



HERRI ADMINISTRAZIO ETA  
JUSTIZIA SAILA  
Araubide Juridikoaren  
Sailburuordetza  
Lege Garapen eta Arau  
Kontrolerako Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
JUSTICIA  
Viceconsejería de Régimen Jurídico  
Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo

## INFORME JURÍDICO EN RELACIÓN A LA PREGUNTA REALIZADA POR LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA E INNOVACIÓN Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE “LOS TIPOS DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR”.

---

58/2016

### I. ANTECEDENTES.

El Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA en adelante) solicita la emisión de informe jurídico sobre los tipos de inicio del procedimiento sancionador.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de su Viceconsejería de Régimen Jurídico confieren, respectivamente, el artículo 6.1 g) del Decreto 20/2012, de 20 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

### II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En el escrito de consulta se detallan las circunstancias que motivan las cuestiones que ahora se someten a informe. Así, se pone de manifiesto que:

- En el marco del *Plan de Innovación Pública 2013-2016* se están ejecutando los proyectos de digitalización de los servicios y procedimientos de la Administración

General de la CAE y su Administración Institucional previstos en el *Plan de Digitalización de Servicios* del eje de Administración Electrónica.

- En las reuniones de trabajo del Grupo de Colaboración de estos proyectos se han planteado, entre otras cuestiones, las implicaciones en el procedimiento sancionador de la entrada en vigor de las Leyes 39 y 40/2015 aprobadas y publicadas y, en concreto, aquellas que tienen una relación directa con el *Modelo Básico de Tramitación* (MBT) del procedimiento.
- El procedimiento sancionador está minuciosamente reglamentado por la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- El esquema de tramitación definido en esta familia (MBT) responde al procedimiento dispuesto en el Capítulo III de la citada Ley 2/1998, pero el esquema común de tramitación es también aplicable a los procedimientos sancionadores que cuentan con regulación propia, con pequeñas variaciones, en su caso.
- Los artículos 34 y 35 de la Ley 2/1998, prevén las siguientes formas de iniciación de los procedimientos sancionadores:
  - Iniciación a instancia de parte
  - Iniciación de oficio (artículo 69 de la ley 30/1992)
    - Por propia iniciativa del órgano competente (el mismo que para su resolución) o como consecuencia de orden superior.
    - A petición razonada de otros órganos administrativos. Se considera incluido en este caso el supuesto de incoación de expediente sancionador por la previa adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores (artículo 32 Ley 2/1998 y otras legislaciones sectoriales).
    - Por denuncia: En el caso de los procedimientos sancionadores que tienen su origen en un expediente previo de denuncia es necesario poder relacionar ambos procedimientos, de forma que en la tramitación del expediente sancionador puedan utilizarse datos y documentos generados en la tramitación de la denuncia que ha dado origen al procedimiento sancionador. *La relación de ambos procedimientos se*

*refleja en el apartado 6 sobre “Interrelaciones con otras familias de procedimientos” tanto en el presente MBT como en el de la familia “Denuncias y reclamaciones”.*

- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor en octubre de 2016, justo cuando se prevé la entrada en producción de la tramitación electrónica de los expedientes sancionadores, señala en su artículo 63 sobre especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora, lo siguiente:
  - *“1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos (...)”.*

En atención a las anteriores circunstancias, plantea la Dirección las siguientes cuestiones:

1. ¿Prevalece lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 39/2015 sobre lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 2/1998?
2. ¿Tenemos que contemplar la posibilidad de inicio a instancias de parte o únicamente iniciación de oficio (y entre los supuestos las denuncias)?
3. ¿Hay algún criterio general establecido en la Administración General de la CAE al respecto?
4. ¿Existe alguna previsión de modificación de la Ley 2/1998 y de ser así, cuales son las previsiones y su alcance?

### **III.- CONSIDERACIONES**

Antes de intentar dar respuesta a las concretas preguntas formuladas, conviene tener a la vista, sin ánimo exhaustivo, las principales novedades que desde la perspectiva que interesan, introducen las leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP),

Ambas Leyes, que van a sustituir (cuando entren en vigor el 2 de octubre del 2016) a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), introducen numerosas novedades en la regulación básica de la potestad sancionadora de la Administración.

La primera novedad destacable es de tipo sistemático: a diferencia de la Ley 30/1992, que regulaba en su título IX todos los preceptos básicos concernientes a la potestad sancionadora de la Administración, ahora los *principios procedimentales* se regulan como una especialidad del procedimiento administrativo común en la LPAC, mientras que los *principios generales de la potestad sancionadora* se contienen en la LRJSP.

La todavía vigente Ley 30/1992 dedicaba su Título IX a la "potestad sancionadora", pero, en realidad, únicamente recogía los principios básicos a que debía someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (principios de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, etc.) y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia (derecho a conocer los hechos imputados, su calificación y posibles sanciones, a la actividad probatoria, a la presunción de inocencia, etc.).

Es la LRJSP la que incorpora ahora en el Capítulo III de su Título Preliminar dichos "Principios de la potestad sancionadora" (este es precisamente el encabezamiento de dicho Capítulo) que por la naturaleza de la cuestión sometida a consulta no interesan tanto en este momento.

Fuera de la consagración de esos principios que informaban (e informan) el derecho sancionador, la Ley 30/1992 no regulaba en realidad "un procedimiento administrativo sancionador".

Para ello, debía acudir al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, ahora derogado.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, el procedimiento sancionador también se regirá por sus disposiciones comunes. El Título IV regula el procedimiento administrativo común, y dentro de él se han establecido las particularidades del sancionador, hasta ahora reglado de forma independiente en el ya mencionado RD 1398/1993.

Es decir, el procedimiento administrativo sancionador seguirá el mismo esquema del procedimiento administrativo común, con los matices y especialidades que se prevén en la propia norma (p. ej., *Artículo 63. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora; Artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores; Artículo 89. Propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador; Artículo 90. Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores; etc.*).

Dicho esto, debe indicarse que ciertos procedimientos sancionadores se regirán por su normativa específica; en concreto, los instruidos en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería (Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015).

Hemos de fijarnos también en que el artículo 1.2 de la Ley establece textualmente lo siguiente:

*“Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, **podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse 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.**”*

En definitiva:

- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común a todas las administraciones, incluyendo el sancionador (art. 1.1).
- Solo mediante ley se pueden incluir trámites adicionales o distintos a los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que, a su vez, se condiciona a que resulte eficaz, proporcionado y necesario para los fines propios del procedimiento, y a que se haga de manera motivada.
- Se pueden establecer reglamentariamente especialidades del procedimiento referidas, entre otras “A las formas de iniciación”:

Estas previsiones se completan con la ya mencionada Disposición Adicional Primera y la Disposición Derogatoria única de la Ley, según la cual queda derogado expresamente, entre otros, el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

En definitiva, es significativa la cantidad de novedades, de mayor o menor calado, que introduce la LPAC. Algunas resultan nuevas redacciones o reformulaciones de preceptos que ya se contenían en la Ley 30/1992, pero otras no encuentran equivalencia alguna en esta última.

Descendiendo a la concreta cuestión que interesa al consultante, y como bien cita, el artículo 63.1 de la LPAC establece que

*“Los procedimientos de naturaleza sancionadora **se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente** y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora que se encomendará a órganos distintos...”*

Como se puede observar, no existe aquí en realidad, y más allá de la “elevación” a rango legal a través de su incorporación a la Ley, novedad alguna en relación con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de la Potestad Sancionadora que establecía

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

Cabe señalar incidentalmente, y por si pudiera suponer alguna variación en el flujograma que contiene el escrito de consulta, y por conexión con la cuestión consultada que se pueden apreciar artículos que introducen alguna novedad en el asunto que interesa al consultante. Así

- Artículo. 62.3 en el que a diferencia del régimen general establecido en el artículo 64.1 se dice: *“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 denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento»”*
- Artículo. 62.4: Se introduce para estas infracciones la posibilidad del infractor de eximirse del pago de la multa o de obtener una reducción cuando, existiendo otros infractores, denuncie y sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, o facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que ya disponga la Administración.

Por lo que se refiere a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, efectivamente, el artículo 35 contempla la posibilidad de *“iniciación a instancia de parte”,* (“nada habitual”, como bien se expresa en el escrito de consulta) estableciendo al respecto en su apartado primero que: *“Los procedimientos sancionadores también podrán iniciarse a instancia de parte interesada según el artículo 30 de la presente Ley. La solicitud de apertura de un procedimiento sancionador será motivada y deberá contener, amén de lo indicado en el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, los hechos constitutivos de la presunta infracción, la fecha, fechas o `periodo continuado en que se produjeron, los preceptos en que se encuentren tipificados, las personas presuntamente responsables, la sanción o sanciones que correspondan y los preceptos en que se encuentran recogidas. Ello sin perjuicio de la posibilidad de modificar dichos extremos en las alegaciones posteriores que la parte interesada haga durante el procedimiento.”*

Sin necesidad de profundizar más ni en las peculiaridades de dicha forma de inicio, porque no creemos que sea imprescindible para ofrecer una respuesta a las concretas preguntas realizadas, ni en las dificultades interpretativas que han sido señaladas por la doctrina (lo que lleva a una parte de la misma a considerar que “*De hecho, tal modalidad no existe en realidad*”) es lo cierto que, de manera expresa, se contempla como una forma de inicio del procedimiento no prevista (“... se ***iniciará siempre*** de oficio”) ni en la Ley 30/1992 ni en la LPAC por lo que parece razonable que, independientemente de las dificultades y dudas apuntadas, se incluya dicha posibilidad en la definición de la familia correspondiente, como se especifica en el escrito de consulta.

De esta manera disponemos de los elementos necesarios para intentar dar respuesta a las concretas preguntas formuladas por la Dirección.

Así, por lo que respecta a la primera (“¿*Prevalece lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 39/2015 sobre lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 2/1998?*”) no creemos que la cuestión deba ser resuelta, con el carácter general que se plantea al menos, en clave de prevalencia, sino de competencia.

La prevalencia, como norma de resolución de conflictos que es, únicamente entra en juego si tal conflicto se produce.

Pero no es éste, creemos, el supuesto que se plantea.

Con carácter general, que es como se formula la cuestión, no hay conflicto, no tiene por qué haberlo.

Si atendemos al ámbito objetivo de ambas leyes, la LPAC, en su artículo 1.1 establece que la misma tiene por objeto “... *regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*”

Por su parte la Ley 2/1998 de 20 de febrero establece, también en su primer artículo que dicha 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 sean plenas, ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos.”*

Y ello, porque como explica la Exposición de Motivos de dicha Ley *“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 149.1.1 de la Constitución”*.

En cualquier caso, a la luz de los “antecedentes” que se describen en el escrito de remisión, en el que la consulta se enmarca en el acuerdo adoptado por el Grupo de Colaboración sobre la existencia a partir de la entrada en vigor de las leyes citadas de la posibilidad de alta de expedientes sancionadores a instancia de parte, debe decirse, por si es ello lo que preocupa a la Dirección y al Grupo, que no se observa en la concreta cuestión planteada cambio sustancial alguno en relación con la regulación de la LRJPAC por lo que, en puridad, no se observa razón alguna para que se produzca en este punto modificaciones en el esquema actualmente contemplado por el MBT.

Lo que de alguna manera permite enlazar con la siguiente cuestión relativa a si “¿Tenemos que contemplar la posibilidad de inicio a instancia de parte o únicamente iniciación de oficio (y entre los supuestos las denuncias)?”

Creemos que el punto de partida en esta cuestión, y como no puede ser de otra manera, debe ser el del máximo ajuste y respeto del Modelo Básico de Tramitación (en este caso de la familia sanciones) al régimen jurídico de la potestad sancionadora.

Debe tenerse en cuenta además que de acuerdo con los objetivos generales del Plan de Digitalización de Servicios (5.2.1), los mismos vienen constituidos por *“Hacer efectivo el derecho de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos”*.

Es decir, y a nuestro juicio, no se trata únicamente de ofrecer un servicio a la ciudadanía facilitando su acceso a la Administración o simplificando sus procedimientos sino de *“hacer efectivo un derecho”*, el de relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos, previsto normativamente, tanto en la Ley estatal (también en la LPAC, con manifestaciones expresas también en el propio Título IV de la misma) como en el Decreto de



medios de la CAPV (y también en el proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco), por lo que, sin entrar a analizar si existe un derecho a la iniciación a instancia de parte, es lo cierto que se trata, con las dudas y problemas ya señalados, de una posibilidad expresamente prevista en la normativa de aplicación a la ciudadanía que se relacione con la Administración General de la CAPV por lo que parece más ajustado que dicha posibilidad esté, al menos, expresamente prevista en el MBT.

En cuanto a la tercera y cuarta preguntas, no tiene quien informa constancia ni de criterio general establecido por la Administración General de la CAE al respecto ni de previsión alguna de modificación de la Ley 2/1998.

Este es mi informe que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.