, eskumena eta arau-lerruna, bete beharreko tramiteak eta alternatiba arautzailea aztertu ondoren, aurreproiektua aztertzen da, egokitzat jotzen diren oharrak eginez.

70. XOEPLren 8. artikuluak aurreikusitako entzunaldi eta jendaurreko informazioari dagokionez, aurreproiektua jendaurrean jarri zen Lege Garapen eta Arau Kontrolerako

Zuzendaritzaren 2018ko maiatzaren 17ko Ebazpenaren bidez, edozeinek egokitzat jotako oharrak egin zitzan. Hori gomendagarria zen aurreproiektuak gizartean izan dezakeen eragina dela eta.

71. Halaber, eragina jaso zezaketen beste administrazio batzuei bidali zitzaien, zehazki Araba, Bizkai eta Gipuzkoako foru-aldundiei, baita EUDEL-Euskadiko Udalen Elkarteari ere; horrela, XOEPLren 9. artikuluak esleitzen dien parte-hartzea gauzatuz.

72. Hala, Arabako Foru Aldundiak eta EUDELek egindako alegazioak jaso dira. Foru-aldundiak zalantzan jartzen du Legea foru-organoei era subsidiarioan aplikatzea. EUDELek aurreproiektua positiboki baloratu du, oro har, eta oharrak egin dizkie artikuluei.

73. Nahitaezko barne-txostenei dagokienez, Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzak egitura- eta antolamendu-alderdiei buruzko iritzia eman du, baita aurreproiektuak aurreikusten dituen prozedura-alderdiei buruz ere.

74. Funtzio Publikoko Zuzendaritzak uko egin zion hasieran aurreproiektuari buruzko txostena egiteari, eta, ondoren, iritzi zion egokiagoa zela enplegatu publikoen diziplina-araubidea arautzea Euskadiko enplegu publikoaren etorkizuneko Legean.

75. Herri Administrazioetan Hizkuntza Normalizatzeko Zuzendaritzak bere txostena egin du hizkuntza-araudia betetzeari eta euskararen erabilera normalizatzeari buruzko ondorioei buruz, Xedapen orokorrak egiteko prozeduran euskararen erabilera normalizatzeko ikuspegia txertatzeko araubidea ezartzen duen azaroaren 6ko 233/2012 Dekretuaren arabera.

76. Bertan adierazten du testua bi hizkuntzetan idazteari buruzko Gobernu Kontseiluaren 2013ko maiatzaren 14ko akordioa era egokian betetzen dela, bi bertsioak aldi berekoak direnez, halaber, bat egiten du xedapen gehigarriarekin eta azken xedapenetako lehenengoarekin lortu nahi diren helburuekin. Era berean, iradokitzen du gogoeta egin behar dela ea aurreproiektuan ezar daitekeen jakinarazpenaren ondorio ezari buruzko aurreikuspen bat, Vitoria-Gasteizko Udalaren Sindikoak egindako txostenarekin bat, hizkuntza-eskubideak errespetatzen ez direnean.

77. Ez da ezinbestekotzat jo generoaren araberako inpaktu-txosten bat egitea indarrean dagoen beste arau baten aldaketa bat delako; beraz, ez da funtsezkoa gizonen eta emakumeen egoerari dagokienez. Hala, hemen agertzen den salbuespena aplikatu beharko da: 2. puntuaren 1) apartatuaren d) letran agertzen dena (Jarraibideak, genero-eraginaren aurreko ebaluazioa gauzatzeari buruzkoak, eta gizonen eta emakumeen arteko desberdintasunak ekidin eta berdintasuna sustatzeko neurriak

hartzeari buruzkoak, Gobernu Kontseiluak 2012ko abuztuaren 21eko bileran onetsiak). Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeari eskatu zitzaion egiaztatze-txostena, Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 21. artikuluan jasotzen baita, baina ez zenez epearen barnean bidali, izapidetzearekin jarraitu dute.

78. Prozeduraren partaide izan dira hauek guztiak ere: Araubide Juridiko, Ekonomiko eta Zerbitzu Orokorretako Zuzendaritza; Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitza Sailaren Zerbitzu Zuzendaritza; eta Ogasun eta Ekonomia Sailaren Zerbitzu Zuzendaritza. Horiek guztiek ere oharrak egin dituzte.

79. Aurreproiektuaren izapidetzeari buruzko lehenengo memoria batek, 2018ko maiatzaren 18koa bera, hauek aztertu zituen: txosten juridikoak egindako oharrak, EUDELek eta Arabako Foru Aldundiak egindakoak, nahitaezko barne-txostenetan jasota daudenak (Funtzio Publikoaren Zuzendaritzaren bigarrena izan ezik, geroago jaso baitzen–), eta, azkenik, aurkeztutako sailetako alegazioak (Ogasun eta Ekonomia Sailarena izan ezik, ez baitzen epearen barruan jaso). Bertan, ekimenaren organo sustatzaileak horietako batzuk kontuan hartzeko eta beste batzuk ez hartzeko arrazoiak justifikatzen ditu.

80. Ondorio gisa, aurreproiektuaren bertsio berri bat idatzi da, 2018ko maiatzaren 16koa.

81. Gero, memoria ekonomiko bat idatzi, eta bertan jaso da proiektua onartzeak ez duela ekarriko gastu edo konpromiso finantzario handiagoa onartzerik Autonomia Erkidegoko Administrazioarentzat, ezta beste administrazio batzuentzat ere.

82. Memoriaren arabera, tokiko erakundeentzat aurrezkia ekar dezake izapidetze-kostuetan, ekarriko duen prozedura homogeneizazioarengatik eta segurtasun juridikoarengatik. Euskarazko bertsioaren testu osoaren erregularizazioa eta harmonizazioaa Itzultzaile Zerbitzu Ofizialari eman zaio; beraz, haren lan arruntean sartuko da.

83. Partikularrei dagokienez, onartzen da prozedura hauetan adin txikikoek defentsa letradua izateko eskubidea zabaltzeak gastuak ekar diezazkiekeela haien familiei edo legezko ordezkariei.

84. Kontrol Ekonomikoko Bulegoak (KEB), enpresan duen inpaktuari buruzko txostena egitea faltan botatzen badu ere, uste du aurreproiektuak ez duela aldaketarik sortzen autonomia-erkidegoaren sektore publikoaren antolamendu-egiturarako, ez duela eragiten Euskadiko ogasun orokorrari dagozkion alorretan, Euskadiko ogasun orokorraren antolarauei buruzko Legearen testu bateginaren 1.2 artikuluan identifikatuak —azaroaren 17ko 1/1997 Legegintza Dekretuak onartu zen testu bateratu

hori—, ez duela sortzen zuzeneko betebehar ekonomikorik Autonomia Erkidegoko Administrazio honentzat, hau da, erabil daitekeen aurrekontu-baliabideekiko finantzazio gehigarria eskatzen duen betebehar ekonomikorik; beraz, printzipioz, ez du eragiten zuzenean eta berehala Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko aurrekontuan gastuaren alderdian, eta ez du eragiten diru-sarreren alderdian.

85. Aurreproiektuaren izapidetzeari buruzko bigarren memoria batek, 2018ko uztailaren 13koa bera, izapide hauen emaitza aztertzen du: Ogasun eta Ekonomia Sailaren alegazioak, Funtzio Publikoko Zuzendaritzaren bigarren txostena eta KEBen txostena. Azterketa horretatik ondorioztatzen da ez dela beharrezkoa aldaketarik sartzea aurreproiektuan.

86. Halaber, enpresan duen inpaktuaren ebaluazioa txertatzen du, hau da, Euskadiko ekintzaileak eta enpresa txikiak babesteari buruzko ekainaren 28ko 16/2012 Legearen 6. artikuluan eskatzen den ebaluazioa, eta adierazten du ez duela zuzeneko inpakturik edo eragin nabarmenik izango enpresak eratzen, martxan jartzen eta haien funtzionamenduan.

87. Jasota dago, azkenik, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren Negoziazioaren Mahai Orokorraren idazkariaren ziurtagiri bat, 2018ko uztailaren 16koa, zeinean adierazten baita sindikatu-ordezkariei aurreproiektuaren kopia bat eman zitzaiela, alegazioetarako, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren Negoziazioaren Mahai Orokorrak 2018ko ekainaren 6an egindako bileran.

88. Tramite hori betetzeko arrazoia da, pentsa daiteke, HAZALen 1.3 artikulu berriak ezarritakoa. Horren arabera, deklaratzen da, zuzenbide osagarri edo ordezko gisa,HAZALen jasotako xedapenak erabili ahal izango dituztela, ordezko zuzenbide gisa, administrazio publikoek beren diziplina-ahala beren zerbitzura diharduten langileekin ezartzeko orduan, dena delakoa izanik ere enplegu-harremanaren izaera juridikoa.

89. Arau bat besterik ez da aplikazio-hutsuneak estaltzeko diziplina-araubidearen eremuan arau espezifikorik ez dagoenean. Horrek oso urruneko eragina dauka, ezdeusa ez esateagatik, lan-baldintzetan.

90. Edonola ere, funtzionario publikoak eta langile lan-kontratudunak, diziplina-araubideari dagokionez, arau hauetan ezarritakoaren mende daude: Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren (EPOE) Legearen testu bateginak —urriaren 30eko 5/2015 Legegintzako Errege Dekretuz onetsia— VII. tituluan ezarritakoak, eta funtzio publikoko legeek estatutu hori garatzeko ematen dituzten arauak.

91. Zehapen-araubide orokorraren aplikazio osagarri hori ez dago EPOEn aurreikusia, gai honetan oinarrizko legegilea dena, eta SPAJLren 25.3 artikuluak besterik adierazten du.

92. SPAJLren 25.3 artikuluaren arabera, zehapen-ahalaren printzipioak berdin aplikatuko dira administrazio publikoek bere diziplina-ahala baliatzen dutenean beren zerbitzuko langileekiko, enplegu-harremanaren izaera juridikoa edonolakoa dela ere. Baina erreakzio bat da AJAPELen 127.3 artikuluak ezarritako esklusioak izan zituen kritikei, EKren 25 eta 24.2 artikuluetatik zuzenean ateratzen diren printzipioak baitira. Hau da, SPAJLk ere ez du aldaketa esanguratsurik sartzen estatutu juridikoan.

93. Nolanahi ere, diziplina-araubideari dagokionez, hori ez da aipatzen berariaz EPOEren 37.1 artikuluaren negoziazio-xedearen gaien zerrendan, eta EPOEren 37.2.b) artikuluak alde batera uzten du negoziatzeko betebeharretik «administrazio-egintza eta -xedapenak egiteko prozeduraren araubidea».

94. Laburbilduz, prozeduraren izapidetzeari buruz egindako bi memoriak behar bestekotzat jotzen ditugu; izan ere, memoria horiek XOEPLren 10.2 artikuluak aurreikusten duen ondorio-memoriari esleitutako papera betetzen dute, aurreproiektua aldatu edo aldatu gabe mantentzeko arrazoiak adierazten baitituzte, lantze-prozeduran formulatutako ohar eta iradokizunekin bat.

95. Hori guztia kontuan izanda, balorazio positiboa eman dakioke xedapen orokorrak egiteko prozeduraren jarraipenari.

II ESKUMENEN BANAKETA

96. Gure irizpenetan ohikoa den bezala, adierazi behar da, erkidegoko lege bat aldatzeko arau bat denez, legeak aldatzen duen legearen, HAZALen, eskumen-oinarri berdina duela.

97. Batzorde honek lege horren txostenik egin ez zuenez, komeni da gaiaren azaleko konstituzio- eta eskumen-kokapen bat egitea. Beste ezer baino lehen, esan behar dugu lege bidezko arauketa ez dela EKren 25.1 artikuluak eta EKren 24.2 artikuluak aitortutako oinarrizko eskubideen garapen bat, eta ez zaiola aplikatzekoa EKren 81.1 artikuluak ezartzen duen Estatuarentzako erreserba.

98. Eskubidea zuzenean garatzeko eduki arautzailea Konstituzioak hartu du bere gain, zeren artikulu horiek gorde behar diren berme materialak dituzte, Konstituzio Auzitegiaren otsailaren 5eko 9/2018 epaiak (KAE) gogoratzen duen bezala, 2015eko martxoaren 16ko 54/2015 KAEa aipatuz, 7. OJ, « 1981eko ekainaren 8ko 18/1981 KAEtik, 2. OJ, EKren 25.1 artikulutik eratorritako printzipio substantiboak zehapen administratiboei aplika dakizkiekeela deklaratu da, kontuan hartuta zigor-ordenaren inspirazio-printzipioak aplikatzekoak

zaizkiola, ñabardura batzuekin, zehapen-arloko Zuzenbide Administratiboari, biak baitira Estatuaren zigor-ordenamenduaren adierazpenak, eta Administrazioaren zehapen-ahalmenak baliatzera bideratutako jarduketetan proiektatu ditu EKren 24.2 artikuluan ezarritako prozedura-bermeak. Hori, ez soilik hitzez hitzeko aplikazioaren bidez, baita behar den heinean ere aginduaren oinarrian dauden funtsezko balioak gordetzeko».

99. Konstituzio Auzitegiak, EKren 25.1 artikuluaren arabera, ondo ezarri du Administrazioaren zehapen-ahalak lege-lerruneko arau baten estaldura behar duela, nahitaez, administrazioaren esku dauden zehapen-ahalmenak salbuespenezkoak direla kontuan hartuta (KAEak: 3/1988, urtarrilaren 21ekoa [RTC 1988, 3], 9. OJ, eta 305/1993, urriaren 25ekoa [RTC 1993, 305], 3. OJ), baina eskakizun hori ere malgutu egin du: «Administrazio-arloko arau-hausteen eta zehapenen testuinguruan, Lege-erreserbaren irismena ezin da izan gaur egun den bezain zorrotza zentzu hertsian hartutako zigor mota eta -zehapenei dagokienez; eta hori, bai ahal publikoak banatzeko eredu konstituzionalari lotutako arrazoiengatik, bai gai jakin batzuetako erregelamenduzko ahalaren izaera nolabait ezabaezinagatik, bai eta, azkenik, zuhurtasunak edo egokitasunak eskatuta ere» (KAEak: 42/1987, apirilaren 7koa, 2. OJ; 25/2004, otsailaren 26koa, 4. OJ).

100. Zehazki, Estatuak zehatzeko ahalari egin dion erregulazioa EKren 149.1.18 artikuluak aitortutako eskumenean sartu du (APELen azken xedapenetako 1. eta SPAJLren azken xedapenetako 14.1), hau da, administrazio publikoen araubide juridikoaren eta administrazio-prozedura erkidearen oinarrietan.

101. Bigarrenik, HAZALen zioen azalpenean zuzen adierazten den bezala:

> Zigortzeko araubidea 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: administrazio publikoetako araubide juridikoko oinarriak eta administrazio-prozedura komuna direla eta Estatuari dagozkion aginpideak, Konstituzioko 149.1.1 atalean xedatutakoaren arabera».

102. Konstituzio-jurisprudentziaren arabera, denen erakusgarri irailaren 28ko 148/2011 KAE, zehatzeko ahala ez da eskumen-titulu autonomo bat (156/1985 KAE, azaroaren 15ekoa, 7. OJ), eta autonomia-erkidegoek zehatzeko ahala dute eskumenak dituzten gai substantiboetan; hala, tipoak eta zehapenak ezarri edo modulatu ditzakete Estatuaren oinarrizko arau edo printzipioen esparruan eta aukera hori bereizezina da zuhurtasun edo aukera politikoaren eskakizunetatik, logikoki, alda daitezkeenak lurralde-eremu desberdinetan. Nolanahi ere, ematen dituzten xedapenek bat etorri beharko dute zehapen-zuzenbide administratiboaren esparru honetan (EKren 25.1. art.) ezarritako konstituzio-bermeekin, eta ez dute sartuko desadostasun arrazoigaberik eta

neurrigaberik, lortu nahi den helburuarekiko, lurraldearen beste leku batzuetan aplika daitekeen araubide juridikoari dagokionez.

103. Nahiz eta zehatzeko ahalaren antolamendua eskumen material substantiboari lotu, ezerk ez du eragozten, zehatzeko ahala arautzeko eskumena gai jakin batzuetara mugatuta dagoenez, eta zehatzeko ahal orokorra ez denez, era bereizian egitea ahal hori agertzen den hainbat sektoretako legeak ematean, zeren uztailaren 23ko 173/1998 KAEn bezala argudia baitaiteke:

> Legegintza teknikaren aukera bat da, legegilearen konfigurazio askatasunean bete-betean sartzen dena, eta gaian dagoen arau-sakabanatzea leuntzeko bertute dudagabea du.

104. Ez dago zalantzarik EKren 25.1 artikuluaren konstituzio-bermeak, Konstituzio Auzitegiaren eta Auzitegi Gorenaren jurisprudentziarekin bat, behar bezala jasota daudela SPAJLren atariko tituluaren III. kapituluan, hau da: 25. artikulua, legezkotasun-printzipioa (*nullum crimen nulla pena sine lege* arauaren adierazpena eta bere berme bikoitz material eta formalarena); 26. artikulua, atzeraeraginik eza (*lex previa*); 27. artikulua, tipikotasun-printzipioa (*lex scripta y certa*); 28. artikulua, erantzunkizuna (erruduntasun-printzipioa): 29. artikulua proportzionaltasun-printzipioa (justizia ordenamenduaren goi-mailako balio gisa); 30. artikulua, preskripzioa (segurtasun juridikoaren printzipioa); eta 31. artikulua, zehapen-konkurrentzia (*non bis in ídem* printzipioa).

105. Gainera, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzko azaroaren 26ko 30/1992 Legean (AJAPEL) agertzen ziren lehendik, nahiz eta formulazio zehatzean ñabardura batzuk sartu diren.

106. Administrazio-prozedura zehatzaileari dagokionez, egia da oinarrizko arau berri batzuk gehitu direla, administrazio-prozedura erkidearen arautzat jotzen direnak autonomia-erkidego guztientzat, eta bertan sartuko lirateke zehatzailea eta administrazio publikoen erantzukizuna erreklamatzekoa (APELen 1.1. artikulua). Nahiz eta AJAPELen zioen azalpenean hau adierazi, orduan ezarritakoak behar bestekoak zirela adierazi baitzen: «Horiek guztiak oinarrizkotzat jotzen dira Konstituziotik eratortzen direlako eta administratuei bermatzen dielako trataera erkide bat administrazio publikoen aurrean; aldiz, prozedura material zehatzak ezartzea administrazio publiko bakoitzaren kontua da beren eskumenak baliatzean» (14. epigrafea).

107. Baina, Konstituzio Auzitegiaren doktrinaren arabera –166/2014 KAE, urriaren 22koa–, zehapen-prozeduraren kontzeptuazio zehatzago hori badirudi ezin dela eragotzi:

a) Lehenik, «administrazio-prozedura erkidea»ren diseinua, hau da, administrazio publiko guztiak beren prozedura guztietan jarraitu behar duten prozedurazko bidearen egitura orokor horren diseinua (227/1988 KAE) Estatuaren eskumen esklusiboa da.

b) Bigarrenik, eta aurrekotik eratorrita, eginkizun horretan Estatuak askatasuna du, zeren, Konstituzioak ezartzen dizkion printzipioak errespetatuta —adibidez, EKren 24.2 artikuluaren bermeak ontzat hartzea administrazio-prozedura zehatzailearen arauketan (denen erakusgarri, 18/1981 KAE, ekainaren 8koa), Administrazioaren efikazia EKren 103.1 artikuluaren araberakoa, edo interesdunaren entzunaldi-bermea «hala dagokionean» EKren 105 c) artikuluaren arabera—, Estatuak hainbat eredu posible hauta ditzake.

c) Hirugarrenik, EKren 149.1.18 artikuluak ezarritako eskumenaren titulartasunaren ondorioz, Estatuari baino ez dagokio balorazio hori, eta horren emaitzaren muga bakarra da autonomia-erkidegoek beren gain hartutako eskumenekiko errespetua. Horrela, argi dago Estatuak ezin duela oztopatu autonomia-erkidegoen barne-antolamendua, tramite jakin batzuetarako, adibidez eskaerak aurkezteko, organo eskudunak adieraziz [190/2000 KAE, uztailaren 13koa, 11 a) OJ] edo kontrolatzeko Estatuko organoak ezarriz autonomia-erkidegoei, esaterako, Estatu Kontseilua (204/1992 KAE, azaroaren 26koa, 5. OJ) edo Estatuaren Esku Hartze Orokorra ezarriz (KAEak: 150/2012, uztailaren 5ekoa, 11 OJ, eta 130/2013, ekainaren 4koa, 12. OJ), eta ezin du autonomia-eskumenak baliatzeko modu zehatz bat arautu ere (36/1994 KAE, otsailaren 10ekoa, 6. OJ) edo oro har, «alor horretako eskumen-arau espezifiko» bat ezarri (94/2013 KAE, apirilaren 23koa, 6. OJ), zeren autonomia-erkidegoek erreserbatuta dute prozedura «tramitatzeko arau arrunten» arauketa [KAEak: 175/2003, irailaren 30ekoa, 10 c) OJ, eta 126/2002, maiatzaren 20koa , 10 a) OJ]. Baina ezarritako muga horietatik kanpo, esan dugun bezala, autonomia-erkidegoen eskumen espezifiko eta propioengatik, Estatuak eskumena du administrazio-prozeduraren arauak ezartzeko baldin eta administratu guztien trataera komun bat ziurtatzen badute administratuek administrazio publikoekin dituzten erlazioetako alderdirik garrantzitsuenetan.

d) Eta azkenik, jakina, autonomia-erkidegoek beren eskumenen arabera arautzen dituzten gaiengatiko prozedura bereziek beti «errespetatu» behar dute Estatuak definitutako eredu hori edo egitura orokor hori (horrela, besteak beste, KAEak: 188/2001, irailaren 20koa, 11. OJ; 178/2011, azaroaren 8koa, 7. OJ eta 150/2012,

uztailaren 5ekoa, 9. OJ), zeren bestela Estatuak ez luke beteko administrazio-prozedura «erkidea» izateko funtzioa.

108. EKren 24.2 artikuluaren prozedura-bermeei dagokienez, 59/2014 KAEn, maiatzaren 5ekoan, adierazitakoa gogoratu behar da:

> Horrela, prozedurarik bete gabe zehapenak ezartzeko hasierako gaitzespenetik hasita, beste doktrina bat eratu da, arian-arian, zeinak bereganatu baitu EKren 24. artikuluko bermeetako asko indarrean daudela administrazio-prozedura zehatzailearen barruan. Denak zerrendatzeko asmorik gabe, hauek aipa daitezke: defentsarako eskubidea, edozein defentsa-gabezia debekatzen duena; laguntza letradurako eskubidea, zenbait baldintzekin helaraz daitekeena; akusazioaren berri jasotzeko eskubidea, egotzitako egitateak ez aldatzeko ondorio saihetsezinarekin; errugabetasun-presuntziorako eskubidea, horrek esan nahi du Administrazioak duela arau-haustea eratzen duten egitateen froga-zama, oinarrizko eskubideak urratuta lortutako frogak erabiltzeko debekuarekin; bere buruaren aurka ez deklaratzeko eskubidea; eta, laburbilduz, defentsarako froga-baliabideak erabiltzeko eskubidea, eta hortik eratortzen da EKren 24.2 artikulua urratzen duela froga-baliabideak arrazoitu gabe ukatzea [denen erakusgarri, KAEak: 7/1998, urtarrilaren 13koa (RTC 1998, 7), FJ 5; 3/1999 KAE, urtarrilaren 25ekoa (RTC 1999, 3), 4. OJ; 14/1999, otsailaren 22koa (RTC 1999, 14), 3 a) OJ; 276/2000 , azaroaren 16koa (RTC 2000, 276), 7. OJ, eta 117/2002, maiatzaren 20koa (RTC 2002, 117), 5. OJ].

109. Eta epaiak berak hau gehitzen die haiei «administrazio-egintza zehatzaile baten jakinarazpen edo epatze administratiboko balizko akatsek, kasu honetan bezala, konstituzio-garrantzia dute EKren 24. artikuluaren ikuspuntutik (4. OJ)».

110. APELen problematikoa dena da, zehapen-prozedurari buruz kapitulu bat izan beharrean, administrazio-prozedura erkidean sartu dituela prozedura horri aplika dakizkiokeen espezialitateak, eta horrek batzuetan zaildu egiten duela ondorioztatzea administrazio-prozedura erkidearen aurreikuspen batzuk bateragarriak diren eta administrazio-prozedura zehatzailean sartzen diren.

111. Espezialitate horiek manu hauetan daude barreiatuta: 53.2 artikulua (ustezko erantzuleen eskubideak), 55.2 artikulua (aurretiazko jarduketak), 60.2 artikulua (prozedura hastea goragoko aginduaren ondorio gisa), 61.3 (prozedura hastea beste organo batzuk era arrazoituan eskatuta), 62. artikulua (prozedura salaketa baten ondorioz hastea, 63. artikulua (hasierako berezitasunak), 64. artikulua (prozedura hasteko erabakia), 77.4. artikulua (frogatutzat jotako egitateak), 85. artikulua

(prozeduraren amaiera), 89. eta 90. artikuluak (ebazpen-proposamena eta ebazpenaren espezialitateak) 96.5 artikulua (izapidetzea sinplifikatua), 98.1.b) artikulua (betearazi beharra), 114.1.f) artikulua (prozedura osagarriak), eta lehenengo xedapen gehigarria 2.c. (prozedura bereziak).

112. Nolanahi ere, APELen arauketak ez du esan nahi autonomia-erkidegoek ezin dutenik sartu organo eskudunei buruzko prozedura-tramite gehigarririk edo desberdinik edo espezialitaterik, hauek direla eta: organo eskumendunak, gaiaren araberako prozedura jakinaren epeak, hasteko eta amaitzeko moduak, argitaratzea eta jaso beharreko txostenak. APELen 1.2 artikuluak eta 129.4 artikuluaren bigarren paragrafoak onartu egiten dute hori, nahiz eta ezarri zenbait berme formal (lehenengoak legean aurreikusi behar dira, bigarrenak, aldiz, erregelamenduan ezar daitezke) eta material (efikaza, proportzionatua eta beharrezkoa denean prozeduraren helburuak lortzeko) 55/2018 KAEk, maiatzaren 24koak (6. OJ) baliozkotuak.

113. Ildo horretan, Batzordeak uste du, adibidez, sar daitezkeela tramite gehigarriak, zehapen-prozeduran bermeak indartzera bideratuak, edo autonomia-erkidegoak eskumena duen eremu materialetara egokitutako prozedura-espezialitateak.

114. Soilik era horretara bateratzen dira EKren 149.1.18 artikuluko Estatu-eskumena eta EAEEren 10.6 artikuluak aitortzen duen autonomia-eskumen esklusiboa «EAEko oinarrizko eskubide eta antolamenduaren espezialitateetatik eratortzen diren arau prozesal eta prozedura administratibo eta ekonomiko-administratiboen alorrean».

115. Azken finean, autonomia-erkidegoak zehatzeko ahala arautu dezake eskumen arauemailea duelako gai desberdinetan; hala, oinarrizko arauak eta prozedurazkoak onar ditzake, baina hori egitean Estatuak EKren 149.1.18 artikuluaren arabera emandako oinarrizko araudira egokitu beharko du.

116. Beraz, eskumena lotuta dagoenez arauketa substantiboa ezartzeko izaten den eskumenarekin, horrek justifikatzen du legea, halaber, lurralde historikoei aplikatzeko modukoa izatea erakunde erkideek eskumen arauemaileak dituztenean, izan osoak izan lurralde historikoetako organoekin partekatuak, HAZALen 1.1. artikuluaren testuak berariaz jasotzen duen bezala, zeinaren idazketa aldatu gabe mantentzen den.

117. Ez da beharrezkoa errepikatzea zer eskumen-banaketa aurreikusi duten EAEEk eta azaroaren 25eko 27/1983 Legeak, autonomia-erkidegoen erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-organoen arteko erlazioei buruzkoak, eskumen esklusibo (edo eskumen oso, HAZALen pareko idazketan), partekatuen (garapen arauemaileen eskumenak) eta betearazleen artean.

118. Betearazteko eskumenak bere barnean hartzen du era mugatuan aplikatzea zehatzeko ahalaren araudi arauemailea jarduten den gaian (denen erakusgarri, KAEak: 87/1985, 227/1988, 195/1996 eta 104/2013).

119. Tokiko erakundeei dagokienez, EAEEren 10.4 artikuluaren eskumen generikoaren kasuan «Tokiko araubidearen eta EAEko funtzionarioen estatutuaren eta toki-administrazioaren alorrean, alde batera utzi gabe Konstituzioaren 149. 1.18. artikuluan ezarritakoa.» , berriz ere gai honetan zehapen-araubide espezifikoa ordenatu dezaketen eskumen sektorialak gehitu dira, eta hori ere aplika daiteke haietan.

120. Gogoratu behar da SPAJLren 25. artikuluak adierazten duela toki-erakundeen zehatzeko ahala baliatuko dela Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen X. tituluan ezarritakoaren arabera (TAOAL). Hortik, beharrezkoa da nabarmentzea 139. artikuluaren edukia; izan ere, toki-erakundeek, toki-intereseko elkarbizitza-harremanak eta beren zerbitzuen, ekipamenduen, azpiegituren, instalazioen eta espazio publikoen erabilera egoki antolatzeko, arloan berariazko araudirik egon ezik, «hurrengo artikuluetan ezarritako irizpideekin bat arau-hausteen sailkapena finkatu ahal izango dute, baita zehapenak ezarri ere, kasuan kasuko ordenantzetan jasotako eginbeharrak, debekuak zein murrizpenak ez betetzeagatik », horietan arau-hausteen sailkapen bat ezartzen da eta zehapen ekonomikoentzako muga batzuk.

121. Bestalde, Euskadiko toki-erakundeei (ETEL) buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 44. artikuluak zerrenda batean ezarri ditu udalerriko auzotarren betebeharrak eta erantzukizunak (1. apartatua), eta udalerrian modu zirkunstantzialez dauden pertsonek ere betebehar-erantzukizun horiek bete beharko dituztela erabaki [b) idatzi-zatian aurreikusitakoa izan ezik], auzotar izan ez arren (2. apartatua). Artikulu horrek, azkenik, hau ondorioztatzen du: «aipatutako betebeharrek eta erantzukizunek gidatuko dute, printzipioak diren aldetik, tokiko araugintza-ahala, politika publikoak, zehapen-motak eta hala badagokio, zehapenen aplikazioa eta espazio publikoa zaintzea, bizikidetza-harremanak eta zerbitzu publiko jakin batzuk ematea xede duten udal-ordenantzetan araututako zehapen-prozedurei dagokienez».

122. Azkenik, ETELen bigarren xedapen gehigarriak hau ezartzen du: «Kasuan kasuko sektore-legeak, zehapen-prozedura arautzerakoan, ordenantzak ere arau-hauste eta zehapenak tipifikatzen laguntzea aurreikusten duenean, aukera egongo da –legeak isunak nahitaezkoak direla ezarri ezean– ordenantzan, isunen ordez, tokiko komunitatearen aldeko lan baliokideak eta arau-haustearen larritasunarekiko proportzionalak izango direnak ezartzeko –hala nola prestakuntza saioetara joatea edo gizarte-jardueretan parte hartzea–, betiere organo zehatzaileak hala erabakitzen badu».

123. Aurreikuspen horiek Konstituzio Auzitegiaren epaietara egokitzen dira (otsailaren 26ko 25/2004 KAE):

Beharrezkoa da aipatzea ekainaren 8ko 132/2001 KAEan ezarritako doktrina. Epai horren 6. oinarri juridikoan malgutasun pixka bat onartu genuen EKren 25.1. artikuluaren lege-erreserbaren irismena identifikatzean zigor-edukiko udal-ordenantzei dagokienez, adieraziz arau-hauste eta zehapenen tipifikaziorako Legearen eskakizunak malgua izan behar duela gai batzuetan, zeinetan, tokiko interesa agertzeagatik, udal-arauketarako eremu handi bat dagoen; betiere, toki-arauketa Udaleko osoko bilkurak onartzen badu. Hala ere, hau ere agertu zen, malgutasun horrek ez du balio lege-eskakizuna zeharo baztertzeko, «zeren udalerriei –TAOALen 25.2 artikuluaren eskakizunaren arabera– eskumenak legez esleitze hutsarekin ez zaielako baimenik ematen udal bakoitzak bere eskumeneko gaietan gertatutako lege-hausteak eta dagozkien administrazio-zehapenak erabat eta bere irizpidearen arabera tipifika ditzan. Ez dago elkarrekikotasunik, beraz, bi hauen artean: alde batetik, tokiko intereseko alor material bat arautzeko ahalmena, eta, bestetik, Udal ordenantza batek ezarritako betebehar bat ez betetzea noiz eta nola zigortu daitekeen edo zigortu behar den ezartzeko boterea. Malgutasuna iritsi arren ez eskatzeraino Legean legez kontrako eta zehapen mota bakoitzaren definizio bat, ez du legegilearen inhibiziorako aukerarik ematen».

EKren 25.1. artikuluari dagokionez, aipatutako epaian eta 2. oinarri juridikoan eskakizunak atera dira: batetik, eta arau-hausteen tipifikazioari dagokionez, baieztatzen dugu Legeari dagokiola juridikotasun-kontrako gutxieneko irizpideak ezartzea, zeinen arabera Udal bakoitzak ezar ditzakeen arau-hauste motak, baina horrek ez du esan nahi motak definitu behar direnik, ezta generikoak ere, baizik eta Udal bakoitzaren balorazioa orientatu eta baldintza dezaketen irizpideak ezarri behar direla arau-hauste motak ezartzerako garaian. Bestalde, zehapenei dagokienez, EKren 25.1. artikulutik eskakizun bat eratortzen da, gutxienez. Horren arabera, gai bakoitzeko Lege arautzaileak udal-ordenantzek ezar ditzaketen zehapen-klaseak ezarriko ditu; hemen ere ez da eskatzen Legeak zehapen klase espezifiko bat ezartzea legez kontrakoen talde bakoitzerako; aitzitik, udal ordenantza bakoitzak predeterminatu ditzakeen balizko zehapenen zerrenda bat eskatzen da, ordenantzak berak tipifikatzen dituen legez kontrako administratiboen larritasunaren araberakoa.

124. Laburbilduz: alde batetik, toki-erakundeak HAZALen aplikazio-eremuan sartzea, 1.2 artikulu berriarekin orain zehazten dena, eta, bestetik, 4.4. artikuluko arau-hauste eta zehapen motak ezartzen dituzten udal-ordenantzak onartzean errespetatu behar

dituzten berme materialei buruzko araua, bateragarriak dira gai honetako eskumen-banaketarekin, eta kontuan hartzen dituzte udalek dituzten eskumenak.

III AURREPROIEKTUAREN EDUKIAREN AZTERKETA

A) Ohar orokorrak

125. Arestian ohartarazi dugunez, aurreproiektuak HAZALen arauketa eguneratzen du zehatzeko ahalaren alorrean.

126. Erreforma baldintzatuta dago Estatuak EKren 149.1.18 artikuluan oinarrituta emandako oinarrizko araudi berria dela eta. APEL eta SPAJLren aurreikuspenak proiektatutako testura eraman dira, orokorrean, lege horien eduki berdinarekin. Eramate hori, gure ustez, HAZALek bere bi bertute handiak galdu gabe egin da, nahiz eta txertatze egoki horrek gero aztertuko ditugun arazo batzuk sortzen dituen.

127. Lehenik, lege-testu bakarrera bildu du zehatzeko ahalaren diziplina — administrazio-zuzenbide zehatzailearen zati orokorra, bere zioen azalpenak dioen bezala—, eta edozein gaitan zehatzeko ahala baliatzeko prozedura.

128. Horrek, zalantzarik gabe, operadore juridikoen lana errazten du (nahiz eta ez duen saihesten lege sektorialetara jo beharra).

129. Bigarrenik, HAZALek, ez du soilik sistematika egoki bat jarraitzen, funtsezko arau orokorrak (II. kapitulua) eta prozedura (III. kapitulua) bereiziz, baizik eta, bereziki lehenengoen kasuan, asmo arautzaile bat erakusten du, gaiaren garrantziarekin bat, Zigor Kodeko printzipioen bidezko egokitzapenak eginez *ius puniendi* administratiboaren berezitasunei, une horretara arte administrazio-ordenamendu bateratua merezi izan ez duten alderdietan.

130. Hala nola erantzukizuna salbuesteko kausak, erantzukizuna aldatzeko inguruabar eta zirkunstantziak, erantzukizuna zehaztea, konfiskatzea, zehapena, zatikatu, eten, murriztu eta ordeztea, arauak eta arau-hausteak pilatzea, erantzukizuna azkentzea, baita indultuaren araubidea eta zehapenaren kommutazioa ere.

131. Horri erantsi behar zaio, nahiz eta eduki arauemaile zorrotz bat ez izan, zioen azalpenak adierazten dituela ez soilik araubidearen printzipioak eta ildo orokorrak, baita manu gehienetan sartutako eduki arauemailearen zergati eta arrazoiak ere, hobeto ulertzea eta zuzen aplikatzea erraztuz.

132. Nahiz eta proiektatutako testu hori inspiratzen den HAZAL estatuaren oinarrizko legeriara egokitzeko ezinbestekoak diren aldaketak soilik egiteko ideian, saihetsezina

zena, zehaztasun-aldaketa batzuk sartzen dira (aurrerago landuko ditugunak), baina baita garrantzi handiagoko aldaketa juridiko bat ere.

133. Arau substantiboen eta prozeduraren arteko banaketa horretan, HAZALek lehenengoak hartzen ditu kontuan, II. kapituluan zehar, malgutasun handiagoarekin, 2.2. artikuluaren barnean hartuz zehapen-araubide desberdinak ezartzen dituzten arau sektorialak. Egia esan, 4. eta 11. artikulua arautzaile sektorialari bideratuta daude, eta aplikatzaileak aintzat hartu beharko ditu kapituluko manu gehienak (6, 7, 10., 13., 14., 15., 16. edo 22. artikuluak) aipatzen dituzten zehapen-arau sektorialetan ezarritakoa.

134. Desberdina da zehapen-prozedurarekin gertatzen dena —HAZALen III. kapitulua—, eta zioen azalpenak era argian azaltzen du:

> Substantiboaren esparruan besterik gertatu bada ere, jardunbidearenean, arlokako zigor-erregimena osatzen duten arauek ez dute inolako interbentziorik izan behar; hala uste da. Eta, hain zuzen ere, lege honen helburuetako bat jardunbideari buruzko hainbeste arau egoteari amaiera ematea da, ugaritasun horrek segurtasunik eza baitakar, eta ez baitio mesederik egiten jardunbidearen eginkizunari. Horren ondorioz, 23. artikuluak dioen bezala, kapitulua jardunbide guztiek bete beharrekoa izango da eta ez dira arlokako arauak aipatzen, 2.1 artikuluan hala egiten bazen ere.

135. Aurreproiektuak, dirudienez, amaiera ematen dio eskema horri, eta 1.5 artikulu berrian zuzeneko sarrera ematen die «gaia dela eta lege bereziek araututako administrazio-prozedurei», halere, lege berezien kontzeptuak azalpen bat eskatuko luke, agian, HAZALen testuinguruan. Ez dakigu lege bereziak aipatu nahi dituen, HAZALen araubide orokorrarekin zerikusirik ez duen zehapen-araubide oso bat sartzen dutelako, edo lege sektorialak, HAZALen araubide orokorrean aurreikusitakoez gain edo horiez bestelako tramiteak sartzen dituztenak (kontzeptu horrek balizko formulazio berri guztiak hartuko lituzke): badirudi hori ondoriozta daitekeela legearen hitzez hitzeko testutik.

136. Baina aldi berean, kontrako moduan, badirudi mantendu egiten duela, ahaztu egiten baita lege sektorialez (edo bereziez) 23. artikulu berrian. Artikulu hau arinki erreformatu da 2. apartatuan baina horrek ez dio eragiten bere zentzuari.

137. Era zehatzean baieztatzen duen bezala, kapitulu honetako arauak erakundeek zehatzeko ahala baliatzeko egiten dituzten prozedura guztiei aplikatu ahal izango zaizkie eta 1. artikuluan jasotako eremuan (hau da, Euskal Autonomia Erkidegoan zehatzeko ahala duten erakunde guztiek aplikatu beharko dute lege hau, erkidegoko erakunde komunek araugintzako eskumena duten arloetan, eskumen hori erabatekoa izan edo Estatuarekin edo lurralde historikoetako organoekin partekatutakoa izan).

138. Egia da HAZALek ez duela autonomia-erkidegoko beste lege batzuek baino indar formal pasibo handiagoa; beraz, ondorengo beste edozein lege ez da baliogabetuko HAZALekin kontraesanean egoteagatik. Hortaz, bateratzeko borondate hori legegilearen asmotzat jo daiteke, legegilea behartzen duen errealitate juridikotzat baino gehiago.

139. Ukatu gabe, beraz, lege sektorialek tramite gehigarriak edo desberdinak sar ditzaketela, 1.5 artikuluko lehen paragrafoa saihestu zitekeen eta 23. artikuluaren idazketarekin jarraitu, gauzak zeuden bezala utziz, edo gehitu eta 23. artikulua erreformatu; batez ere, jasota badago HAZALen ondoren onartutako zehapen-prozedura batzuk daudela, HAZALen manuetatik aldentzen direnak (horien indarraldia mantendu nahiko litzateke).

140. Kasu honetan, esan dugun bezala, ukitu bat eman beharko litzaioke 23. artikuluari, 1. apartatua kendu, eta bigarrenari idazketa berria eman, eta, printzipioak baino gehiago, hau aipatu: lege honek zehapen-prozeduraz ezarritako arauen aplikagarritasuna (lege honek barne hartzen baititu administrazio-prozedura erkidearen oinarrizko arauak, APELen ez baitira printzipio gisa formulatzen, espezialitate gisa baizik), bai eta lege hau garatzeko arauetan zehazten diren arauena ere, orobat zehapen-araubide desberdinak ezartzen dituzten lege sektorialen arauena, legearen 1.5 artikuluaren baldintzetan.

141. Gainera, 1.5 artikulu berriaren bigarren paragrafoa kendu egin behar da; izan ere, HAZALen testura ekartzen da APELen lehenengo xedapen gehigarri 2c)-ren aurreikuspen bat, 1.1. artikuluak mugatutako legearen aplikazio-eremua kontuan hartu gabe.

142. Autonomia-erkidegoko erakunde komunek eskumen arauemaileak dituzten arloak izan behar dute, eta berriz esaten da, eskumen horiek izan daitezkeela osoak edo Estatuarekin edo lurralde historikoetako organoekin partekatuak.

143. Batzordeak uste du irizpen honen xedea gainditzen duela alor horietan eskumen-banaketa zein den mugatzea, zeren nahikoa da 1.1. artikuluaren mezuarekin, eta defenda badaiteke horietakoren batean eskumen arauemaileak dituela (agian eta oso mugatuta tributu-arloan eta soilik betearazlea ordena sozialean eta zirkulazioaren eta bide-segurtasunaren alorrean), nahikoa izango litzateke HAZALen aplikaziotik kentzeko 1.5 artikuluaren lehenengo tartekiarekin.

B) Artikuluei buruzko oharrak

144. Artikuluei dagokienez, hauek aztertuko dira: Batzordearen aburuz garrantzi juridiko berezia daukatenak, baldin eta irizten bazaie oharpen edo iradokizunen bat zor zaiela idazketa edo edukia dela eta.

145. Administrazioak *ius puniendia* hedatzen duen eremu batean gaudenean, ahalik eta arretarik eta zehaztasunik handienekin jokatu behar da, segurtasun juridikoak hala aginduta. Nahikoa da hau gogoratzea, Konstituzio Auzitegiak esan duen bezala (denen erakusgarri, 234/2012 KAE, abenduaren 13koa): «Jokabideen ondorio juridikoen arrazoizko aurreikuspenari esker, ordenamenduaren eta Auzitegien aplikazioaren arabera, herritarrek badute elkarbizitza baketsuaz gozatzeko aukera, eta gizarte-bakearen eta garapen ekonomikoaren bermea»

3. artikulua (erruduntasuna):

146. Erreforman aurreikusten ez den aldaketa bat da; hala ere, Batzordeak iradokiko luke bere *in fine* tartekia kentzea: «azken horretan ez betetze hutsa barne dela».

147. HAZALek argi du erruduntasun-printzipioa indarrean dagoela, zioen azalpenetik ondorioztatzen denez:

> Administrazio-mailako zigor-arloan ez dago erantzukizun objektiborako tokirik: horixe adierazi nahi izan dugu 3. artikulu horren bitartez. Gainera, ez dugu uste 30/1992 Legearen 130.1 artikuluak helburu hori lortzeko bideak ixten dituenik, beste arrazoi batzuen artean, Konstituzio Auzitegiko doktrinak behin eta berriz esan duelako Administrazioko Zigor Zuzenbidearen barruan beti hartu behar dela kontuan errunduntasun-kontzeptua, eta jakin badakigu arauak doktrina horren arabera ulertzen direla. Horiek horrela, ez betetze hutsa errua edo zuhurtziagabekeria da. Eduki zehatza jurisprudentziak zehaztuko du.

148. Egoera honetan aurkitu zen nolabait: AJAPELen 130.1 artikuluaren idazketa anbiguoa, ez-betetze huts edo sinple hori aipatzen zuena, eta Konstituzio Auzitegiaren (76/1990 KAE, apirilaren 26koa) eta Auzitegi Gorenaren (1992ko otsailaren 22ko epaia, 1994ko uztailaren 9koa eta 1996ko urtarrilaren 12koa) doktrina uztartzeko egoeran. Azken horiek eskatzen baitzuten doloa edo errua bildu behar direla administrazioaren legez kontrako bat egoteko.

149. HAZALek formula burutsu bat erabili zuen eta bere testuaren edukian adierazi zuen zuhurgabetasun-kasu bat zela —erru arin edo oso arina—, adierazpenaren (horren

arabera nahikoa da ez-betetze hutsa egiaztatzea) jatorrizko eta berezko esanahia behartuz.

150. Hala ere, AJAPELen 130.1 artikuluaren eta erruduntasun-printzipioaren arteko bateragarritasunari buruzko eztabaida gaur egun gaindituta dago, zeren SPAJLren 28.1 artikuluak hau ezartzen du: «Hauek bakarrik zehatu ahalko dira arau-hauste administratibo diren egitateengatik: pertsona fisiko eta juridikoak, bai eta, lege batek jarduteko gaitasuna aitortzen dienean, ukitu-taldeak, nortasun juridikorik gabeko batasun eta entitateak eta ondare independente edo autonomoak, baldin eta egitate horien erantzule badira doloarengatik edo erruarengatik».

151. Eta idazketa hori hartzen du halaber aurreproiektuak 8.2 artikulu berrian ukitutako pertsonen taldeak, nortasun juridikorik gabeko batasunak eta erakundeak eta ondare independente edo autonomoak aipatzean

6.4, 8.5 eta 8 bis artikuluak (adin txikikoak):

152. 6.4 artikuluak ohar bat gehitzen du, eta hori, Batzordearen ustez, ez da beharrezkoa, ulertzen zaila izateaz gain.

153. 6. artikuluan zehar erantzukizunetik salbuesteko kausak ezarri ostean, gai konplexu bat jorratzen da hirugarren apartatuan, hots, egotzi ezinaren arrazoi izatea adina. Era malguan egiten da hori, adinaren mugarako araubide sektorialera igorriz eta arau osagarri bat ezarriz, horretarako xedapenik ez dagoenean: 14 urtez beherakoak ez dira erantzuleak izango.

154. Laugarren apartatu honek lehenengo esaldian dioenez: «Aurreko apartatuan adierazitako adinak egitateak gertatzen diren unean kontuan hartuta ulertu behar dira beti», zehaztapen zuzena da baina saihets zitekeena zeren ez dago horri buruzko zalantzarik, bai *principio tempus delicti commissi* printzipioa aplikatuta, berezkoa baitu zigor-zuzenbide materialak, bai atzeraeraginik ezaren arauarengatik, zeren, bestela, arau-hauste bat egotziko litzaioke, egitateak gertatu ziren unean erantzukizunik ez zuela ezartzen den. Baina esaldi horrek aurreikuspen hau du ondoan: «Prozedura hasi baino lehen edo prozeduraren tramitazioan horiek gainditzeak eraginik ez du izango arau-haustearen kalifikazioan.»

155. Egiazki, HAZAL jokaera tipiko batetik abiatzen da, baina, adin txikiko batek egin duenez, erantzukizunetik salbuesteko kausa bat dago, eta horrek zehatzea eragozten du. Edo bestela esanda, arau-hauslearen adinak ez du aldatzen arau-haustearen kalifikazioa, baina egileak erantzukizunik ez izatea dakar.

156. Arau honek ez du zerikusirik Adin txikikoen erantzukizun penala arautzen duen urtarrilaren 12ko 5/2000 Lege Organikoaren (ATEPALO) 5.3 artikuluan dagoenarekin, zeinean, beharbada, aurki daitekeen haren inspirazioa, adierazten baitu egoera horrek

ez duela «eraginik izango lege honek adin txikikoen epaile eta fiskalei esleitutako eskumenean», izaera organiko hutsekoa.

157. Aurreproiektuaren 8.5 artikulua aztertu baino lehen, gomendatuko genuke HAZALen sistematikari eustea, 8. artikulu honetan erantzule bakar gisa identifikatzen baititu egileak (bere helburua da zigorrik gabe uztea egiletzaz bestelako partaidetza-moduak: sopikunak eta induzitzaileak); aldiz, 9. artikuluak bereizi egiten ditu egile motak (pertsona fisikoak edo juridikoak) eta egiletza-moduak (bakarrik, batera, beste pertsona baten bidez, ezinbesteko laguntzaileak eta beste batek arau-haustea egitea prebenitzeko eginbeharra betetzen ez dutenak).

158. Horrela, 8. artikuluak jatorrizko idazketa mantenduko luke, eta 9. artikuluan sartuko lirateke mezu berriak. Horrela, 1. apartatuak gehituko luke egileak izan daitezkeela, halaber, ukitutako pertsonen taldeak, nortasun juridikorik gabeko batasun eta erakundeak eta ondare independente edo autonomoak, legeak jarduteko gaitasuna aitortzen dienean. 2. apartatuak ez luke erreformarik izango (zuzenketa tekniko arin bat izan ezik *in fine*-n ordezteko «errudun deklaratua» kontzeptua «erantzule deklaratua» kontzeptuarekin) eta 3. apartatuan zehaztu beharko litzateke pertsona juridiko bat balizko erantzulea denean egin behar den erruduntasun-judizioa aplika dakiekeela, halaber, egile berriei (ukitutako pertsonen taldeak, nortasun juridikorik gabeko batasunak eta erakundeak eta ondare independente edo autonomoak). Azkenik, 4. apartatua izango litzateke 9. artikuluaren 2. apartatu berria; apartatu horrek arau-hauste eta zehapenen erantzukizun solidarioa ezartzen du «Lege-mailako arau batean ezarritako betebeharrak pertsona batek baino gehiagok bete behar badituzte elkarrekin».

159. Koegiletzaren kasuan arau-hausteen erantzukizun solidarioaren aukera hau, gaur egun SPAJLren 28.3 artikuluan agertzen dena eta AJAPELen 130.3 artikuluan arautzen zena, ez zuen jaso HAZALek, EAEko legegileak uste baitzuen erantzukizun subsidiarioak eta solidarioak ez dutela zerikusirik zigor-zuzenbidearekin:

> Zuzenbide Zibilaren figura horiek ezin dira aplikatu zehapenaren kasuan, bestela, erantzukizun-printzipio pertsonala hiltzeraino zauritu ko da, eta printzipio hori da zigor-arloaren printzipio definitzailea (besterik da arau-haustetik eratortzen diren erantzukizun zibil edo antzekoei aplikatzea, baina hori ez da oraingo kasua).

160. Egozgarritasun kolektiboak eragotzi egiten du zehapena pertsonalizatzea; izan ere, astungarri eta aringarri batzuk egile guztiei heda dakizkiekeen arren objektiboak direlako (antijuridikotasunari eragiten diote), beste batzuk subjektiboak dira (erruduntasunari eragiten diote), bakoitzaren inguruabar pertsonalen araberakoak dira, eta horrek eragotzi egiten du guztiei aplikatzea.

161. Kontuan hartu behar da, halaber, kasu gehienetan diruzko zehapen administratiboak direnez, SPAJLren 28.3 artikuluak ñabardura garrantzitsu bat gehitzen duela eta horrek ahuldu edo arindu egiten duela erantzukizun solidario hori zeren, posible izango balitz, «ebazpenean indibidualizatuko da , erantzule bakoitzak izan duen parte-hartzearen graduaren arabera».

162. Testuinguru horretan, estatuko oinarrizko arau bat denez, justifikatu ahal izango litzateke, nahiz eta zalantzak sortzen dituen, HAZALen errepikatzea.

163. 8. eta 9. artikuluen gaur egungo sistematika jarraitzea komeni dela berriz azpimarratuta, 8.5 artikulu berrian gelditukо gara; izan ere, horrek mami handiagoko oharrak sortzen ditu. Hau adierazten du bertako testuak:

> Burututako egitateen erantzulea hemezortzi urtetik beherakoa bada, horrekin batera erantzukizun solidarioa izango dute, eragindako kalte eta galeren gainean, haren guraso, tutore, harreragile eta legezko nahiz egitezko zaintzaileek, hurrenkera horretan. Pertsona horiek ez badute adingabearen jokabidea erraztu dolo edo zabarkeria larriaren bidez, haien erantzukizuna gutxitu daiteke, 7. artikuluan aurreikusitakoaren arabera.

164. Adierazi behar dugun lehenengo gauza da aurreproiektuaren erantzukizuna ez dela konektatzen egindako arau-haustearekin, baizik eta jokaera arau-hausleak sortutako kalteekin; beraz, ez da legez kanpoko egitate batengatiko zigor-erantzukizuna, hau da, zehapen bat ekartzen duen erantzukizuna, baizik eta kalte-ordainei aurre egiteko eta arau-hausleak sortutako kalteak konpontzeko erantzukizuna.

165. Apirilaren 14ko 69/2016 KAEren arabera «agerikoa da EKren 25.1 artikulutik eratorritako zigorraren nortasun-printzipio hori ez dela konstituzio-eskakizun bat erantzukizun zibila egozteko alorrean».

166. HAZALen zigor-erantzukizunaren eta ondare-erantzukizunaren arteko bereizkuntza era argian gauzatzen da 12. artikuluan, bertan aurreikusten baitu zehapen-prozeduraren ondoriozko administrazio-erantzukizunak bateragarriak izango direla erantzuleei arau-haustearen ondorioz aldaturiko egoera lehengoratzea exijitzearekin, bai eta arau-haustearen ondorioz sortutako kalte eta galeren ordaina pagatzearekin ere.

167. Gauza bera gertatzen da SPAJLren 28. artikuluan; izan ere, lehenengoaz jarduten du 1,3 eta 4. apartatuetan eta bigarrenaz 2. apartatuan; bateratzen duen gauza bakarra da sortutako kalte-galeren ordainketa zehaztu eta eskatuko duela zehatzeko ahala baliatzea dagokion organoak.

168. SPAJLren 28.4 artikulu honen hautua da, HAZALen bezala (eta AJAPELen 130.3 artikulu zaharraren aurka), egile gisa erantzukizun pertsonal bat egoztea (eta ez erantzule solidario edo subsidiario bat) prebenitzeko betebeharra betetzen ez duten pertsonei baldin eta haiekin mendekotasun- edo lotura-erlazio bat dutenek arau-hauste administratiboak egiten badituzte, betiere lege arautzaileak arau-hauste gisa tipifikatzen badu. Era berean, lege horrek kasu batzuk aurreikusi ahal izango ditu, hau da, pertsona batzuek beren mendekoei edo haiekin lotura dutenei ezarritako diruzko zehapenak ordainduko dituzten kasuak.

169. Horrela, era independentean agertzen dira bi erantzukizunak, betekizun eta kasu desberdinei erantzuten baitiete, eta SPAJLren 28.2 artikuluak ez du erantzukizun zibil solidariorik ezartzen hemezortzi urtez beherakoentzat. Kalteak ordaintzeko subjektu bakar gisa «arau-hauslea» aipatzen da, eta kopurua premiamendu-bidearen bidez eska daiteke (kasu horretan administrazioak bere autotutoretza deklaratibo eta betearazlea zabaltzen du).

170. Horrek ez luke alde batera utziko administrazioak bide judizial ordaintzailea erabiltzea guraso, tutore, harreragile eta legezko nahiz egitatezko zaintzaileek era solidarioan ordaintzeko betebehar hori ezar dadin, Kode Zibilaren 1.903. artikuluaren arabera, zeren Kode Zibilaren 1.902. artikuluko ordaintzeko betebeharra eska daiteke, ez soilik norberaren egintza edo omisioengatik, baita erantzukizunpeko pertsonenengatik ere.

171. Araua idazteko, erreferentziatzat hartu da ATEPALOren 61.3 artikulua, *ex delicto* erantzukizun zibilari dagokionez; HAZALen zioen azalpenak ohartarazten zuen bezala, bere aurreikuspenen interpretazio-iturri kualifikatua da:

> 30/1992 Legearen 130.2 artikuluan jasota dagoen arauaren zatirik oinarrizkoena lege honetara ekartzea, horixe da 12. artikuluak egiten duena. Arau hori garatu, garatu behar da, baina ez lege honetan, arau hori erreposizio eta kalte-ordainetarako betebeharrei buruzkoa baita, eta gai horiek arautzeko aginpide guztiak, Auzitegi Konstituzionaleko doktrinaren arabera, Estatuarenak baitira, legedi zibilaren barruko gaiak direlako. Baina, hala ere, gomendio bat behinik behin egin dezakegu, hau da, prezeptua aplikatzerakoan gerta daitezkeen zalantzak direla eta, estatu-mailako araurik ez dagoenez justu gai horren gainean, delitu edo faltek dakarten erantzukizun zibilari buruz Kode Penalak dioenari kasu egitea; horixe da gure gomendioa, betiere, administrazio-mailako zigorgintzak eskatzen dituen ñabardurak ere kontuan hartuta.

172. Azaroaren 29ko 227/1988 KAEk adierazi duenez, Uren legeari buruzkoa baita —lege horren 110. artikuluak hau baitio: ezartzen zaizkien zehapenak alde batera utzita, arau-

hausleak behartu daitezkeela jabari publiko hidraulikoari egindako kalte eta galerak ordaintzera, baita gauzak lehengo egoerara itzultzera ere—, zuzenean aplika daiteke Estatuaren lurralde osoan, zeren «kalteengatiko erantzukizun zibilaren kasu espezifiko bat da, alor hori Estatuari Konstituzioaren 149.1.8. artikuluak erreserbatutako legeria zibilaren zati da (...)» (F. 29).

173. Horregatik, aurreproiektua SPAJLren 28.2 artikulua jasotzera mugatu behar bada ere, aplikatzaileak kontuan izan dezake Kode Zibilaren 1.903. artikulua ere, orobat ATEPALOren 61.3 artikulua, erantzukizun solidario hori eskatzeko auzitegi arruntetan.

174. 8 bis artikulu osoari dagokionez —adin txikikoak eta desgaitasuna duten pertsonak—, zehatzeko ahala baliatzeko (I. kapitulua) oinarrizko arau orokorretara egokitzen den aurreikuspen bat dago, baina gainerakoek prozedurari aplika dakizkiokeen xedapen orokorrak ezartzen dituzte (II. kapitulua); beraz, gomendatzekoa izango litzateke bertan jasotzea.

175. Ildo horretan, lehenengoetakoa da, zalantzarik gabe, 8 bis.2 *in fine* artikulu berrian aurreikusitakoa. Horren arabera, zehapen-araubideek aukera eman beharko dute adin txikikoei ezarriko zaizkien zehapenek funtzio prebentiboa hezitzaile eta berritzailearekin uztartzeko, baina hori lehendik adierazia zegoen HAZALen 11.2 artikuluan.

176. Egokia da HAZALen bi edukien arteko banaketa hori errespetatzea, ustezko arau-hausleak adin txikikoak izateagatik trataera bateratu bat egitera behartu gabe.

177. Edozein kasutan, 5. eta 6. apartatuak problematikoak dira, Fiskaltzaren esku hartzea aipatzen baitute, baina autonomia-erkidegoak ezin dizkio esleitu estatuko legeetan aitortu gabe dauden funtzioak. Adin txikikoen kasuan, errepikatu egiten da urtarrilaren 15eko 1/1996 Lege Organikoak —adin txikikoaren babes juridikoari buruzkoa, Kode Zibila eta Prozedura Zibilaren Legea partzialki aldatzen dituena— 10.2.e) artikuluan ezarritakoa. Aitzitik, ez dugu babes hori aurkitzen ez desgaitasuna duten pertsonen eskubideei buruzko Konbentzioan (2006ko abenduaren 13an New Yorken egina) ezta 1/2013 Legegintzako Errege Dekretuan, azaroaren 29koan, desgaitasuna duten pertsonen eskubideei eta haien gizarteratzeari buruzko Lege Orokorraren testu bategina onartzen duen horretan ere.

178. 3. apartatua birpentsatu egin behar da, zeren ezin da jakin zehazki zein den aitortutako eskubidearen irismena. Printzipioz, ez da beharrezkoa esatea eskubidea dutela Haurrak eta Nerabeak Zaintzeko eta Babesteko otsailaren 18ko 3/2005 Legearen 17.1 artikuluak (HNZBL) onartzen dizkien eskubideak defendatzeko; izan ere, eskubide hori edozein alorretan proiektatzen da. HNZBLren 17.2 artikuluaren espezifikoagoari dagokionez, defentsa letradurako eskubidea izan dezaten ustezko erantzule gisa

inplikatuta dauden zehapen-prozeduretan, komeniko litzateke argitzea nola artikulatzen den, ea defentsa horren onarpen publiko bat den, zeren prozedura judizialen kasuan defentsa eskaintzen da «ofiziozko txandaren arabera konfiantzazko letradua izendatzen ez den kasuan; halaber, doako laguntza juridikorako eskubidea dute lege honetan jasotako arloari buruzko borondatezko jurisdikzio-prozeduretan, hori guztia Doako Laguntza Juridikoari buruzko urtarrilaren 10eko 1/1996 Legean, eta Euskal Autonomia Erkidegoko doako laguntza juridikoari buruzko uztailaren 30eko 210/1996 Dekretuan aurreikusitako baldintzetan».

179. Azkenik, 4. apartatuak ere merezi du iruzkinik, zeren prozedura amaitzeko moduen artean, ofizioz hasitako prozeduren kasuan, APELen 93. artikuluak aurreikusten du administrazioak, era arrazoituan, atzera egin dezakeela legeetan ezarritako kasuetan eta betekizunekin.

180. Aurrera daiteke administrazio-prozedura zehatzailearen oinarrizko arauen artean dagoela APELen 63. artikuluan aurreikusitakoa. Horren bidez, prozedura beti hasiko da ofizioz organo eskudunaren erabakiz. Gai hau (aurreproiektuaren eduki batzuetan polemikoa baita) merezi duen zehaztasunarekin aztertuko dugu geroago, baina hortik bertatik abiatu behar dut orain interesatzen zaigunerako.

181. Legezko bidea ematea adiskidetzeagatik edo ordaintzeagatik administrazioak atzera egiteko aukerari, arau-hauste administratiboen kasuan, komenigarria eta egokia da, ATEPALOren 19. artikuluan era generikoan jasotzen denean. Erantzun juridiko hori eman badaiteke Zigor Kodeak (delitu arinari buruzko martxoaren 30eko 1/2015 Lege Organikoaren erreformarekin) delitu edo falta gisa tipifikatutako egitate bat egin den kasuan, arrazoi handiagoarekin eman ahal izango da zehatzeko ahal administratiboaren eremuan, jokaeren larritasuna txikiagoa baita. Atzera egite hori komeni den ere baloratu ahal izango litzateke ATEPALOren 18. artikuluak jasotzen duen kasuan, hezkuntza eta familiaren arloko zentzabideagatik.

182. Baina atzera egite hori aplikatu ahal izateko, APELen 93. artikuluak aginduta, legeak ezarri behar ditu horretarako betekizunak. Interesgarria da ATEPALOren 19. artikulutik ateratzen diren orientazioak jarraitzea: egitateen larritasuna eta inguruabarrak eta adin txikikoaren zirkunstantziak kontuan hartuta, salatzailearekin adiskidetzea (hori interesduna bada arau-haustearen jokaerak eragiten diolako) edo aldatutako egoera jatorrizkora itzultzeko konpromisoa hartzea, baita sortutako kalte eta galerak ordaintzekoa ere.

11. artikulua (zehapenak eta konfiskazioak zehaztea):

183. Artikuluak hiru apartatu berri sartzen ditu. Lehenengoa, zehapena definitzeari buruzkoa da; bigarrena, kalifikazio hori merezi ez duten ondorioei buruzkoa, eta, hirugarrena, izaera hori ez duten kautela-neurriei buruzkoa.

184. Aurreproiektuak gai korapilatsu bati egiten dio aurre: ordenamendu juridikoaren kategoria juridikoak mugatzea. Konstituzio Auzitegiak esan baitu «ez Administrazioak erabilitako edo Legeak esleitutako "nomen iuris", ezta zehapen-eremuaren neurri bat baztertzeko legegilearen borondate argia ere ez dira datu erabakigarri bat zehazteko ea EKren 24.2 eta 25.1 artikuluak aplika daitezkeen (KAEak: 276/2000, azaroaren 16koa, 3. OJ; 164/1995, 4. OJ; eta 239/1988, 3. OJ)».

185. Hala ere, baiezta daiteke konstituzio-doktrina denborarekin ezartzen joan den irizpideetara egokitu dela [denen erakusgarri, KAEak: 164/1995, azaroaren 13koa (3. OJ), eta 276/2000 , azaroaren 26koa, 4. OJ]: «Ondorio juridiko batek zigor-izaera duen ala ez finkatzeko, sistema juridikoan bete behar duen funtzioa hartu beharko da kontuan lehenik eta behin. Horrela, beraz, errepresio-funtzioa betetzen badu eta legez kontrako ekintza baten ondorioz eskubideak murrizten baditu, zentzu materialeko zigorra izango duela ulertu beharko dugu; errepresioaren ordez beste justifikazio-helburu batzuk baldin badaude, berriz, zigorraren aukera baztertu egin beharko da, ondorioa kaltegarria bada ere (zentzu berean, 239/1988 KAE, abenduaren 14koa, 2. OJ)».

186. Horri gehitu behar zaio ukatu egin duela ordainsari-funtzio bat dagoenik zeren aurkaratutako neurrien helburua ez zen behartzea «prestazio bat egitera edo betebehar zehatz bat betetzera» (239/1988 KAE, 2. OJ), haien helburua zen «Administrazio eskudunak ordenamendua» «aplikatzea» (181/1990 KAE, azaroaren 15ekoa, 4. OJ), edo, laburbilduz, beren helburu bakarra zen «urratutako legezkotasuna berrezartzea» (119/1991 KAE [RTC 1991, 119] , 3. OJ)».

187. Hiru apartatu horiek gehitzeaz gain, 5. apartatu bat ere sartu da: ohar txiki bat izateaz aparte, SPAJLren 29.3 artikulua hitzez hitz errepikatzen da. Beraz, komeniko litzateke birpentsatzea jarraian adierazten diren arrazoiengatik.

188. SPAJLren 29.3 artikuluaren lehenengo paragrafoak bi ikuspegi nahasten ditu, arautzailearena eta aplikatzailearena, eta nahiz eta bi horietan proiektatzen den proportzionaltasun-printzipioa, HAZALek bereizi egiten ditu: 11. artikulua arautzaileari eta zehapen-araubideen arau konfiguratzaileetan jarri behar duen arretari dago bideratuta; aldiz, aplikatzaileari daude bideratuta 6. artikulua (erantzukizunetik salbuesteko kausak), 7. artikulua (erantzukizuna aldatzeko inguruabarrak), 14. artikulua (zehapenaren araubidea eta aplikazioa) eta 15. artikulua (zehapena zatitu, eten, murriztu eta ordeztea).

189. Horiek batzean, arautzaileari dagokionez, mezua ez da aldatzen 11.4 artikulu berrian agertzen denarekiko (HAZALen 11.1 zaharra) eta erredundantea da.

190. Aplikatzaileari dagokionez, SPAJLren 29.3 artikuluaren bigarren paragrafoa hari bideratuta dago:

> Zehapenaren graduaziorako, irizpide hauek hartuko dira kontuan, bereziki:
>
> a) Erruduntasun-maila edo intentzionalitatearen existentzia.
>
> b) Jokaera arau-hauslearen jarraitutasuna edo iraunkortasuna.
>
> c) Zer-nolako kalteak eragin diren.
>
> d) Berrerortzea, urte berean izaera bereko arau-hauste bat baino gehiago egin izanagatik, hala deklaratu denean administrazio-bidean irmoa den ebazpenez.

191. Hau da, zehapena ezarriko duen organo eskuduna proportzionaltasun-printzipioetara egokituko da. Irizpide horiek ez dira ezartzen arau-hausteak sailkatzeko kategoria desberdinetan, baina zehapen-erantzunaren intentsitatea mailakatzen dute.

192. Lehenengo eta laugarren irizpideak subjektiboak izango lirateke, zeren inkulpatuaren erruduntasuna eta inguruabar pertsonalak baloratzen dituzte; aldiz, bigarrena eta hirugarrena objektiboak izango lirateke, zeren bidegabea baloratzen baitute. Gainera bigarrenak eta laugarrenak erantzukizunaren astungarri gisa jokatu ahal izango dute; aldiz, lehenengoa eta hirugarrena mistoak izango lirateke, aringarriak edo astungarriak izan daitezke.

193. AJAPELek ez zuen arautzen ezer erantzukizuna aldatzeko inguruabarren inguruan; aldiz, HAZALek zehaztasun handiz lantzen ditu. HAZALen 7.1 artikuluak deklaratzen duenez, zehatzeko arau sektorialetan ezarritako inguruabarrak hartuko dira kontuan. Dena den, Zigor Kodean jasota dauden inguruabar aringarriak ere kontuan izango dira, 6. artikuluan aipatzen diren baldintzak beteta. Aldiz, HAZALen 7.3 artikuluak aurreikusten duenez, ezin izango da astungarri moduan kontuan hartu lege honetan edo ezartzekoa den zehapen-arauan berariaz jaso ez den inguruabarrik.

194. Baina, are gehiago, halaber HAZALen 6.2 artikuluko aringarriei buruzko aurreikuspen berriak jasotzen ditu, baita astungarri eta aringarriei buruzkoak ere HAZALen 7. artikuluan, 2., 4., 5., 6., 7. eta 8. apartatuetan, zehapenaren zehaztapena HAZALen 14. artikuluari utziz artikulu horien jokoarengatik.

195. Printzipioz, SPAJLren 29.3 artikuluko inguruabarrekin alderaketa bat egiten badugu, nolabaiteko kointzidentzia dago erruduntasun- edo intentzionalitate-mailari dagokionez, nahiz eta HAZALek aukera handiagoa eskaintzen duen: HAZALen 7.2 artikulua (arau-haustearen erantzulean erruduntasun txikiagoa adierazten duen edozein inguruabar), HAZALen 7.4 artikulua (doloz egitea) eta HAZALen 7.5 artikulua (bildutako zuhurgabetasun-maila). Jokabide arau-hauslearekin jarraitzea edo segitzea eta sortutako kalteen izaera ez dira adierazten baina azpian daude, inplizituki, HAZALen 7.8 artikuluan (Arau-haustearen tipoan ageri diren ekintzak edo omisioak denboran zehar mantentzeko modukoak baldin badira edo hainbat pertsonari eragiteko modukoak baldin badira, eta denbora hori benetan igarotzeak edo hainbat pertsonari benetan eragin izanak ez badakar tipoaren aplikazio anitza, inguruabar horiek eragin astungarria izango dute).

196. Badirudi HAZALen araudiarekin zerikusirik ez duela berrerortzeagatiko astungarriak (Zigor Kodearen 22.8 artikulua), orain orokorrean sartuko litzatekeena (hala ere beti aplikatu ahal izango litzateke baldin eta aurreikusita egongo balitz aplika daitekeen zehapen-arauan).

197. Bada, SPAJLren 29.3 artikuluaren bigarren paragrafoa HAZALek diseinatutako sisteman sartzeak sortzen dituen arazoak konpontzeko, aurreproiektuaren 11.5 artikulu berriak soilik bere testuan ohar bat sartzen du «bereziki» eta «hurrengoen» artean, eduki honekin: «7. artikuluan aurreikusitakoaz gain».

198. Batzordea jakitun da HAZAL konplexua dela, baina indarrean dagoen bitartean, beharrezkoa izango da, ez soilik SPAJLren 29.3 artikuluaren edukia HAZALen 7. artikuluan kokatzea, erantzukizuna aldatzeko inguruabarren araubidea diziplinatzen baitu, baita bere idazketa zehaztea ere, behar diren aldaketak sartuz (bereziki berrerortzea astungarri generiko gisa erabiliko bada).

199. Era berean, APELen 62.4 artikuluak salatzaileari ematen dion trataera —aurreproiektuaren 34. 4. quinquies artikulu berriak jasotzen baitu—, errukitasun edo *leniency* prozedura, jauzi kualitatiboa da gaur egungo araubidearekiko. Bertan aurreikusten da erantzukizuna arinduko dela inputatuak laguntza ematen badu egitateak argitzen (HAZALen 7.7. artikulua). Zigor Kodearen aringarrien artean daude, 21.4 eta 5. artikulua, biktimari sortutako kaltea aitortzea (prozedura inputatuaren aurkakoa izango dela ezagutu baino lehen) eta ordaintzea edo ondoreak murriztea (prozeduraren edozein unetan eta ahozko epaiketa egin baino lehen).

200. Arauaren barne-sistematika eta koherentziaren arrazoiek aholkatzen dute HAZALen 6. eta 7. artikuluei ukituak ematea.

201. Azkenik, HAZALen 14.9 artikulutik ekarri den 11. artikuluaren 7. apartatu berria, hobeto kokatua zegoen manu hartan, aplikatzaileari bideratua baitago.

21.4. artikulua (Indultua eta zehapenen kommutazioa edo ordezkapena):

202. HAZALen 20. eta 21. artikuluak ia berdinak dira, berritasuna da 21. artikuluaren 4. apartatuan hau sartu dela, indultua edo kommutazioa ematen duen Eusko Jaurlaritzaren dekretua aipatzean: «kasu bakoitza indibidualizatzen duten inguruabarretan oinarrituta, justifikatu behar du indultuaren erabakiak edo zehapenaren ordezpenak ez diola eragingo berdintasun-printzipioari, interes publikoari edo ordenamendu juridikoari.».

203. Ez daukagu ezer esatekorik arrazoitzeko eskakizunari, baina espedientean ez dago azalpenik baldintza horietan horrela izateko. Printzipioz, indultuaren eta kommutazioaren kausak (ekitatea edo interes orokor zehatz bat), jada ezarrita daude HAZALen 20. artikuluan eta kausa horiek predeterminatuta etorri beharko luke justifikazioak.

204. Nolanahi ere, «ez eragitea» adierazpena zaila da interpretatzeko. Esan nahi bada ez dela izango berdintasun-printzipioaren aurkakoa, zehaztasun horrek zentzua izango luke, egoera juridiko berdinean daudenek trataera berdina jasotzen dutela zaintzeko, EKren 14. artikuluaren aurkako diskriminaziorik sortu gabe. Halaber, adieraz dezake indultua edo kommutazioa ez daitezela izan interes publikoaren aurkakoak (nahiz eta HAZALen 20.2 artikuluak interes orokorra terminoa aukeratzen duen). Nahiz eta bi kasuetan galde daitekeen beharrezkoa den legeak eskatzea bi betekizunak betetzeari buruzko arrazoiketa zehatz bat indultua edo kommutazioa ematen den bakoitzean (justifikazio hori jaso egin beharko da, egiazki, indultua edo kommutazioa ematen denean hori ageriko eran eskatzen duen interes orokor zehatz eta jakin bat existitzeagatik).

205. Baina badirudi ez dela hain egokia adieraztea ez direla izango ordenamendu juridikoaren aurkakoak; izan ere, HAZALek ematen dio babesa hori emateari eta zuzenbidearen araberakoa izango da arautzen duten baldintzak betetzen badira.

206. Pentsa daiteke APELen 109.1 artikuluko egintzak errebokatzeko ezarritakoan inspiratzen dela, baina instituzio desberdinak dira, oinarri desberdinak dituztenak eta ez direnak trukagarriak.

207. Errebokatzea berrikuspen-teknika bat da, eta hari esker administrazioak mundu juridikotik ken ditzake karga-egintzak, denbora-eperik gabe. Estatu Kontseiluaren hitzetan, «Eskumeneko ahalmen bat da eta horretaz baliatzea, gainontzean, ez da mugatzen legaltasun-arrazoiak biltzen diren kasuetara, zeren, egokitasun-arrazoiengatik ere erabil daiteke (2012ko maiatzaren 31ko KAE, 1429/2010 errekurtsoa). Errebokatzea egiazki definitzen duena da

interes publikoarekiko egokia dela, ez soilik egintza emateko unean, baita ondoren ere eta interes hori biltzen denean» (275/2015 esp.).

Arau-hausteen eta zehapenen preskripzioa:

208. HAZALen 22. artikuluaren idazketa pixka bat aldatu da 2. apartatuan (orain ere arau-hauste iraunkorrak aipatzen dituenean) eta 3. apartatuan (gaineratu baitu zehapenaren preskripzioa eten dezakeen administrazio-prozedura «zehapen-izaerakoa» dela).

209. 4. apartatuak bere idazketa mantentzen du baina gehigarri bat sartzen du, SPAJLren 30.3 artikuluaren hirugarren paragrafoaren eduki berria errepikatuz.

210. Batzordeak zentratu behar du, lehenik, aldatzen ez den alderdian eta ondoren aldatzen den alderdian.

211. HAZALen 22.4 artikuluak jarraitzen du azpimarratzen zehapenen preskripzio-epea hasiko dela kontatzen zehapena ezartzen duen ebazpena administrazio-bidean irmoa den egunaren biharamunetik hasita.

212. Mezu hori zuzena zen eta da, baina ezin diogu utzi SPAJLk oinarrizko araubidean sortutako aldaketa behatzeari, nahiko nahasia den egoera bat konpontzeko helburuarekin.

213. AJAPELen 132.3 artikuluak, EAEko legeak bezala, hau adierazten du: «Zehapena ezartzen duen ebazpena irmoa den egunetik hasiko da kontatzen».

214. Bestalde, AJAPELen 138.3 artikuluak, zehapen-prozeduretako ebazpenari dagokionez, gehitzen zuen ebazpena betearazlea izango dela «administrazio-bideari amaiera ematen dionean», eta AJAPELen 94. artikuluak, administrazio-zuzenbidearen mendeko administrazio publikoen egintzak berehala betearazleak izango direla ezarri ondoren, salbuespenen artean sartu zuen AJAPELen 138. artikulukoa.

215. HAZALen 43.5 artikuluak ez zuen erlazionatzen betearazletasuna administrazio-bidean amaiera ematen duten egintzekin, baizik eta deklaratzen betearazleak izango direla irmoak direnean administrazio-bidean.

216. AJAPELen arabera, administrazio-bideari amaiera ematen ez zion zehapen-egintza bat zenean [AJAPELen 109.a) artikulua] gora jotzeko errekurtsoa ekar zezakeelako, irmoa zen ebatzi ondoren [AJAPELen 109.a) artikulua] edo errekurtsoa jartzeko gehieneko epea pasatu ondoren (AJAPELen 115.1 artikulua). Egintza horiekin ez zegoen arazorik.

217. Aitzitik, zehapen-ebazpena goi-mailako hierarkiarik ez zuen organo batek ematen zuenean, administrazio-bideari amaiera ematen zion [AJAPELen 109.c) artikulua] eta, nahiz eta aukerako berraztertze-errekurtso ekar zezakeen, beterazlea zen.

218. Baina betearazteko modukoa izateak ez zuen esan nahi administrazio-bidean irmoa zenik, zeren irmotasun hori sortzeko egintzak administrazio-bidean ez birpentsatzeko modukoa izan behar zuen, eta berdin zion gora jotzeko errekurtso edo berraztertze-errekurtso baten bidez egiten zen (denen erakusgarri, 2000ko urriaren 24ko Auzitegi Gorenaren Epaia –AGE–, RJ 9375/2000).

219. Irmotasun-betearazletasun binomioa ez zegoenez batuta, paradoxa hau sortzen zen: zehapen batzuk betearazteko modukoak ziren baina haiek betearazteko preskripzio-epea ez zen kontatzen hasten. AJAPELen 138.3 artikuluko testua hori izan arren, jurisprudentziak ezarri zuen ez zirela betearazteko modukoak administrazio-bidean irmoak izan arte, eta hori gertatzen zen horien aurka jarritako errekurtsoa ebatzitakoan edo errekurtsorik ez (gora jotzekoa edo berrezartzekoa) zegoenean.

220. Azkenik, 2011ko abenduaren 2ko AGEk (RJ 110/2012), pauso bat aurrera egin zuen Konstituzio Auzitegiaren logikari jarraituta:

> Beraz, administrazioak ezin du betearazi administrazio-bidean errekurritutako edo jurisdikzio-egoitzan aurkaratutako zehapen bat administrazio-epaileak erabaki bat hartu arte eskatutako kautela-neurriari buruz. Beraz, ez bada kautela-neurria eskatzen organo judizialaren aurrean, betearazlea izango da nahiz eta jurisdikzio-aurkaratze hori egon.
>
> Zentzu hori duen erabakia hartu du Konstituzio Auzitegiak, zehapenak betearaztea benetako tutoretza judizialarekin bateragarria den aztertu duenean. 66/1884 eta 78/1996 epai ezagunak ari gara aipatzen.
>
> Laburbilduz, ezarritako zehapena ezin da betearazi administrazio-bidea amaitu arte eta administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzen ez den arte. Hala ere, administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzean kautela-eskaera eta guzti, eteteak iraungo du epaileak eskatutako kautela-neurri horri buruz ebatzi arte.

221. SPAJL berriarekin, SPAJLren 30.3 artikuluak ez du lotzen zehapenaren preskripzio-epearen zenbaketa irmotasunarekin, baizik eta zehapena ezartzen duen ebazpena betearazteko modukoa denetik edo errekurtsoa jartzeko epea pasatzen denetik.

222. APELen 98.1 artikuluak berriz deklaratzen du administrazio-zuzenbidearen mendeko administrazio publikoen egintzak berehala betearazleak izango direla, baina alde

batera uzten du zehapen-prozedura baten ebazpena, baldin eta administrazio-bidean errekurtsoren bat, aukerako berraztertze-errekurtsoa barne, jar badakioke.

223. Azkenik, APELen 90.3 artikuluak hau ezartzen du:

> Prozedura amaitzen duen ebazpena betearaztekoa izango da haren kontrako administrazio-bideko ezein errekurtso arrunt jartzerik ez dagoenean, eta kautela-neurriak har daitezke, hartan, betearaztekoa ez den bitartean haren efikazia bermatzeko; kautela-neurria izan daiteke behin-behineko neurriei eustea, halakorik hartu denean.

224. Eta eransten du, gainera, benetako babes judizialerako eskubidea gauza dadin konstituzio-doktrina betetzeko helburuarekin (EKren 24.1. art.):

> Ebazpena, betearaztekoa denean, kautelaz eten daiteke interesdunak Administrazioari adierazten badio asmoa duela administrazio-bidean irmoa den ebazpenari administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzeko. Kautelaz etete hori amaituko da:
>
> a) Administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jartzeko legez aurreikusitako epea amaitu denean interesdunak halakorik jarri gabe.
>
> b) Interesdunak administrazioarekiko auzi-errekurtsoa jarri badu:
>
> 1) Izapide berean aurkaratutako ebazpenaren kautelazko etetea eskatu ez denean.
>
> 2) Organo judizialak irizpena ematen duenean eskatutako kautelazko eteteaz, hartan aurreikusitako moduan.

225. APELek saihestu egiten du, beraz, irmotasun terminoa erabiltzea, eta arauketa betearazle terminoaren inguruan gauzatu da, nahiz eta idazketa berriarekin irmotasun-betearazletasun binomioa berrezarri den; izan ere, irmotasunaren jurisprudentzia-interpretazioaren arabera, bat egiten dute; hala, preskripzio-epea zenbatzen hasten da zehapena betearazle denean edo, nahiago bada, irmoa denean administrazio-bidean.

226. Gauzak horrela, ondoriozta daiteke SPAJLren eta HAZALen araubidea berdina dela, nahiz eta itxuraz bat ez etorri terminologian.

227. Era berean, berdina da ebazpen betearazlearen kautelazko etetearen araubidea organo judizialak irizpena ematen ez duen bitartean, HAZALen 43.7 artikulu berrian sartu dena.

228. Hala ere, Batzordeak eragozpen bat jarriko dio APELen 90.3. artikuluaren edukiari, zehazki kautelazko etetea automatikoa eta aginduzkoa ez izatea (egiaztatzen den arte betearazteari ez zaiola oztoporik jartzen, bi betekizun hauetako edozein betetzean: egintza ez dela errekurritu administrazioarekiko auzibidean edo, errekurritu denean, ez bada eskatu kautelaz etetea edo eskatu bada organo judizialak irizpenik ez ematea).

229. Izaera horrekin ezarritako arau baten argitasunaren aurrean, etetea baldintzapean uzten da, interesdunak administrazioarekiko auzi-errekurtso bat jartzeko asmoaren baldintzaren pena, nola egin behar duen eta zer unetan egin behar duen adierazi gabe.

230. Pentsatu behar da baliozkoa izango dela baldin eta administrazioak jakiten badu errekurtsoa formalizatzeko epea amaitu baino lehen eta, errekurtsoa jarri badu eta kautelazko etetea eskatu badu, adierazpenik ez egiteak ez duela ondoriorik izango.

231. HAZALen 22.4 artikuluaren eduki berriari dagokionez, SPAJLren 30.3. artikuluaren azken paragrafoaren kopia fidela da:

> Zehapena ezartzeko ebazpenaren aurka aurkeztutako gora jotzeko errekurtsoa presuntzioz ezetsiz gero, zehapenaren preskripzio-epearen zenbaketa hasiko da errekurtso hori ebazteko legez aurreikusitako epea amaitu eta biharamunetik aurrera.

232. Aurreikuspen horren jatorria dago Auzitegi Gorenak legearen interesean emandako bi epaien doktrinak sortutako ziurgabetasun-egoeran (2004ko abenduaren 15ekoa eta 2008ko irailaren 22koa).

233. Martxoaren 19ko 37/2012 AGEaren lehenengo boto partikularrak zuzen azaltzen du:

> Egiazki, lehenengoaren arabera, Administrazioak berariaz ebatzi behar du zehapen-ebazpen baten aurka jarritako gora jotzeko errekurtsoa, eta betebehar hori ez betetzeak ez du uzten atzerapen-epe hori zenbatzen arau-haustearen preskripzio-ondorioetarako. Bigarrenaren arabera, ez-betetze horrek, ezarritako zehapena betearaztea saihesteaz gain, era berean, ez du uzten atzerapen-epe hori zenbatzen zehapenaren preskripzio-ondorioetarako. Hortik ondoriozta daiteke, administrazioak zehapen-ebazpen bat eman ondoren, zehatuak gora jotzeko errekurtsoa jartzen badu eta Administrazioak betetzen ez badu errekurtso hori berariaz ebazteko duen legezko betebeharra, denboraren joana ezin dela ez arau-haustearen ez zehapenaren preskribatzaile gisa zenbatu; beraz, horrek dakarren egoera juridikoa da herritarra zehapen-prozeduraren mende geratzea mugarik gabe.

234. Konstituzio Auzitegiak gaitzetsi egin zuen administrazioarekiko epaitegi batek planteatutako inkonstituzionaltasun-arazoa, baztertuz, hemen interesatzen zaigunaren harira, Auzitegi Gorenaren doktrinak segurtasun juridikoaren printzipioa urratu zuenik (epaiak aurkakoa defendatzen duten lau boto partikular ditu).

235. Garrantzitsuena da HAZAL jakitun dela zehatuari ezartzen zaion ziurgabetasun-egoeraz.

236. Batetik, ezin da zehapena betearazi gora jotzeko errekurtsoa berariaz ebatzi arte, 243/2006 KAEn arrazoitu zena. Bertan benetako babes judizialerako eskubidea (EKren 24.1. art.) kaltetzen zuela adierazi zen, arrazoigabea delako, interpretazio judizial bat; zeren horren arabera zehapen-ebazpen baten aurka jarritako gora jotzeko errekurtso bat administrazioaren isiltasunarengatik gaitzesten dela ulertzeko (hiru hilabete, AJAPELen 115.2 artikuluaren arabera) eta ustezko gaitzeste hori administrazioarekiko auzibidean errekurritzeko (sei hilabete, administrazioarekiko auzien jurisdikzioari buruzko uztailaren 13ko 29/1998 Legearen –AAJL– 46.1 artikuluaren arabera) legez ezarritako epeak pasatzeak, ekartzen du *per se* zehapenaren irmotasuna administrazio-bidean, berehala betearazteko aukera emanez.

237. Bestalde, epe hori ez da zenbatzen ez arau-haustearen preskripzio-ondorioetarako (zigor-arloan gertatzen denarekiko duen paralelismoarengatik defendatu dute egile batzuek) ezta zehapenaren preskripzio-ondorioetarako ere, 37/2012 KAEk berretsitako jurisprudentzia-interpretazioaren (lehen aipatutako 2004ko abenduaren 15eko AGE eta 2008ko irailaren 22ko AGE) emaitza gisa.

238. Administrazioak, egoki irizten zionean, gora jotzeko errekurtsoa ebatzi eta exekuzioa abiarazteak zekartzan ondorioak saihesteko —bien bitartean linbo juridiko bat zegoen, hutsarte moduko bat—, legegileak ezarri du zehapena preskribatzeko epea hasiko dela zenbatzen gora jotzeko errekurtsoa ebazteko legez aurreikusitako epea amaitzen den egunaren biharamunetik.

239. Nahiz eta hein batean aukera inkongruente bat den, ezin baita zehapena betearazi eta betearazteko preskripzio-epeak aurrera baitarrai, ezinbestekoa da onartzea egoera hau aldatzeko aukera ematen duela eta administrazioa behartzen duela epean ebazteko betebeharra betetzera.

240. Hala ere, HAZALek ez du esaten zer gertatzen den jarritako errekurtsoa berraztertze-errekurtso bat denean eta administrazio-ebazpena eman ez denean. Bi errekurtsoen eta errekurtsoak ebatzi arte ebazpenak betearazi ezinaren artean dagoen paralelotasunak ekarri beharko luke zehapenak preskribatzeko epea ere zenbatzen hasi beharko litzatekeela, berraztertzeko errekurtsoa ustez gaitzesten den kasuan,

errekurtso hori ebazteko legez aurreikusitako epea amaitzen den egunaren biharamunetik.

241. Ez luke zentzurik izango legeak hobetzea zehatuaren egoera juridikoa egintzak gora jotzeko errekurtsoa izan dezakeen kasuan eta legeak kalte egitea egintzak berraztertzeko errekurtsoa izan dezakeen kasuan, zehaztugabetasun-egoeran jartzeko edo legez zuzendu den preskripzio-epea *sine die* irekitzeko.

30. eta 35. artikuluak (interesdunak, salatzailea eta hasiera ematea alderdiak hala eskatuta):

242. Batzordeak uste du beharrezkoa dela APELen 62. oinarrizko artikulutik hastea, bertan hiru salatzaile mota bereizten dira: salatzaile sinplea (*noticia criminis* ematen duena), salatzaile gaitua (interesduna ere bada) eta salatzaile ustezko arau-hauslea (horrela, bere asmoa da errukia lortzea).

243. Salatzaile sinpleak ezin du prozeduran parte hartu ezta erantzun ere Administrazioak zehapen-prozedura ireki ala ez ireki erabakitzen duenean. APELen 62.2 artikuluak, ordea, adierazten du salaketan administrazio publikoen ondareko kalte bat aipatzen bada, arrazoitu egin beharko dela prozedura ez hastea, eta salatzaileei jakinarazi beharko zaiela beti prozedura hasteko edo ez hasteko erabakia.

244. Bestelakoa da salatzaile adituaren kasua, interesduna ere badelako, eta APELen 62.5 artikuluak ez dio izaera hori ukatzen hau ohartarazten duenean: salaketa bat aurkezteak ez du inor, besterik gabe, interesdun bihurtzen prozeduran.

245. Izan ere, interesduna izateko, APELen 4. artikuluan ezarritako betekizunak bildu behar dira. Zehapen-prozeduraren izaera dela eta –Estatuak *ius puniendi* baliatzea–, eztabaidagarria da interesdunak egon ahal izatea, zigor bat ezar dadila exijitzeko eskubide subjektibo baten titular izango liratekeen aldetik. Aitzitik, apurka-apurka irekiz doa interesdunak izateko aukera, ebazpenak eragin diezaiekeen interes legitimo, indibidual edo kolektibodun titularrak diren aldetik.

246. Maiatzaren 29ko 143/2000 KAEa irakurriz gero ateratzen denez, kasu batzuetan ezin dq baztertu biktimak interes legitimoa, zuzenekoa eta oso gaitua izatea zehapena ezar dadila defendatzeko (lotura juridiko zalantzagabea dago enpresariaren arau-hauste administratibo eta langilearen prestazio-errekargurako eskubidearen artean). Otsailaren 23ko 48/2009 KAEn, eremu berdinean ematen dena, adierazten da legitimazio hori oso kasu gutxitan aitortu behar dela zeren zehapen bat ezartzea «administrazioaren ahal esklusiboa da».

247. Zehatz-mehatz, honako hauek:

Batetik, errekurtsogileak ez zuen eragozpenik auzitegi zibiletara jotzeko enpresatik kalte-ordain bat lortzeko sortutako kalteengatik edo arlo sozialeko auzitegietara jotzeko enpresa horrek lan-istripuen kasuetarako aurreikusitako prestazio ekonomikoen errekargua ordain zezan. Bestetik, zehapen-espedientea artxibatzeko erabakiak ere ez du hedatzen, irizpen administratibo bat besterik ez baita, inolako ondorio prejudizialik akzio horien egikaritzari buruz erabakia eman behar duten organo judizial zibil edo sozialetan; izan ere, horiek jurisdikzio osoa mantentzen dute kasu bakoitzean erabakitzeko, alde batera utzita Administrazioak zer ondorioztatu duen arau-hauste bat existitzeari buruz, baliatutako akzio zehatzaren ondorioetarako.

248. Bereizi egiten dira zehapena bera, eta haren helburuak, eta zehapenak sortutako kaltearen ordainketa, beste oinarri batzuk baititu. Dirudienez, Konstituzio Auzitegia ez da prozedura triangeluar bat ezartzearen oso aldeko –zehatzeko ahalaren administrazio titularra eta jarrera juridiko kontrajarriak dituzten interesdunak–, horiek beste bide batzuetara bideratzen baititu beren gatazkak konpontzeko.

249. Nolanahi ere, legegile sektorialak, kasu batzuetan, zuzenean onartu du interesdun-izaera hori; adibide bat jartzearren, azaroaren 29ko 1/2013 Legegintzako Errege Dekretua (desgaitasuna duten pertsonen eskubideei eta haien gizarteratzeari buruzko Lege Orokorraren testu bategina onartzen duena). 89. artikuluak —legitimazioa du izenburutzat, eta zehapen-araubidean kokatzen da— hau adierazten du:

> 1. Desgaitasunen bat duten pertsonak, haien familiak eta haiek ordezkatzen dituzten erakundeak, eta haiek kide dituzten elkarteak interesduntzat joko dira prozedura horietan, Herri Administrazioen Araubide Juridiko eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzko Legearen 31. artikuluan ezarritakoaren arabera (30/1992 Legea, azaroaren 26koa).
>
> 2. Jarduketak artxibatzeko erabakiaren edo ezezko ebazpen espres edo isilekoaren kontra, edo lege honetan ezarritako arau-hausteak edo autonomia-erkidegoek beren eskumenak baliatuz emandako legeetan ezarritako arau-hausteak izan litezkeenak administrazioari salatu edo hari jakinaraztearen kontra, lehen aipatutako erakunde eta elkarteek errekurtsoak aurkeztu ahal izango dituzte, alegia, legitimazioa izango dute horretarako, edo, hala balegokio, gizarte-interesen ordezkari gisa egoki deritzeten akzioak aurkezteko.

3. Erakunde eta elkarte horiei aitortzen zaien legitimazio aktiboak ez dakar inolaz ere lehentasunezko traturik haien aurka arau-haustea egin dutela salatzen denean edo administrazio eskudunak ustezko arau-hausletzat jotzen dituenean.

250. Oso labur esanda, ez gaude ez gai itxi ezta baketsu batean ere, baina gogoeta hauek aurrera daitezke.

251. Oro har, hauek baino ez dute interes legitimoa zehapen-espedienteetan: zehatzeko ahalaren egikaritza zuzentzen zaien pertsonek.

252. Zehapen-prozeduran beren jarrera oso bereizia dago, zeren interesdunen eskubide orokorrez gain, APELen 53.1 artikuluan jasotzen direnak, eskubide hauek dituzte, APELen 53.2 artikuluaren arabera: a) jakinarazpena jasotzekoa inputatzen zaizkion egitateei buruz, egitate horiek ekar ditzaketen arau-hausteei buruz eta, kasua balitz, ezar diezazkiekeen zehapenei buruz, baita instruktorearen, zehapena ezar dezakeen agintaritza eskudunaren eta eskumen horrek esleitzen duen arauaren identifikazioari buruz ere; b) kontrakoa egiaztatzen ez den bitartean, administrazio-erantzukizunik ez izateko presuntzio-eskubidea.

253. Kasu jakin eta berezietan, bereziki lege batek berariaz horrela ezartzen duenean, biktima edo partikular bat edo elkarte edo erakunde ordezkagarri bat interesduntzat jo daiteke, horiek benetako eta egiazko onura izan dezaketenean edo kalte edo karga bat saihestu dezaketenean.

254. Interes hori ez dutenak ere interesdun izan daitezke akzio publikotik eratorritako legitimazioa aitortzen den eremuetan (horrek aukera ematen du hala Administrazioaren jardutea nola jarduterik eza aurkaratzeko eta horri aurre egiteko ekintza egokiak planteatzeko, izan administrazio-bidean izan administrazioarekiko auzibidean, zuzentzen ez duen kasuan).

255. Laburbilduz, legez kontrako jarrera baten salatzailea, behintzat kasu gehienetan, ez dago legitimatuta zehatzeko ahala martxan jar dadila eskatzeko. Legitimazio hori kasu batzuetan onartu da soilik, legean aurreikusita dagoelako edo egiaztatu denean zehatzeko ahal hori baliatu edo ez baliatzeak eragn egiten diela salatzailearen interes legitimoei; hori martxan jartzeak juridikoki onura legitimo bat sortzeko eran edo kalte bat saihesteko eran.

256. Hala ere, legitimazio hori aitortu ondoren, nahiz eta salbuespen horiekin izan, jarraian bi gai planteatzen dira: ea horrek berekin dakarren zehapen-prozedura hasteko aukera eta zein izan daitekeen bere jarrera interesdun gisa prozeduran, eta ea prozedura-tresnen nolabaiteko berdintasun bat izan behar den ustezko erantzulearekin.

257. APELen 63.1 artikuluaren testuak baztertu egiten du erabat interesdunak eskatuta prozedura hasteko aukera, eta horri gehitu behar zaio APELen 25.1.b) artikuluak adierazten duela administrazioak zehatzeko ahala baliatzen duen prozeduretan ezarritako iraungitzeko gehieneko epea betetzeak, berariazko ebazpena eman eta jakinarazi gabe, «iraungitzea ekarriko duela». Ez da balioesten edo gaitzesten administrazioaren isiltasunagatiko uzirik.

258. Ez bada nahikoa hitzen esanahiarekin, testuinguruak adierazten du zehapen-prozeduren espezialitateak APELen IV. tituluaren II. kapituluaren 2. atalean daudela, administrazio-prozedura ofizioz hasteari buruzkoa bera.

259. Interesdun gisa, APELek ez du ezartzen berezitasunik haren eskubideei dagokienez (ustezko erantzuleari aitortutakoak bezalakoak); beraz, APELen 53.1 artikuluko komunak izan beharko dute. Ez dirudi duda sortzen duenik alegazioak egin ditzaketela eta judizioko beste dokumentu edo elementu batzuk aurkez ditzaketela, prozedura hasteko erabakiaz geroztik, eta hori jakinarazi egin behar zaie «interesdunei, kasu guztietan horrelakotzat joko da inkulpatua» (APELen 64.1 artikulua), edo entzunaldi-izapidearen aurreko edozein unetan (APELen 76.1 artikulua). Era berean froga gauzatzea eskatu ahal izango dute (APELen 77.3 artikulua). Eta ebazpen-proposamena egin ondoren entzunaldi-tramitean interesdunek parte hartzea ez dirudi, halaber, eztabaidagarria denik (APELen 89.2 artikuluak «interesdunak» aipatzen ditu, besterik gabe).

260. Baina argi dago ustezko arau-hausleak EKren 24.2 artikuluaren bermeak dituela eta horiek ezin direla hedatu beste interesdun batzuetara.

261. Premisa horietatik abiatuta, aurreproiektua aztertuko dugu.

262. HAZALen 30. artikulu berriak zabaldu egiten du zehapen-prozeduran esku har dezaketen interesdunen zirkulua, barnean hartuta ez soilik inkulpatuak (edo ustezko erantzuleak) eta eskubideen edo interes legitimo indibidualen titular gisa sustatzen dituztenak, baita «prozeduraren hasieran parte hartu ez arren, hartuko den erabakiak eragin diezaiekeen eskubideak dituztela alegatzen dutenak, edo ebazpenak haien interes legitimo indibidual edo kolektiboei eragin diezaieketela erakusten dutenak, betiere prozeduran agertzen badira ebazpen irmoa eman aurretik ».

263. HAZALen zioen azalpenak argudiatzen ditu gaur egungo idazketaren arrazoiak:

> 30. eta 35. artikuluen helburua da zigor-prozesuko akusazio partikularraren parekoa sartzea. Ez dago arrazoirik administrazio-prozedura zehatzailean interes legitimoaren kontzeptu orokorraren birtualtasuna mugatzeko. Herritarrak ez dauka zigortzeko eskubiderik, baina, balizko legez kontrako penal edo administratiboaren

biktima bada, interes argia dauka zigorraren botere publikoa balia dadila eskatzeko eta baliatze hori bideratzeko aurreikusitako prozeduran parte hartzeko. Arau-hauste administratiboak kalte egin diezaieke eskubide eta interes indibidualei delituak edo falta penalek adina (beti presente dagoen interes orokorrari kalte egiteaz gain); hortaz, ez da ulertzen administrazio-prozedura zehatzailean inputatuaren interes orokorra eta indibiduala soilik daudela mugatzeko kausa. Zehapen-prozeduratik baztertzen badira 30/1992 Legearen 31. artikuluko 1. zenbakiko b) eta c) letretako kasuak, hori egiten da, batetik, ez dagoelako zehapen-prozeduran behar diren interesdunak, ez dagoelako zehapenarekiko eskubide indibidualik eta ezin delako eskatu, prozedura horren esparruan, arau-haustetik etorritako kalte indibidualak ordaintzerik, eta, bestetik, saihestu egin nahi delako administrazio-prozedura zehatzaile baten aurrexistentziatik abiatuta eraikitako jarrera akusatzaileen ugaritzea.

264. Batzordeak uste du ez dagoela oztoporik interesdunen izaera hedatzeko interes legitimo bat izanda prozeduran aurkezten direnei. Erreforma joango litzateke ustezko erantzulea ez diren interesdunak prozeduran pixkana sartzeko eran. Bestelakoa izango da interes legitimo hori dagoen ala ez baloratzea.

265. Tramitazioari dagokionez, HAZALen 34 quinquies artikulu berriak arautzen du prozedura ofizioz hastea salaketa baten ondorioz. Bertan, lehen aipatu ditugun hiru salatzaile agertzen dira: salatzaile sinplea edo hutsa, salatzaile interesduna eta salatzaile ustezko arau-hauslea.

266. Salatzaile sinpleari bete-betean bat egiten ez duten bi apartatu eskaintzen zaizkio, zeren 3. apartatuak APELen 62.2 artikuluko edukia jasotzen du eta 5. apartatuak esaten du prozeduran izango duen partaidetza izango dela prozedura ireki edo ez irekitzeari buruz organo eskudunetik jakinarazpen bat jasotzea eta, kasua balitz, prozedurari amaierari ematen dion ebazpenaren jakinarazpen bat jasotzea (HAZALen 34.4 gaur egungo artikulutik datorrena): eskubide zabalagoa da, eta ez dago baldintzatuta administrazio publikoen ondarearekiko kaltea alegatu beharrari.

267. Salatzaile ustezko arau-hauslea, egiazki, bere burua erruduntzat jotzen duen salatzaile bat da bere erantzukizuna kendu edo aldatzeko; hortaz, bere egoera eta eskubidea, lehen esan dugun bezala, HAZALen 6. artikuluan landu daiteke.

268. Salatzaile interesdunari dagokionez, 6. apartatuak hau adierazten du: «Aplikatu ahal izango dira, artikulu honetan aurreikusitakoarekin batera, hurrengo artikuluko arauak».

269. Artikulurako igorpen hori salaketaren edukirako igorpena izango da, 34 quinquies artikuluaren 2. apartatua. Aldiz, hurrengo artikulurako igorpenak 35. artikulu berria aztertzea eskatzen du.

270. Egia da HAZALen indarreko 35. artikuluak zalantza batzuk planteatzen zituela, izenburu hau baitzuen: alderdiak eskatuta prozedura hastea (berriak bezala), eta interesdunari eskatzen zitzaiola bere eskaera betetzea AJAPELen 70.1. artikuluan ezarritakoa kontuan hartuta (orain APELen 66.1 artikulua). Baina ez zen eztabaidatzen, nahiz eta eduki horiek izan, organo eskudunak prozedura ofizioz hasteko erabakia emanda hasten zela benetan, HAZALen 36. artikuluaren arabera (orain baita 36. artikulu berria ere), horrek gainera prozedura tramitatzeko epearen *dies a quo* markatzen du, eta, gehieneko epea gainditu gero ebazpena eman eta jakinarazi gabe, iraungitzeko ondorioa dakar, HAZALen 43.4 artikuluaren arabera (43 sexies artikulua).

271. Hala ere, beti ofizioz hasten den prozeduraren funtsezko ezaugarri hori ilundu egiten dute zenbait manutako mezuek. Hala, mezu horiek erreformatu eta kendu egin beharko dira.

272. Lehenik, 36.2. artikuluak hau aipatzen du: «Administrazioaren isiltasunak sor ditzakeen ondoreak», ebazpenaren eta jakinarazpenaren gehieneko epea amaitzen denean, lehen esan dugun bezala, prozedura iraungi egiten da.

273. Bigarrenik, 43.1, *in fine* artikuluak hau ezartzen du: «Interesdunak eskaturik izapidetutako prozeduretan, interesdunak eskatutakoaren harikoa izango da ebazpena, eta ezein kasutan ezin izango du interesdunaren hasierako egoera okerragotu, hargatik eragotzi gabe Administrazioak ofizioz beste prozedura bat hasteko ahala izatea, hala badagokio». Ebazpena ez dago, noski, interesdunaren eskaeren mende, baizik eta organo eskudunak arau-haustea eta erantzukizuna dagoela erabakitzearen mende.

274. Hirugarrenik, 43. ter artikuluan sartuta daude prozedura amaitzeko modu posible guztiak «interesdunak uko egitea edo atzera egitea», 43. quinquies artikuluan garatzen dena eta bertako 2. apartatuan arautu egiten dira alderdi interesdunak eskatuta hasitako kasuak.

275. HAZALek, zalantzarik gabe, interesdunei ematen dien paper aktiboa (ustezko arau-hauslearenaz bestelakoa) ez da iristen interesdunak zehapen-prozeduraz erabaki ahal izatearen punturaino, haien uziak baliarazteko bidetzat konfiguratuta.

276. Salatzaile interesdunak atzera egiteak edo aurkeztu duen salaketan atzera egiteak (1998ko urtarrilaren 16ko AGE–RJ 186/1998) ez du administrazioa lotesten; izan ere, egitateak ezagutu ostean, printzipioz, erantzukizunak argitzera behartuta baitago.

277. Bestalde, uste dugu gehiegizkoa dela HAZALen 36 bis 4 artikuluaren baieztapena. Horren arabera, instruktoreak behar diren neurriak hartu behar ditu prozedurako interesdunen kontraesan- eta berdintasun-printzipioak erabat errespetu daitezela lortzeko.

278. Zehapen-prozeduraren izaerak zaildu egiten du parekotasun hori. Errugabetasun-presuntzioak esan nahi du ezin dela inor zigortu behar besteko froga-jarduerarik gabe; hala, ebidentzia bat beharko da hala egitate zigorgarriaren kasuan nola ustezko erantzuleak egitate horretan duen parte-hartzearen kasuan.

279. Ildo horretan, frogatu beharraren zama akusatzen duenari dagokion, bai Administrazioari, bai, hala badagokio, zehapena ezar dadila eskatu duen interesdunari.

280. Printzipio horren arabera eta ustezko erantzuleak ez diren interesdunen esku-hartzea onartuta, komeniko litzateke zenbait ohar berri birpentsatzea, zeren gai korapilatsuak sortzen dituzte.

281. Hori da 37.1 b) artikuluan txertatutako oharrarena, APELen 77.2 artikulutik datorrena («Zehazki, instruitzen duenak frogaldi bat irekiko du Administrazioak ez dituenean egiazkotzat jotzen interesdunek alegatutako egitateak edo prozeduraren izaerak horrela eskatzen duenean»), edo 39.4 artikuluan txertatutakoaren kasua, APELen 82.4 artikulutik datorrena («Entzunaldiaren tramitea alde batera utzi ahal izango da prozeduran ez direnean agertzen eta ebazpenean kontuan hartzen ez direnean interesdunak adierazitako egitate, egindako alegazio eta emandako frogez bestelakoak»).

282. Lehenengo kasuan, nahiz eta egitateak egiazkotzat jo, behar besteko egozketa-froga bat behar da, eta ustezko erantzulea ez da behartuta egongo bere errugabetasuna frogatzera. Bigarrenean, kasu honetan bakarrik aplikatuko litzateke: ustezko erantzuleak bakarrik esku hartzen badu, eta hark adierazitako egitate, egindako alegazio eta emandako frogak baino ez badira kontuan hartzen (hori gerta daiteke, baina oso gutxitan, bere burua erruduntzat jotzea edo erantzukizuna onartzea gertatuz gero; izan ere, logikoena da administrazioak zeregin instruktore bat zabaltzea, prozedura hasteko erabakia ematen duenean, HAZALen 36. artikuluak aurreikusitako edukiarekin).

31. artikulua (behin-behineko neurriak eta kautelazkoak):

283. APELek manu bakarra sartzen du behin-behineko neurrien arloan, zehazki APELen 56. artikulua. Lehenago, AJAPELen 72. artikuluak ere orokorrean hartzen zituen kontuan; aldiz, AJAPELen 136. artikuluak haien araubidea ezarri zuen zehapen-prozeduraren esparruan (arautzen dituzten arauetan aurreikusita egoteko betekizunarekin).

284. Baiezta daiteke oinarrizko legegileak behar bestekotzat jo duela araubide orokorra, eta kendu egin dituela behin-behineko neurriei buruzko aipamen guztiak zehapen-prozeduratik, ez baitira beharrezkoak.

285. Hala AJAPELen nola APELen prozedura hasita dagoela hartzen diren behin-behineko neurriak bereizten dira, prozedura hasi aurretik hartzen diren «oso behin-behineko» neurrietatik.

286. HAZALen 31. artikulua interesdunaren bermean zentratzen da eta bereizi egiten ditu interesdunaren entzunaldiaren aurretik hartzen diren behin-behineko neurriak eta entzunaldia ondorengoa den kasuetako oso behin-behinekoak (*inaudita parte* hartutako neurriak, administrazioarekiko prozesuko kautelazko babesaren antzera) HAZALen 32. artikuluak, era berean, funtzionario ikuskatzaileek behin-behineko neurriak hartzea arautzen du.

287. Behin-behineko neurri eta kautelazko neurrien arteko dikotomia terminologikoari dagokionez, HAZALek bigarren terminoa aukeratzen badu ere (hala 31. artikuluan nola 32. artikuluan, funtzionario ikuskatzaileek kautelazko neurriak salbuespenezko eran hartzeari buruzkoan), APELek lehenengoa aukeratzen du, nolabaiteko logikarekin. Behin-behineko neurriak hartzen dira oraindik ez dagoenean prozedurari amaiera ematen dion ebazpen bat. Neurri horiek eman daitekeen ebazpenaren efikazia bermatzera edo prozedura ebatzi arte beste helburu batzuk gordetzera bideratuta egoten dira (APELen 56. artikulua eta HAZALen 31.1. artikulua); aldiz, kautelazko neurrien xedea administrazio-egintza bat izaten da eta emandako ebazpena gauzatzen dela bermatzera bideratzen dira (APELen 90.3, 117.4 artikulua eta AAJLen VI. tituluko II. kapitulua).

288. Printzipioz, nahiz eta HAZALen 31.2 artikuluak ez duen adierazten, AJAPELen 72.2. artikuluarekin batera interpretatuta, ondoriozta daiteke behin-behineko neurriak entzunaldirik gabe har daitezkeela eta prozedurari hasiera eman gabe.

289. HAZALen 31.2 artikuluaren idazketa berriarekin ez da lan hermeneutikorik egin beharko, baina komeniko litzateke, argiagoa izan dadin, bere mezua birformulatzea. Lehenik, kasuak identifikatuta, bigarren paragrafoa («Atzeratu ezin diren urgentziazko kasuetan»), bigarrenik, entzunaldiaren balizko omisioa landuta edo hobeto esanda entzunaldiaren ordeztea landuta, lehenengo paragrafoa («Aurretiazko entzunaldia»), eta azkenik, horiek hartzearen ondorioak, hirugarren paragrafoa («Hartutako behin-behineko neurriak»).

290. Ohartarazi behar da ondorengo alegazio horiek bost eguneko epe komun bat dutela, eta haiei buruz irizpen bat eman behar duela prozedura hasteko erabakiak, erabakia

hartu eta hurrengo hamabost egunean. Epeen laburrak eskatzen du inongo atzerapenik ez izatea jakinarazpenak egiten.

36. artikulua. (Prozedura hasteko erabakia):

291. HAZALen 36.3 artikulu berriak aurreikusten duenez, prozedura hasteko erabakiaren jakinarazpenak ez baditu artikulu honetan zehaztutako baldintzak betetzen edo ez baditu errespetatzen interesdunen hizkuntza-eskubideak, ukitutako pertsonarengan ondorioak data honetatik aurrera izango ditu: akatsa zuzentzen denetik edo interesdunak jakinarazpenaren xede den ebazpenaren edo egintzaren edukiaren berri baduela erakusten duten jarduerak burutzen dituenetik, edo bidezkoa den errekurtsoren bat aurkezten denetik.

292. Bertako bi eduki bereizi behar ditugu: artikulu honetan ezarritako betekizunak biltzen ez dituen erabakiaren jakinarazpena eta interesdunen hizkuntza-eskubideak errespetatzen ez dituen jakinarazpena.

293. Lehenengo kasuan, prozedura hasteko erabakiaren akatsari irizten zaio —izan ere, «artikulu honetan ezarritako betekizunak» aipatzen ditu (identifikatzea ustezko erantzuleak, egitateak, kalifikazio juridikoa eta izan ditzaketen zehapenak, prozeduraren instruktorea, etab.), hau da, gabeziak egintzaren funtsezko edukian —jakinarazpenaren akats sinple dela (ez jakinaraztea administrazio-bideari amaiera ematen dion ala ez, kasua balitz, administrazio-bidean edo judizialean, dagozkion errekurtsoak ez adieraztea, zer organoren aurrean aurkeztu behar duen ez jakinaraztea eta errekurtsoak jartzeko epea ez jakinaraztea), APELen 40.3 artikuluan aurreikusitako ondorioarekin. Berriro pentsatu behar da hori.

294. Prozedura hasteko erabakia behar bezala egin eta jakinaraztea EKren 24.2 artikuluko bermeen zatia da, eta berme horiek aplikatu egiten zaizkio administrazio-prozedura zehatzaileari.

295. Konstituzio Auzitegiak behin baino gehiagotan adierazi duen bezala, defentsarako eskubideak eta akusazioaz informatua izateko eskubideak eskatzen dute inplikatua epatzea edo prozeduraren hasiera behar bezala jakinaraz dakiola, zeren soilik horrela izango du aukera inputatzen zaion arau-haustearen aurrean defentsa efikaz bat izateko erabakia hartu aurretik eta, ondorioz, Administrazioak prozedura bat jarrai dezala, salatuak egokitzat jotzen dituen frogak aurkeztu eta proposatzeko eta bere eskubideari komeni zaiona alegatzeko (226/2007 KAE, urriaren 22koa, 3. OJ, 128/2008 KAE, urriaren 27koa, 2. OJ).

296. Bigarren kasuak ustezko arau-hauslearen hizkuntza-eskubidearen gaira garamatza. APELen 13.c) artikuluak pertsonek administrazio publikoarekiko dituzten erlazioetan

dituzten beste eskubide batzuen artean sartzen du autonomia-erkidegoko lurraldean bi hizkuntza ofizialak erabiltzeko eskubidea, lege honetan ezarritakoaren eta gainerako ordenamendu juridikoan ezarritakoaren arabera. Bestalde, APELen 15.2 artikuluak aurreikusten duenez, autonomia-erkidegoetako eta toki-erakundeetako administrazioek tramitatutako prozeduretan hizkuntzaren erabilera dagokion autonomia-legerian aurreikusitakora egokituko da.

297. Hori dela eta gogorarazi behar dugu azaroaren 24ko 10/1982 oinarrizko Legeak, euskararen erabilera normalizatzeari buruzkoak (EENOL), 5.2.b) artikuluan aitortzen diela EAEko herritarrei «administrazioarekin eta autonomia-erkidegoko edozein erakunderekin ahoz eta/edo idatziz euskaraz edo gaztelaniaz erlazionatzeko eskubidea». Bestalde, EENOLen 6.2 artikuluak ezartzen du pertsona batek baino gehiagok esku hartzen duten espediente edo prozeduretan, botere publikoek parte hartzen duten alderdiek elkarren artean erabakitako hizkuntza erabiliko dutela. Eta amaierako paragrafoak hau adierazten du: «Elkar hartzerik ez bada, zehaztapidetza edo arazopideketa hasitakoak nahi dezan hizkuntza erabiliko da, bi aldetakoek argipideak bere aukerako hizkuntzan jasotzeko duten eskubidearen kaltetan gabe», hori konstituzioaren aurkakotzat deklaratu zuen 82/1986 KAEk, ekainaren 26koak.

298. Zehapen-prozeduren kasuan, ofizioz hastean, interesdunek ezin dute baliatu arreta zer hizkuntzatan jaso aukeratu ahal izateko eskubidea; beraz, prozedura hasteko erabakia, bi hizkuntzen koofizialtasunarekin bat, bi hizkuntzetan idatzi beharko litzateke (salatzaileak hautatutako hizkuntzak ezin du erabaki tramitazio-hizkuntza, salatzaileak eta ustezko erantzuleak duten egoera desberdinarengatik).

299. Une horretatik aurrera, eta prozeduran zehar, interesdunek hizkuntzetako bat aukera dezakete prozeduraren tramitaziorako eta ebazpenerako. Soilik interesdun bat egongo balitz, ustezko erantzulea, agerikoa da hark hautatutakoa erabiliko dela. Bat baino gehiago egongo balira, eta ez balego elkarren arteko erabakirik, bi hizkuntzak erabiliko lirateke.

300. Hizkuntza-eskubideekiko errespetu faltak ekartzen digun gai labainkorra da ea zeintzuk diren arau-hauste horretatik eratortzen diren ondorioak, bereziki ukitutako pertsona inkulpatua bada.

301. Prozedura hastea erabakitzen denean, ez dugu ahaztu behar tramite bat besterik ez dela eta, orokorrean, errekurtso bat izan dezakeela APELen 112.1 artikuluko zerrendako inguruabarrak biltzen badira. Ildo horretan, inkulpatuak uste badu bere defentsarako eskubidea eta akusazioaz informatua izateko eskubidea urratu direla —bidali zitzaion jakinarazpeneko hizkuntzaz bestelako batean jakinarazpena egin zedila eskatu ostean. Administrazioak uko egin baitio horri—, errekurritu dezake, defentsarik eza alegatuz edo bere eskubide eta interes legitimoen kalte konponezina alegatuz.

302. Era berean, amaierako ebazpenari aurre egin diezaioke eta defendatu ez duela balio izan arau-haustearen preskripzioa eteteko (nahiz eta prozedura berriz ireki daitekeen hura ez bada preskribatu). HAZALen 22.3 artikuluak adierazten du arau-haustearen preskripzioa eteten duela administrazio-prozedura zehatzailea hasteak, ustezko erantzulea horren jakitun izanda.

303. Prozedura osoaren testuinguruan, Batzordeak uste du erantzun juridikoa izan daitekeela zehapen-ebazpena deuseztatzea, betiere, prozedura izapidetu delarik interesdunek aukeratutako hizkuntza errespetatu gabe, horrek haren defentsarako eta akusazioaz informatua izateko eskubideak kendu edo mugatu badizkio.

38. artikulua (Proposamenaren zirriborroa, zuzeneko ebazpena eta ebazpen-proposamena):

304. Aurreproiektuak nabarmentzen du bertako neurri berrietako bat dela ebazpen-proposamenaren konfigurazio berria.

305. 38. artikulu berria proposamen-zirriborroari eta zuzeneko ebazpenari buruzkoa da. Nahiz eta izenburuan ebazpen-proposamena ere aipatzen duen, hori HAZALen 39. artikuluaren 5. eta 6. apartatu berrietan arautzen da.

306. Proposamen-zirriborroa instruktoreak idazten du, instrukzioa amaitu ondoren, eta eduki bikoitza izan dezake, arau-haustea eta erantzukizuna dagoela ala ez kontuan izanda.

307. Prozedurazko bidean, ebazpen-proposamenaren aurrekari bat da, eta haren gainean egiten d entzunaldi-tramitea (HAZALen 39.1 artikulua). Tramitearen emaitzatik (interesdunek alegazioak egin ahal izango dituzte eta egokitzat jotzen dituzten dokumentuak eta justifikazioak aurkeztu ahal izango dituzte hamabost eguneko epean) instruktoreak zirriborroaren edukia mantentzen badu, zirriborroa ebazpen-proposamen bihurtuko da. Hori interesdunei jakinarazten zaie eta dagokion organo eskudunari igortzen zaio ebatz dezan (HAZALen 39.5 artikulua). Aitzitik aldaketak sartzen baditu («zirriborroan dagoenarekiko»), interesdunei entzunaldia emateko tramite berri bat ematen da (horiek alegazioak egin ditzaten eta egokitzat jotzen dituzten dokumentu eta justifikazioa aurkez ditzaten hamar eguneko epean) behin betiko ebazpen-proposamenari dagokionez (HAZALen 39.6 artikulua).

308. Zalantzarik ez dago proposamen-zirriborroa APELen aurreikusi gabeko tramite gehigarri bat dela (izan ere, APEL honi jarraitzen zaio: zehatzeko ahala baliatzeko prozeduraren Erregelamenduari, abuztuaren 4ko 1398/1993 Errege Dekretuak onartu baitzuen), eta sartu daitekeela,baina APELen 1.2. artikuluak ezartzen dituen betekizunekin «lege bidez eta modu arrazoituan bakarrik sar daitezke izapide gehigarriak edo lege

honetan aurreikusitakoez bestelako batzuk, hori efikaz, neurrizko eta beharrezkoa bada prozeduraren berezko xedeak lortzeko».

309. Alor honetan, prozedurazko bermeei dagokienez, HAZALen zioen azalpenak bere helburuak adierazten ditu:

> Dagoeneko indarrean dagoenetik abiatuta eta hori oinarri hartuta, zehaztea eta osatzea da lege honen asmoa, betiere orekaren bila: batetik, zigortzeko ahalmenak eraginkorra izan behar du, hau da, defendatzen dituen eskubide eta baloreak garrantzitsuak dira eta eraginkortasunez babestu behar dira, baina, bestetik, jardunbideak eragiten dion herritarraren eskubideen funtsa ere errespetatu behar du.

310. Ez dago zalantzarik gaur egungo prozedurak ez dituela gutxitzen ustezko erantzuleari aitortutako eskubideak; izan ere, erantzuleari prozeduraren hasieratik jakinarazten zaizkio prozedura hastea arrazoitzen duten egitateak, horien balizko kalifikazio juridikoa eta agian izan ditzakeen zehapenak, horrek ez du eragozten instrukziotik ondorioztatzen dena [(HAZALen 36.1.b) artikulua].

311. Era berean, hasieratik jakinarazten zaizkio prozeduran alegazioak egiteko eskubidea duela eta entzunaldia izateko eskubidea duela, eta haiek baliatzeko zer epe dauden; orobat ohartaraziko da ezen, prozedura hasteko erabakiaren edukiaz aurreikusitako epean alegaziorik egin ezean, erabaki hori ebazpen-proposamentzat hartu ahal izango dela inputatutako erantzukizunari buruzko irizpen zehatz bat duenean [HAZALen 36.1.f) artikulu berria].

312. Akusazio-printzipioari dagokionez, jurisprudentzia-doktrinak deklaratu duen bezala [denen erakusgarri, 1998ko apirilaren 27ko AGE (RJ 3646/1998)]:

> Sala honek, hainbat epaitan (1997ko apirilaren 21ekoa, ekainaren 2koa, ekainaren 6koa eta uztailaren 30koa [RJ 1997\3340, RJ 1997\5437 eta RJ 1997\6331], 1998ko martxoaren 9koa eta 16koa [RJ 1998\2848]) baieztatu du akusazioaz informatua izateko eskubidea, Konstituzioaren 24.2 artikuluan oinarrizko kategoriarekin bermatzen dena, normalean administrazio-prozedura zehatzailean gauzatzen dela ebazpen-proposamena jakinarazita, zeren bertan agertzen da inputatzen den erantzukizunari buruzko erabaki zehatza, eta, gutxienez, antzeman den jokabide arau-hauslearen definizioa izango du, baita mota arau-hausle batekiko duen subsumisioa ere, eta dena delako kasuan arau-hausteri lotzen zaion zigor-ondorioa. Salbuespenez, tramite horrek ezinbestekoa izateari utz diezaioke, aipatutako

oinarrizko eskubidea erabat betetzeko ikuspegitik, aurreko tramite batean erabaki zehatz hori jakinarazi bazen.

313. Testuinguru honetan, prozeduraren garapen arinarekiko kontraesankorra dirudi –tramitatzeko gehieneko epeetara egokitu behar du– bi akusazio-dokumentu klasikoak, prozedura hasteko erabakia (kargu-orria du) eta ebazpen-proposamena, batera bil daitezkeela interesdunak ez badu alegaziorik egiten prozedura hasteko erabakiaren edukian aurreikusitako epean eta, halere, bi akusazio-dokumentuei hirugarren bat gehituko zaie, proposamen-zirriborroa, efikazia eztabaidagarria duena.

314. Egia da, bide berriaren arabera, ebazpen-proposamena idatzita entzunaldi-izapidearen ondoren (bertan jakinarazten da proposamen-zirriborroa), eta ez izapide hori bete baino lehen, APELen 89.2 artikuluan eta HAZALen 39. indarreko artikuluan aurreikusita dagoen bezala, lana errazten zaiola instruktoreari, kontuan hartuta entzunaldiaren tramitean aurkezten diren alegazio eta froga berriak. Baina horrek ez du saihesten alegazio eta froga berriak formulatu ahal izatea entzunaldiaren bigarren izapidea dela eta; horrek proposamen eta entzunaldien espiral amaiezina ekarriko luke.

315. Alegazioak eta frogak garrantzizkoak badira, logikoena da interesdunek formulatu eta aurkeztea entzunaldia ematen zaienean prozedura hasteko egintzarekin (HAZALen 36.2. artikulua), eta, ezin badituzte formulatu edo aurkeztu une horretan, azpimarratu behar da, prozedurarako sarbide-printzipio iraunkorraren arabera (HAZALen 24. artikulua), entzunaldi-tramitearen aurreko edozein unetan aurkez ditzaketela eta kontuan hartu beharko dituela organo eskudunak dagokion ebazpen-proposamena idaztean (HAZALren 36 ter artikulu berria).

316. Prozedura malgutzeko eta prozedura amaitu arte tramitatzeko zama saihestearen ildotik aipatu daiteke, halaber, prozedura ebatzi daitekeela pertsonak bere borondatez aitortzen badu bere erantzukizuna edo bere borondatez ordaintzen badu zehapenak diruzkoak direnean; horrek esan nahi du horien zenbatekoa murriztuko dela (HAZALen 43 quater artikulu berria).

317. Aurreproiektua egiteko prozeduran, Ingurumen, Lurralde Plangintza eta Etxebizitza Sailak oztopo handiak jarri dizkio tramiteari, argudiatuz lehendik zailtasunak daudela, tramite hori gabe, prozedura epean betetzeko. Aldiz, EUDELek uste du ez dela beharrezkoa eta nahasketa sor dezakeela.

318. Batzordeak iradokitzen du birpentsatu egin behar dela proposamen-zirriborroa zehapen-prozeduran sartzeko proiektatutako aldaketa, eta erredaktoreak azkenean erabakitzen badu tramite gehigarri hori ezartzea, espedientean zehaztasun handiagoarekin eta zehatzago argudiatu beharko litzatekeela zergatik uste den efikaza, proportzionatua eta beharrezkoa dela zehapen-prozeduraren helburuak

lortzeko, arriskuan jarri gabe zehatzeko ahalak kasu bakoitzean lortu nahi dituen helburuak.

Beste gai batzuk:

319. Aurreproiektuaren gainontzekoak merezi duen iritzia aldekoa izan arren, ordenamenduaren alderdi batzuek honako gomendioak iradokitzen dituzte, kasu eginez gero, mezu arauemaileen ulermena erraztuko bailitzakete segurtasun juridikoaren onerako.

320. Badirudi HAZALen 1.3. artikuluaren idazketan SPAJLren 25.3 artikulutik abiatu dela, baina gero bestelako eduki bat txertatu du.

321. SPAJLren aurretiko tituluaren III. kapituluan ezarritako printzipioak zabaldu direla baiesteko arrazoietako bat da eremu horretan EK ere zuzenean aplika daitekeela zeren zuzenean etortzen baitira EKren 25. eta 24.2. artikulutik, prozeduran azaldu dugun bezala. Baina aldi berean esango genuke, printzipio horiek alde batera utzita, bere araubide juridikoa desberdina dela azaltzen duten arrazoiak daudela; izan ere, «lotura bereziko erlazioek salbuespen-zantzuak dituzte administrazio publikoaren zehatzeko ahalari dagokionez» (Estatu Kontseiluaren irizpena 275/2015 esp.).

322. Testuinguru honetan, aurreproiektuak arau orokorraren izaera ematen die HAZALen aurreikuspenei, haietara jo baitaiteke arau bereziaren hutsuneak betetzeko, diziplina-araubidearenak alegia.

323. Hala ere, aurreratu dugun bezala, estatuko legegileak, ahalaren printzipioen zabalkundea alde batera utzita, ez du ezer ezarri APELen prozedurazko arauen izaera osagarriari buruz. EPOEek ere ez du ezer adierazten horri buruz.

324. Batzordeak uste du EAEko legegileak, funtzio publikoaren arloan duen eskumena baliatuta (EAEEren 10.4. artikulua), zuzenbide osagarriaren izaera eman diezaiokeela HAZALi, baina aldaketa horrek, bi araubideen eta horien helburuen hurbiltasunaren ondorio, aurreproiektuaren espedientean jasota ez dagoen behar besteko azalpen bat eskatuko luke.

325. HAZALen 11.2 artikuluak jasotzen dituen adierazpen hauek: «naturaltasunarekin» eta «administrazio-ekintzak errebokatzea» ezaba daitezke, ez baitiote ezer eransten mezuari, eta bigarrenak zalantzak sortzen ditu zeren ez du kontuan hartzen zein den bere zentzua.

326. Sinpleago idatz daiteke, hau esan beharrean: «edo eskubide baldintzatuen edo administratuak bidegabeki eskuratutako eskubideen galera ekartzen duten administrazio-ekintzak

errebokatzea» hau esango balu: «edo eskubide baldintzatuen edo administratuak bidegabeki eskuratutako eskubideen galera».

327. HAZALen 38.3. artikulu berriak APELen 89.1. artikuluko inguruabarren bat baino ez du jasotzen, azaldu gabe zergatik mugatzen diren instruktorearen ahalmenak prozeduraren amaiera ebazteko, jarduketak artxibatuta, ebazpen-proposamena formulatu beharrik gabe.

328. Inguruabar horiek hauek dira: a) arau-haustea era dezaketen egitaterik ez dagoenean; b) egitateak egiaztatuak ez direnean; c) frogatutako egitateak, ageriko eran, ez direnean arau-hauste administratibo bat; d) ez dagoenean edo ezin izan denean identifikatu erantzulerik edo erantzukizunik ez dutenean, eta; e) ondorioztatzen denean, edozein unetan, arau-hausteak preskribatu duela.

329. HAZALen 42.2 artikulu berriaren (hogeita hamahirugarren artikulua) zentzua ez dugu erabat ulertu. Bere testuaren arabera:

> 39. artikuluan aurreikusitako alegazio-epea luzatzeko aukera (40.2 artikuluan aurreikusitako moduan eta bertan emandako arrazoietan oinarrituz), baita entzunaldiaren bigarren tramite bat ematea ere 39.6 artikuluaren zentzuan, biak jarduketa osagarri hauen barruan ulertuko dira, eta kasu horretan, ez da alegazioen beste tramite batzuk bideratu beharrik izango, hurrengo apartatuan aurreikusitakoaren ildotik.

330. Jarduketa osagarriak egin ostean entzunaldi-tramitea ez ematea (ebazteko organo eskudunak aginduta) 39. artikuluan aurretiazko alegazioen epea luzatzeko aukerarekin lotzen da (luzapen horri buruz ez du ezer esaten manu horrek) 40.2. artikuluko froga-epea luzatzeko arrazoiengatik (horiek frogaldiko espezifikoak dira, nahiz eta indarreko idazketarekin alegazioen epea luzatzeko ere baziren, baina aukera hori kendu egin da) eta 39.6. artikuluko entzunaldiaren bigarren tramite bat ematearekin (tramite hori ematen da instruktoreak proposamen-zirriborroa aldatzen duenean behin betiko ebazpen-proposamenean).

331. Nolanahi ere, agerikoa da alegazio horiek ez direla sartzen ebazteko eskumena duen organoak erabakitzen dituen jarduketa osagarrietan, baizik eta organo instruktorearen aurrean gauzatzen den instrukzioan sartzen dela. Eta ustezko erantzuleak ezin izan duela ezer alegatu jarduketa osagarrien erantzunaren inguruan, horrelako tramiteetan.

332. Besterik da jarduketa osagarrien epea murriztea edo luzatzea, HAZALen indarreko 42.1 artikuluaren bigarren paragrafoak arautzen zuena, HAZALen 40. artikuluko kausak

biltzen badira, nahiz eta HAZALen 87. artikuluak epe hori luzatzen ez utzi, bai ordea murrizten.

333. Halaber, ez da ulertzen HAZALen 43.2 artikulu berriak onartzea egitateen aldakuntzak jatorria izatea, zehaztuta edo beste batzuk kontuan hartuta, ez soilik organo instruktoreak egindako jarduketa osagarrietan edo instrukzioaren proba eta egitateen bestelako balorazioan, baizik eta baita «(lege honetako) 39.6 artikuluak aipatzen duen amaierako entzunaldi-tramitean ere.

334. Instruktoreak entzunaldi-tramite hori erraztu behar badu, izapide horren emaitza batu behar zaio ebazteko eskumena duen organoari bidaltzen dion dokumentazioari. Beharbada arraroa dena da entzunaldiaren bigarren izapideko alegazio, dokumentu eta informazioak aurkeztu behar izatea «zuzenean prozedura ebazteko organo eskudunaren aurrean » (HAZALen 39.6 artikulua).

335. HAZALen 43 quinquies artikuluak, lehen defendatu dugunaren ildotik, administrazioak atzera egiteko kausa gisa ezar ditzake, adin txikikoen kasuan, adiskidetzea edo ordaintzea, bere araubide juridikoa ezarriz (kasuak eta betekizunak).

336. HAZALen 43. sexies.3. artikuluak APELen 95.4 artikuluan ezarritakoa sartzen du, baina txertatze hori ez da gomendagarria zeren uler daiteke posible dela, zehapen-prozedura iraungi ondoren, prozedurak jarraitzea sortutako gaiak interes orokorrari eragiten dion kasuan edo definitzeko edo argitzeko sortzea komeni den kasuan.

337. APELen 95. artikulua, AJAPELen 92. artikuluan bezala, nahasgarria da zeren iraungitzeko kasu guztiak hartzen ditu, bere arauetako batzuetan, bereizi gabe aplika dakizkiekeen interesdunak eskatuta hasitako prozedurei, administrazioak ofizioz hasitako prozedurei edo biei.

338. Agerikoa dirudi lehenengo bi apartatuak (lehenengoak horrela adierazten du) interesdunak eskatuta hasitako prozedurei buruzkoak direla, hirugarrena biei buruzkoa (izan ere, partikularraren edo administrazioaren ekintzak aipatzen ditu) eta zalantzak sortzen dira laugarrenari dagokionez.

339. Hala ere, zehapen-prozeduretan berehala desagertzen dira, APELen 25.1.b) artikuluaren irmotasunarengatik. «. Kasu horietan, prozedura iraungi dela adierazten duen ebazpenak jarduketak artxibatzeko aginduko du, eta 95. artikuluan adierazitako ondorioak izango», artxibatze eta ondore horiek soilik izan daitezke APELen 95. artikulu honen 3. apartatukoak (ez du berak bakarrik sortuko ekintzaren preskripzioa, baina iraungitako prozedurak ez du preskripzio-epea etengo).

340. APELen 95.4. artikulua aplika daitekeela ulertzen bada, ustezko arau-hauslearen segurtasun juridikoa larriki urratuko litzateke, denboraren joanarengatik objektiboki

amaitutako prozedura bati edozein unetan berriz ekin diezaiokeen administrazio baten aurrean. Gainera, aukera hori gidatzen duten parametroak hain dira zehaztugabeak – interes orokorrari eragitea edo are irekiagoa dena definitzea eta argitzea egokia den– non erabakia birtualki erasoezin bihurtuko luketen.

341. Azken finean, APELen 95.4 artikuluaren eremu logiko eta naturala interesdunak eskatuta hasitako prozedurena da (2012ko martxoaren 27ko epaia. RJ 5535/2012). Prozedura horietan, nahiz eta interesdunak sortutako geldialdiak prozeduraren iraungitzea zuzenki ekarri beharko lukeen, interes orokor nagusi bat egoteak amaierako ebazpenera arte substantziatzen jarraitzera bideratzen du.

342. Xedapen iragankorra prozeduren araubide iragankorrari buruzkoa da. Printzipioz, oinarrizko arauak (II. kapitulua) soilik aplikatu ahal izango dira HAZALen erreforma indarrean jartzen denean, salbu eta ustezko arau-hauslearentzat onuragarriak badira.

343. Ohikoena da prozedura-arauak (III. kapitulua) erreforma indarrean jarri ondoren hasitako prozedurei aplikatzea, aurrekoak eskatutako garaian indarrean zegoen arauaren mende egongo dira *tempus regit actum* printzipio logikoa aplikatuta.

344. APELen aurretik edo ondoren hasi diren bereizteak aditzera ematen du beharrezkoa dela arauren bat, araubidea edo erregimena argitze aldera, nahiz eta, oinarrizko arauak izanda, horiek aplika daitezkeen lege hau indarrean jartzen denetik, eta EAEko legegileak ezin du bere indarraldia baldintzatu.

345. Nolanahi ere, zaila da pentsatzea oraindik ez direla amaitu 2016ko urriaren 1a baino lehen hasitako prozedurak (HAZAL 43.4a artikuluak sei hilabeteko epea ematen zuen).

C) Araugintza-teknika

346. Araugintza-teknika dela eta, Batzordeak uste du aurreproiektua, oro har, lege-proiektuak, dekretuak, aginduak eta ebazpenak egiteko 1993ko martxoaren 23ko Gobernu Kontseiluaren Erabakiaren bidez onetsitako Gidalerroetara egokitzen dela, XOEPLren hirugarren xedapen gehigarriaren arabera aplikatzen baitira.

347. Hala ere, datorren legearen kalitatea hobetzeari begira, ohar hauek egiten dira.

348. Egokia dirudi azpimarratuta uztea bi aukeren artean, zehatzeko ahalaren Lege berri bat onartzea edo HAZALen aldaketa partzial bat egitea, bigarrena aukeratu dela, eta Batzordeak uste duen arren arrazoiak daudela lege berri bat emateko, ezin dio utzi kasuaren espezifikotasunei behatzeari.

349. Egiazki, hobe da orokorrean lege berri bat onartzea jatorrizko araua eta bere ondorengo aldaketak batera existitzea baino. Bereziki, jakina, dena delako alorra bada

Administrazioaren zehatzeko ahal administratiboa, eta bertan segurtasun juridikoak, hala bere alderdi objektiboan –ziurtasuna– nola subjektiboan –aurreikusgarritasuna–, eskatzen du agindu arauemaileak argi adierazita agertzea edozein ziurgabetasun-zantzu saihesteko bere eduki eta irismenari dagokienez.

350. Horri erantsi behar zaio, kasu honetan, erreformaren hedadura; izan ere, 44 artikulu hartzen ditu, jatorrizko idazketa osatzen duten artikuluak baino gehiago. Gidalerroek adierazten dutenez, aldaketa zabalen kasuan osoki berria den xedapen bat eman behar da.

351. Era berean, ideia hori berrestera etorriko litzateke erraztu egingo litzatekeela oinarrizko arauak dituzten aurreikuspen berriak zuzen txertatzea, detektatu ditugun eta irtenbide zaila duten doikuntza-arazoak saihestuz.

352. Azkenik, euskarazko bertsio ofizialaren erredakzio berri osoak sortzen duen gai konplexua osoki saihestuko litzateke.

353. Baina, bestalde, halaber, antzematen da ekimena gidatu duen organoak mantendu nahi dituela HAZALen indarraldia eta bere balio intrintsekoa, bere garaiko lege oso tekniko eta aurreratu bat bezala, gaitasun ordenatzailea osorik mantentzen baitu.

354. Legearen ekonomian esan behar da txikiak direla aldaketak, gai jakinei eragiten dietela edo ñabardura arinak dakartzatela, eta sakonagoak direnean (hala nola alderdiak eskatuta prozedura hastea eta proposamen-zirriborroa), funtsezko eragozpenak sorrarazten dituztela, berriro aztertzea eskatzen dutenak.

355. Laburbilduz, kasuaren berezitasunak, zioen azalpenean azaleratua «oraindik baliozkoak izaten jarraitzen dute gaur egun HAZALeko oinarrizko printzipio, egitura eta aukerak» eta, nabarmenki, «ez gaude indarreko arauaren esparru edo testuinguru arauemailearen funtsezko aldaketa baten aurrean», salbuespenez, legegintza-aldaketa hutsaren teknika erabiltzea berma dezake.

356. Aldaketa-araua hautatuz gero, erabilgarria izan daiteke Gobernuari azken xedapenetako lehenengoak emandako baimena zabaltzea orokorrean legera (ez soilik euskarazko bertsiora), bi lege-testuek bat egiteko eta testu bakarra formulatzeko.

357. Egokia da, era berean, adieraztea gidalerroek ez dutela saihesten aldaketak artikulu independentetan agertzea, nahiz eta aldaketa sinple bat izan, arau bakar batena, esaten dutena da, askotariko aldaketa bat bada, hainbat arauena, hori kapitulutan banatu behar dela kapitulu bakoitza ukitutako arau bakoitza aldatzeko.

358. Hori esanda, eta aipatutako zioen azalpenari dagokionez, osorik egin behar dira lege eta konbentzioen aipamenak: 1/1996 Lege Organikoa, urtarrilaren 15ekoa, adin

txikikoaren babes juridikoari buruzkoa, Kode Zibila eta Prozedura Zibilaren Legea partzialki aldatzen dituena; Desgaitasunen bat duten pertsonen eskubideei buruzko Konbentzioa, New Yorken egina 2006ko abenduaren 13an, eta Desgaitasunen bat duten pertsonen eskubideei buruzko Konbentzioaren Hautazko Protokoloa, biak 2007ko azaroaren 23an berretsiak.

359. Bere garrantzia inola ere gutxietsi gabe, iradokiko genuke euskarazko bertsioa egokitzea aholkatzen duten arrazoiei buruzko iruzkina konprimatzea, zeren gehiegizkoa da.

360. Zioen zatia legegintza-aldaketaren teknika arrazoitu duten argudioekin amaitzen da, baina erantsitakoa inkongruentea da: «araudia erabat ordeztu gabe». Lehenengo idazketak testu zaharraren ordezte oso hori sortzen du.

361. Hobe litzateke aldaketa gehitzea denean, idazketa hau erabiltzea: «gehitzen da» edo «eransten da», hau jarri beharrean: «sartzen da» (bigarren, bosgarren, ... artikulua),

362. Iradoki daiteke, duen garrantzia ikusita, artikulu bat izatea zehapen-xedapenen atzeraeraginik ezari buruzkoa (SPAJLren 26. artikuluan jasota agertzen den bezala), printzipio horren edukia sartu beharrean tipikotasunari buruzko 4. artikuluaren 7. apartatuan.

363. Aurreproiektuan hizkuntza sexista erabiltzea saihesteko arreta eduki bada ere, testua errepasatu behar da artikulu hauetan: HAZALen 8.5 artikulua, 11.1. artikulua, 11.7. artikulua, 12.1, artikulukoa, 21.4 artikulua, 22.3 artikulua, 34. quinquies 4 artikulua, 36.1.d) artikulua eta 39.5 artikulua.

364. Aholkatuko genuke osorik berridaztea HAZALen 9. artikulua, aldaketa guztiak jasotze aldera (aurreproiektuaren zortzigarren artikulua). Gauza bera gertatzen da HAZALen 24. artikuluarekin (hamaseigarren artikulua), gainera, ez dira luzeak.

365. HAZALen 25.2 artikuluak hau aipa dezake: «Aurreko apartatuan aurreikusitako kasuetan » zeren bietan eskatzen baitzaio Fiskaltzari egindako jarduketen lekukotza, batzuk komunikazioa dela eta, besteak prozesu penal bat martxan dagoela jakin izanaren ondorioz, eta jaso arte ebazpena eman eta jakinarazteko gehieneko epea eten daiteke. Bi kasuak hartzeko, kendu egin beharko litzateke «komunikazioari dagokionez», eta «jarduketen hasiera»ren ordez hau jarri: «jarduketen existentzia».

366. HAZALen 31. artikuluari 1. eta 2. apartatuak bakarrik aldatu behar zaizkio (hogeita bigarren artikulua), berriz zenbatu gabe 3tik 8ra bitarteko apartatuak, 4tik 9ra bitarteko apartatu gisa, zeren horrela 3. apartatua desagertzen baita. HAZALen 31.8. artikuluak egiten duen igorpena HAZALen 31.7. artikuluak aurrez ezarritako berdina izango da (birzenbakitzea zuzenduta, 3. apartatura).

367. 34 bis artikuluan, gaztelaniazko bertsioan, egokiagoa izango litzateke izenburuak hau adieraztea: «iniciación de oficio por propia iniciativa» hau beharrean: «iniciación de oficio a propia iniciativa».

368. Erantzukizunari eta egiletzari buruz adierazitakoarekin bat, komeniko litzateke ez aipatzea HAZALen 34 quinquies.2. artikuluan ustezko egilea eta gainerako erantzuleak –arau-hausteen erantzule bakarrak beren egileak dira–, ezta HAZALen 36.1.a) artikuluaren idazketa aldatzea ere adierazpen hori sartzeko (nolanahi ere, hau beharrean: «posiblemente», hau komeniko litzateke: «presuntamente»).

369. HAZALen 35.3 artikuluaren bi eranskinak (hogeita zortzigarren artikulua), nahasgarriak dira, («sin perjuicio de …» eta «como si de una ….») eta jatorrizko idazketari ez diote ezer garrantzitsurik eransten.

370. HAZALen 36.1.d) artikuluan existitzen ez den 46. artikulua aiaptzen da, 43 quater artikulua izango da, beharbada.

371. Iradokitzen dugu egokitzea, halaber, HAZALen 38. artikuluaren izenburua (hogeita hamabosgarren artikulua) eta HAZALen 39. artikuluaren izenburua (hogeita hamaseigarren artikulua); izan ere, lehenengoak ez du arautzen ebazpen-proposamena eta bigarrenak interesdunen entzunaldia eta ebazpen-proposamena arautzen ditu.

372. HAZALen 39. artikulu horretan eta HAZALen 44.3.e) artikuluan atentzioa ematen du Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren edo lurralde historikoetako kontsulta-organo baliokidearen irizpena eskatuko den kasu bat aipatzeak; izan ere, organo honek ez du uste zehapen-prozedurako berme hori jasota dagoenik lege-lerruneko arauaren baten bidez (ez da sartzen Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 3.1. artikuluarekin zerrendatutako gaietan).

373. Nolanahi ere, komeniko litzateke adierazpen hau, «formaran parte del procedimiento», honekin ordeztea: «tuviera que intervenir en el procedimiento».

374. HAZALen 43. artikulua erantzukizuna aitortzeari eta borondatezko ordainketari buruzkoa da eta izenburuak soilik lehenengo edukia jasotzen du.

375. Azken artikuluari erantsi zaizkion artikuluek 43. artikulua zenbakia jaso dute gehi ordenaren arabera dagozkien zenbakizko aditzondo latinoak (bis, ter...), 44. artikuluaren kasuan izan ezik, horrekin beste irizpide bat jarraitzen da.

376. Komeniko litzateke HAZALen 44.2 artikuluan APELen 96.2 artikulura egiten den igorpena kentzea; izan ere, Administrazioa behartzen du tramitazio arrunta jarraitzera

interesdunetako batek aurka egiten badu. Aukera hori baztertu egiten du APELen 96.5 artikuluak zehapen-prozeduretan.

377. Xedapen iragankorraren adierazpen hau, «que no hayan terminado en la fecha en que esta Ley entre en vigor», honekin alda daiteke: «que no haya concluido su tramitación a la fecha de entrada en vigor de esta Ley».

378. Azken xedapenetako bigarrenean ageri den indarrean jartze hori gidalerroen arabera ezarri behar da, hori gertatuko den eguna, hilabetea eta urtea adieraziz. Nolanahi ere, gomendatzen dugun formula hau izango litzateke: «indarrean jarriko da Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratu eta hiru hilabetera».

ONDORIOA

Batzordearen irizpena da, txosten honen mamian egindako oharpenak kontuan hartu ostean, lege-aurreproiektua Gobernu Kontseilura bidal daitekeela, onetsia izan dadin.

Eta hala ziurtatzen dugu, Gasteizen, 2018ko urriaren 19an, jakin eta kontuan har dadin. Era berean, azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 30.2 artikuluak xedatzen duen betebeharra gogorarazi nahi dugu: Batzordeari jakinarazi behar zaio azkenean onartzen den xedapena edo ebazpena, Antolamendu eta Funtzionamenduaren Erregelamenduak (2006ko irailaren 12ko 167/2006 Dekretuaren bidez onartuak) 34. artikuluan xedatzen duen moduan eta epean.

O. I.:

Jesús María Alonso Quilchano,
Idazkaria

Sabino Torre Díez,
Presidentea