

**LA LEY DEL PARLAMENTO VASCO 2/1998,
DE 20 DE FEBRERO, QUE REGULA LA POTESTAD
SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR**

JOSÉ LUIS CALVO MIRANDA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR SUSTANTIVO. — III. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. — IV. VALORACIÓN DE LA LEY 2/1998.

I. INTRODUCCIÓN

En el nº 48 del Boletín Oficial del País Vasco, de 11 de marzo de 1998, aparece publicada la Ley 2/1998, de 20 de febrero. Ley que no puede pasar inadvertida pues aborda uno de los temas más arduos del Derecho de las Administraciones Públicas: el Derecho Administrativo sancionador.

Dos son los objetivos de esta Ley. Por una parte, establecer unas reglas sustantivas válidas para la aplicación de cualquier régimen sancionador sectorial; es lo que podríamos llamar una parte general del Derecho sancionador administrativo a imagen y semejanza de lo que representa para los delitos y las penas el Libro Primero del Código Penal. Por otra, establecer el *iter* procedimental necesario 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 como el que se ve en situación de realizar su legítimo derecho de defensa frente al resultado de tal ejercicio. Necesidad que se deriva de la notable dispersión normativa y de la falta de una verdadera regulación sustantiva.

Desde luego, la novedad no reside en la regulación del procedimiento sancionador, ya que la Ley de Procedimiento Administrativo lo preveía en sus arts. 133 a 137, sino en la elaboración de una verdadera parte general del Derecho Administrativo sancionador, tal como tendremos ocasión de ver. Es cierto, que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Ad-

ministraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dedica su Capítulo I del Título IX a la "potestad sancionadora" pero esta norma no contiene una regulación homogénea y coherente sino más bien una serie de principios, sin engarce alguno, cuyo único elemento común es poner límite al actuar administrativo.

Ni la Constitución española (en sus arts. 148 y 149), ni ningún Estatuto de Autonomía, atribuye competencia alguna sobre el Derecho Administrativo sancionador. Sin embargo, se entiende que las reglas mínimas que debe presidir esta rama del Derecho forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas cuya competencia exclusiva corresponde al Estado (art. 149.1.18 de la Constitución). Así, lo consideraron las Cortes Generales cuando, al elaborar la Ley 30/1992 recogieron a escala mínima los principios de la potestad sancionadora. No obstante, esta regulación básica no puede impedir que los legisladores autonómicos establezcan, en su ámbito competencial, una regulación completa de lo que entendemos y llamamos Derecho Administrativo sancionador. Regulación autonómica que deberá respetar los principios fijados en la Ley estatal pero que podrá ir más allá en su desarrollo y concreción. Esto es efectivamente lo que hace la Ley que desglosamos, pues su Capítulo II (arts. 2 a 22) cuya rúbrica es "Reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora", comienza fijando el siguiente sistema de fuentes: "la potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con los principios establecidos en:

- la Ley 30/1992,
- en la presente Ley del Parlamento vasco 2/1998 y sus normas de desarrollo,
- y en la normativa sectorial que establezca los distintos regímenes sancionadores,
- en defecto de norma administrativa, se aplicarán las correspondientes del Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza y finalidad de la infracción y de la regulación material sectorial de que se trate".

Mención especial merece, desde luego, el considerar al Derecho Penal como fuente formal del Derecho Administrativo sancionador. A mi juicio, este dato supone un gran avance ya que el operador jurídico se va a ver habilitado, legalmente, para acudir a la normativa penal cuando se encuentre ante alguna laguna dentro del Derecho sancionador. En pocas palabras, la aplicación supletoria de las técnicas penales no es más que una consecuencia de la siguiente afirmación generalmente aceptada: la potestad sancionadora de la Administración es *ius puniendi*.

Si bien la legitimidad constitucional de una regulación autonómica detallada de los principios sustantivos de la potestad sancionadora está fuera de dudas, no ocurre otro tanto por lo que hace al procedimiento sancionador. El *quid* de la cuestión está en interpretar la extensión y límites de la competencia exclusiva del Estado sobre "el procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18 de la Constitución), del que forma parte el procedimiento sancionador, tal como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio, FJ 8°. Para García de Enterría este precepto constitucional atribuye al Estado la "regulación total o íntegra" del procedimiento administrativo común no tratándose de una "simple competencia de regulación básica"; así, "la única competencia que en materia de procedimiento administrativo tienen las Comunidades Autónomas es la relativa a las "especialidades" (que es otra cosa que un "procedimiento específico") derivadas de su organización propia, precisamente y nada más"¹. Sin embargo, y a pesar de esta voz tan autorizada, parece que se ha impuesto la idea de considerar que el legislador estatal ha agotado su competencia exclusiva con la regulación que de los principios del procedimiento sancionador hace la Ley 30/1992 (arts. 134 a 138); por lo que la posibilidad que da a las Comunidades Autónomas el art. 1.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, para que éstas legislen sobre el procedimiento sancionador se encuentra dentro del sistema constitucional de distribución de competencias².

1. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La problemática puesta en aplicación de la LRJ-LPA: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal*, en REDA, nº 80, 1993, pp. 600 y 601.

2. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32°, da significado a la expresión "procedimiento administrativo común", a los efectos previstos en el artículo 149.1.18° de la Constitución, en los términos siguientes:

FJ 32: "... El adjetivo "común" que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del "procedimiento administrativo común"... coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración..."

A la luz de esta doctrina constitucional debemos juzgar si el Capítulo II del Título IX de la Ley 30/1992 cumple con la exigencia del artículo 149.1.18° de la Constitución que atribuye al Es-

Visto el objeto de esta Ley que comentamos, y su legitimidad constitucional, hemos de pasar, a continuación, a ver lo más destacado de su contenido. Contenido que, como se desprende de la introducción que hemos hecho, se disgrega en dos grandes bloques: el Derecho Administrativo sancionador sustantivo y la regulación del procedimiento sancionador.

tado la competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo sancionador. Dos notas son, a mi juicio, las que exige el Tribunal Constitucional para entender cumplido el artículo 149.1.18^o, por lo que se refiere al procedimiento sancionador: la necesidad de que sea el Estado el que establezca los principios o normas que definan la estructura del *iter* procedimental; y que, asimismo, sea la norma estatal la que regule las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. La primera de estas exigencias entiendo que está cumplida con una referencia muy breve pero significativa: "los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos" (artículo 134.2 Ley 30/1992); quizás alguien eche en falta la ausencia de referencia expresa a la "iniciación del procedimiento" si bien entiendo que nada se añadiría a las garantías del ciudadano, pues lo realmente importante es que tenga conocimiento, a través de una notificación, de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que eventualmente puede ver objeto, derechos que están expresamente recogidos en el artículo 135, segundo párrafo, de la Ley. Respecto de la exigencia de que el Estado establezca las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento, creo que no hay ningún género de dudas, pues el artículo 135 recoge, además de los derechos a los que se ha hecho referencia antes, los siguientes: a identificar al instructor, a la autoridad competente para imponer la sanción y a conocer la norma que les atribuya la competencia para sancionar; a formular alegaciones (trámite de audiencia); a utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, como por ejemplo, proponer todo tipo de pruebas no declarar contra sí mismos y no confesarse culpable, utilizar el asesoramiento de un letrado, aunque siempre a su costa etc.; y a los demás derechos recogidos en el artículo 35 de la Ley entre los que destaca el derecho a conocer el estado de la tramitación del procedimiento y a obtener copias del mismo. Esta enumeración debe completarse con el derecho a la presunción de inocencia del artículo 137, precepto que también hace expresa mención al derecho a proponer cuantas pruebas sean pertinentes, por si alguien albergara alguna duda sobre su existencia.

Todo esto lleva a entender que la Ley 30/1992 cumple con las exigencias constitucionales del establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador común a todas las Administraciones Públicas, tal como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional, con lo que el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la potestad sancionadora sólo tiene como finalidad suplir posibles lagunas en esta materia ante la derogación del procedimiento sancionador que regulaba la Ley de Procedimiento Administrativo a la que se remitían la inmensa mayoría de las normas posteriores.

Como conclusión última, sólo nos queda recalcar que las Comunidades Autónomas, en el seno de sus legítimas competencias, podrán establecer no sólo un régimen sancionador sino también el procedimiento a través del cual se exija la eventual responsabilidad administrativa si bien será necesario, en este caso, respetar los artículos 134 a 138 de la Ley 30/1992 por ser de competencia exclusiva del Estado. Así lo hace la Ley vasca pues afirma tajantemente: el procedimiento sancionador se regirá por los principios establecidos en el Capítulo II del Título IX de la Ley 30/1992 o la legislación estatal que la sustituya, por la presente Ley y las normas que la desarrollen (art. 23.2).

II. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR SUSTANTIVO

El legislador vasco constata la necesidad, ya sentida, de elaborar unas reglas sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora por la casi "total ausencia de normas de derecho positivo propias del Derecho Administrativo sancionador". Afirmación ésta cierta, pues hasta la aparición de la regulación contenida en la Ley 30/1992 de los principios de la potestad sancionadora, el operador jurídico se nutría de la jurisprudencia, principalmente del Tribunal Constitucional, que desde su Sentencia 18/1981, de 8 de junio, y siguiendo algún pronunciamiento del Tribunal Supremo³, ha afirmado la comunión existente entre los ilícitos penales y administrativos. Línea jurisprudencial brillante pero, a juicio del Parlamento autonómico vasco, también, "insuficiente desde la perspectiva de la seguridad jurídica" pues la unidad consustancial entre los ilícitos penales y las faltas administrativas lo es con matices, lo que debe llevar al legislador a encontrar y definir esos matices con que los principios y reglas penales deben adaptarse a las peculiaridades de lo sancionador administrativo. Matices que en algunos casos pueden no existir al versar sobre un elemento esencial del *ius puniendi* del Estado. Así, a mi juicio, el principio de tipicidad no admite matización alguna pues los hechos constitutivos de infracción administrativa deben recogerse con claridad en la norma sancionadora, aunque el Tribunal Constitucional haya admitido lo que Nieto denomina "tipificación por remisión" o "tipificación indirecta"⁴.

Dentro del Capítulo II, que es el dedicado a la parte general del Derecho Administrativo sancionador, se regulan las instituciones básicas de esta rama como son el principio de reserva de ley (art. 4), el principio de tipicidad (art. 4), el de culpabilidad (art. 3), el *non bis in idem* (art. 18), las personas responsables—incluyendo, naturalmente, a las personas jurídicas como hace el Tribunal Constitucional desde su Sentencia de 246/1991— (arts. 8 a 10), la prescripción de las infracciones y sanciones (art. 22) y la responsabilidad civil derivada del hecho infractor (art. 12). Regulación que, en líneas generales, es mucho más completa y detallada que la que contiene el Título IX de la Ley 30/1992; en especial, por lo que hace a la prescripción⁵ y al *non bis in idem*.

3. Véase a título de ejemplo las Sentencias de 29 de septiembre de 1980 (Ar 3464) y de 4 y 10 de noviembre del mismo año (Ar 4261 y 4408, respectivamente).

4. ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 298 y ss. También el trabajo que bajo el título "Principios de la potestad sancionadora de la Administración. Su incidencia en la Comunidad Autónoma de Aragón: cuatro estudios jurídicos" aparece publicado como informe especial en el *Informe Anual* que el Justicia de Aragón rinde a las Cortes, año 1996.

5. Por lo que hace a este instituto quisiera destacar la regulación que hace de las infracciones continuas (cuya noción se encuentra en el art. 4.6 del Reglamento del Procedimiento para el

Pero su novedad no se encuentra aquí, sino en la fijación de un régimen jurídico totalmente novedoso y desconocido en nuestro Derecho Administrativo sancionador, hasta ahora privativo del Derecho Penal. Veámoslo.

En efecto, la Ley vasca que comentamos regula la técnica del concurso de normas (art. 16)⁶, que trata de resolver los problemas que puedan plantearse cuando un hecho sea susceptible de ser calificado con arreglo a dos o más preceptos tipificadores, ya sean de la misma o diferentes normas. Igualmente, recoge el concurso de infracciones (art. 17), fijándose como regla que al responsable de dos o más infracciones se le impondrán todas las sanciones correspondientes⁷.

Otra institución típicamente penal de la que se hace eco el legislador autonómico son las causas de exención de la responsabilidad administrativa. La Ley 2/1998 no fija ninguna específica, simplemente se remite a las que establezcan la normativa sectorial aunque, en todo caso, "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" (art. 6.1). Hemos de recordar que las causas de extinción de la responsabilidad punitiva son, a tenor de los arts. 19 y 20 del Código Penal, la minoría de edad penal (hasta ahora fijada en 16 años), el trastorno mental, la intoxicación etílica o por consumo de sustancias tóxicas, la alteración en la percepción, la legítima defensa, el estado de necesidad, el miedo insuperable y el obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de un derecho. Respecto a la primera de las causas citadas, la minoría de edad, el legislador vasco remite se concreción a la normativa sectorial y, en su defecto, nunca serán responsables los menores de 14 años. Previsión que supone un gran avance pues hasta ahora ninguna norma administrativa fijaba una edad por debajo de la cual al sujeto infractor se le consideraba inimputable⁸.

ejercicio de la potestad sancionadora), fijando el inicio del plazo de prescripción en el día en que se realizó el último hecho constitutivo de la infracción; y del inicio del plazo de prescripción de las sanciones, fijándolo en el momento en que adquiera firmeza, *en vía administrativa*, la resolución sancionadora. Respecto a este último extremo véase mi trabajo, *La prescripción de las sanciones administrativas en vía de recurso*, en esta misma Revista, nº 12, 1998.

6. Compárese esta regulación con la del art. 8 del Código Penal de 1995.

7. Compárese esta regulación con la contenida en la sección segunda del Capítulo II del Título III del Libro I, arts. 73 a 79, del Código Penal vigente.

Véase también al respecto el art. 4.4 y 4.5 del Reglamento estatal para el ejercicio de la potestad sancionadora.

8. Tema, también, poco tratado en la doctrina administrativista si bien las opiniones vertidas son de lo más autorizadas. Véase L. MARTÍN-RETORTILO, *Multas Administrativas*, en RAP, nº 79, 1976, pp. 45 y 46; M. REBOLLO PUIG, *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, MAP, 1989, p. 645; y A. de PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 181 y ss.

En estrecha relación con las causas de extinción de la responsabilidad administrativa se encuentran las denominadas circunstancias modificativas de la responsabilidad, más conocidas como agravantes y atenuante. Tradicionalmente, en nuestro Derecho Administrativo sancionador ha sido, y es, el principio de proporcionalidad en la aplicación de la ley el que nos da los parámetros para graduar la responsabilidad sin necesidad de acudir a las agravantes y atenuantes del Derecho Penal. Este es al camino que sigue la Ley 30/1992 cuando dispone que en la imposición de sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada atendiendo a los siguientes parámetros de graduación: la existencia de intencionalidad, la reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia (art. 131.3). Sin embargo, el legislador vasco opta, no sólo por aplicar las circunstancias modificativas establecidas por las normas sectoriales, sino que también da entrada a las causas que fija el Código Penal, hoy recogidas en los arts. 21 a 23.

Volviendo a tomar como ejemplo al Derecho Penal, en el art. 19 de la Ley que glosamos encontramos una regulación de las causas de extinción de la responsabilidad administrativa. En este precepto se recogen las siguientes: la muerte del infractor, sea persona física o persona jurídica, la ejecución completa de la sanción, la prescripción de la infracción, la prescripción de la sanción y el indulto. Lo verdaderamente chocante no es tanto que el legislador regule las causas de extinción como que, por inspiración penalista, recoja como tal el indulto. Obviamente, por indulto no se debe entender aquí el derecho de gracia cuyo otorgamiento corresponde en exclusiva al Rey (art. 62.i) de la Constitución española) sino que se trata más bien de una simple condonación graciable de las sanciones, a modo de las previstas en la legislación tributaria, tal como se desprende de su régimen jurídico (arts. 20 y 21).

Para terminar con este breve repaso a la regulación de la parte sustantiva del Derecho sancionador, sólo nos queda por mencionar la posibilidad contemplada en el Ley vasca de fraccionar, suspender, reducir e incluso sustituir la sanción impuesta (art. 15). Previsiones, éstas, que van orientadas, básicamente, a la pena de naturaleza pecuniaria cuando no guarde proporcionalidad con la situación económica del sancionado.

III.— LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

A tenor de la Exposición de Motivos de la Ley, la regulación del procedimiento viene determinada, a pesar de existir uno común, porque "es frecuente que los diferentes regímenes sancionadores sectoriales introduzcan variantes procedimentales, cuando no procedimientos propios completos, siendo innecesario, ya que las peculiaridades de los diferentes sectores materiales no

exigen variaciones sustanciales en la plasmación de los derechos cívicos implicados en el procedimiento sancionador". En pocas palabras, su finalidad es unificadora, pues se entiende que las normas sancionadoras sectoriales no deben tener ninguna intervención.

La regulación detallada del procedimiento aparece en el Capítulo III. El mismo comienza con unas disposiciones generales que prevén: el derecho del ciudadano a acceder a su expediente en cualquier momento de la tramitación (art. 24); los requisitos que deben darse para que la Administración pueda adoptar medidas provisionales que aseguren la eficacia de la resolución que pudiera recaer, posibilitando, incluso, que esa adopción la lleven a cabo los órganos inspectores (arts. 31 y 32)⁹; el archivo del procedimiento cuando haya habido algún error en las personas eventualmente responsables (art. 33); y la concurrencia de un procedimiento sancionador y un proceso penal, dando prioridad a este último, pues como ya dijo la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 3 de octubre, la colisión entre una actuación jurisdiccional y una administrativa ha de resolverse a favor de la primera lo que significa la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos pueden ser constitutivos de delitos o faltas según la legislación penal.

Mención especial merece la regulación que hace la Ley 2/1998, dentro de sus disposiciones generales, de la posible concurrencia de procedimientos sancionadores. Se trata de una previsión novedosa necesaria y a la luz del *non bis in idem*, para evitar una doble sanción por los mismos hechos. Además, es aquí donde tendrá plena aplicación la regulación del concurso de leyes prevista también en la propia Ley, tal como hemos visto *supra*.

La sección segunda de este Capítulo III está dedicada por entero a la tramitación del procedimiento. La misma no difiere mucho de la regulación contenida en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, pero sí que recoge dos previsiones dignas de destacar.

9. El legislador vasco comete el error terminológico de hablar de "medidas cautelares", en vez de "medidas provisionales". A continuación se tratará de distinguir unas de otras. Las medidas provisionales es una de las principales técnicas que tiene a su disposición la Administración Pública de cara a dar pleno sentido al principio constitucional de eficacia de la actuación pública (art. 103 CE), en cuanto permite dar respuesta rápida a una situación en la que está presente el interés general. Son, pues, instrumentos que adopta la Administración y que suponen una merma de los derechos del ciudadano. Por el contrario, las medidas cautelares se presentan como una garantía del administrado, en cuanto manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, y, por tanto, como una restricción a los privilegios de la Administración. En este sentido, las medidas provisionales vienen previstas en los arts. 72 y 136 de la Ley 30/1992 con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución administrativa que pudiera recaer.

Junto a la iniciación de oficio del procedimiento sancionador, que es el único modo recogido en el art. 11 del Decreto estatal citado, el art. 35 de la Ley 2/1998 prevé la iniciación del procedimiento a instancia de parte. Esta previsión está pensada para el denunciante al que se le está reconociendo legitimación. Sin embargo, esta legitimación se ve muy condicionada por los requisitos que debe contener la solicitud de iniciación: los previstos en el art. 70.1 de la Ley 30/1992, los hechos constitutivos de la presunta infracción, la fecha en que se produjeron, los preceptos que infringen esas conductas, las personas responsables, la sanción que corresponda y los preceptos que las tipifiquen. De esta solicitud se da traslado a las personas que aparezcan en ellas como responsables a fin de que aleguen lo que estimen oportuno a su derecho. Finalmente, el órgano administrativo competente para resolver decidirá si admite o no la solicitud de iniciación. En pocas palabras, parece que la Ley concede legitimación al denunciante pero impone unos fuertes requisitos para su ejercicio y, en última instancia, la que decide es siempre la Administración.

Dentro de la tramitación del procedimiento, la Ley 2/1998 prevé un recurso contra los actos del instructor que denieguen la apertura de un período probatorio o la práctica de algún medio de prueba propuesto (art. 41). Recurso que debe resolverse en un plazo de tres días, entendiéndose la ausencia de respuesta como una desestimación del mismo. A mi juicio, la regulación autónoma de un recurso en vía administrativa, al margen de la Ley 30/1992, puede generar algún problema de constitucionalidad por carecer la Comunidad Autónoma de competencia sobre esta materia. Así, en dos títulos competenciales puede ampararse el Estado para entender que el régimen de recursos administrativos es de su incumbencia, éstos son: "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" y "el procedimiento administrativo común" que, según el art. 149.1.18 de la Constitución, son de competencia exclusiva del Estado.

El Tribunal Constitucional en sus Sentencias 32/1981, de 28 de julio, FJ 5º, y 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38º, entiende que la expresión "régimen jurídico" no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos sino que incluye también la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. De aquí se deduce de forma clara que de una interpretación amplia del significado de la expresión "régimen jurídico de las Administraciones Públicas" encajarían en la misma la normativa sobre los recursos y el procedimiento administrativo. Sin embargo, esta dimensión amplia vaciaría de contenido parte del artículo 149.1.18ª de la Constitución en el que se distingue el "procedimiento administrativo" del "régimen jurídico", por lo que es mejor separar ambos títulos competenciales y mantener una postura restrictiva sobre el significado de la expresión "régimen jurídico" de la que escaparían, entonces, tanto el sistema de recursos como el procedimiento administrativo.

Al tratar el tema del procedimiento administrativo sancionador vimos, en nota al pie, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32º, daba sentido a la expresión "procedimiento administrativo común" atribuyendo al Estado la competencia para determinar, por un lado, "los principios o normas que definen la estructura general del *iter* procedimental...", y por otro, la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares...". Es obvio que una de las mayores y más importantes garantías del ciudadano son los recursos, pues permiten someter a una instancia superior lo acordado por el órgano *a quo*. Es más, el Alto Tribunal habla expresamente de "modos de revisión" de los actos administrativos, y ¿qué mejor mecanismo para revisar un acto que un medio de impugnación como son los recursos? o ¿es que los recursos no son "modos de revisión" de los actos administrativos? En suma, de acuerdo con la doctrina constitucional parece evidente que la regulación de los recursos en vía administrativa es de competencia exclusiva del Estado al formar parte integrante del "procedimiento administrativo común". En todo caso, si alguien duda de esta última conclusión lo que no va a poder discutir es que el régimen de recursos administrativos encaja dentro de las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" con lo que también corresponde en exclusiva al Estado.

No obstante, es de alabar la finalidad del precepto pues da a la Administración la posibilidad de recapacitar sobre un extremo crucial dentro del Derecho sancionador: el derecho del ciudadano a practicar las pruebas pertinentes que eviten la indefensión (art. 24 de la Constitución). Esta última idea apuntada podría conducirnos a una interpretación favorable a la existencia de este recurso encuadrándolo en el art. 107.1 de la Ley 30/1992 que fija un recurso ordinario contra los actos que, aun siendo de trámite, como es éste, causen indefensión. Sin embargo, y en todo caso, el recurso que cabría sería el ordinario con un plazo de interposición de un mes y uno de resolución de tres, lo que nos llevaría a paralizar totalmente el expediente sancionador y conseguir así la perención del mismo por el transcurso de los seis meses más treinta días que fija el art. 43.4 de la Ley vasca 26/1998 y el art. 43.4 de la Ley 30/1992.

Visto a grandes rasgos el contenido de la norma, tanto por lo que hace a su parte sustantiva como al procedimiento sancionador, estamos en condiciones de hacer una pequeña valoración de la misma que sirva, a la vez, de conclusión.

IV.— VALORACIÓN DE LA LEY 2/1998

Personalmente considero que el juicio que se debe emitir de esta norma sólo puede ser positivo. Por primera vez en la historia de nuestro Derecho Ad-

ministrativo sancionador encontramos regulada una verdadera parte general que responda a las necesidades derivadas de la práctica cotidiana. Parta general que, por inspirarse en los principios y técnicas penales, resulta coherente con la jurisprudencia, hasta ahora dictada, pues ambos órdenes, tanto el penal y el administrativo sancionador, forman parte de un supra concepto denominado *ius puniendi* del Estado. Técnicas y principios que, además, resultan garantías de los derechos de los ciudadanos en el seno de un Estado democrático.

Esta valoración positiva no es óbice para que encontremos alguna objeción como las que siguen. La primera de ellas es obvia y en nada imputable al autor de la norma, me refiero a su ámbito territorial de aplicación. Fruto de la división del Estado en Comunidades Autónomas y regiendo para ellas el principio de territorialidad, el ámbito de aplicación de la Ley se circunscribe a "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" (art. 1.1).

Por el contrario, la siguiente objeción sí que es imputable por entero al legislador vasco y, a mi juicio, injustificada. El art. 1.2 de la Ley 2/1998 excluye de su ámbito de aplicación material "la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual". Exclusión que no alcanzo a comprender desde el mismo momento en que la Exposición de Motivos reconoce que "tal potestad es potestad sancionadora y participa, por ende, de lo esencial común al Derecho punitivo, y por eso los principios que definen a éste le son también aplicables... Y siendo esto así, resulta razonable sostener que esta Ley puede servir de inspiración en la construcción del régimen disciplinario e integrar las lagunas de éste". Sinceramente, sólo encuentro una razón a esta exclusión, el art. 127.3 de la Ley 30/1992 que contiene una previsión de idéntico tenor al previsto en la Ley vasca. Previsión cuya operatividad, entiendo, es escasa desde el mismo momento en que los principios de la potestad sancionadora son de construcción jurisprudencial; jurisprudencia que apenas ha establecido matizaciones cuando se trata de las llamadas "relaciones de sujeción especial". Especialidades cuyo tratamiento excedería con mucho del objeto de este comentario: dar a conocer los aspectos más destacados de la Ley del Parlamento vasco 2/1998, de 20 de febrero, que regula la Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo sancionador.

Sin más, sólo nos queda manifestar nuestro deseo de que esta norma tenga un efecto dominó y arrastre a las demás Comunidades Autónomas a ejercer la iniciativa en la elaboración de una parte general del Derecho Administrativo sancionador inspirado en técnicas penales.