

Expediente: 49/2016

Objeto: Proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral.

Dictamen: 1/2017, de 11 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de enero de 2017

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 10 de noviembre de 2016 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen “en relación con la adecuación de la proposición de ley foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, posible intromisión o redundancia con las funciones de la Cámara de Comptos, adecuación a las nuevas leyes 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común y 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, evaluación del procedimiento sancionador con respecto a los artículos 52 y 53 y valoración general sobre el resto de preceptos”, instado por Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 7 de noviembre de 2016, y previa solicitud de la Agrupación

de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra, formulada mediante escrito de 3 de noviembre de 2016.

Posteriormente, el 22 de noviembre de 2016 tiene entrada en el Consejo la Resolución 41/2016, de 22 de noviembre, de la Presidenta del Parlamento de Navarra, por la que se completa el mencionado acuerdo de la Junta de Portavoces, “expresando que la petición se hace con carácter de urgencia, fundamentada en el avanzado estado de tramitación parlamentaria de la misma”.

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud formulada por la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular, el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces y el texto de la proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

Dispone el artículo 14.2.b) de la LFCN, invocado en la solicitud de nuestro dictamen, que el Consejo de Navarra emitirá dictamen “en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa” y que sea solicitada, entre otros, por “el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales”.

En consecuencia, dado que el objeto de la consulta no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 14.1 de la LFCN, el presente dictamen se emite con carácter facultativo, concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por la Junta de Portavoces y haber sido solicitado por la Presidenta del Parlamento de Navarra.

La consulta que se nos formula tiene por objeto la proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra y, más específicamente, su adecuación a la

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPDCP); su posible redundancia con las funciones de la Cámara de Comptos; la adecuación a las nuevas leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); evaluando el procedimiento sancionador con respecto a los artículos 52 y 53, y una valoración general sobre el resto de preceptos.

Según dispone el vigente artículo 1.3 de la LFCN, “en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines”.

Debe recordarse, además, como hemos señalado en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen 38/2014, de 10 de diciembre), que “de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía”.

Desde esas premisas debe abordarse la consulta planteada, sin perder la perspectiva de la naturaleza de este Consejo como órgano técnico independiente de asesoramiento jurídico, erigiéndose en elementos de contraste de la norma objeto de dictamen, dado su rango, los que vienen predeterminados por el bloque de constitucionalidad y, además en este caso, las leyes específicas que se invocan en la consulta.

II.2ª. El texto de la Proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

La presente proposición de Ley Foral, que ha sido instada por los grupos parlamentarios de Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu y la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra, se presenta en ejercicio de la iniciativa legislativa que reconoce el artículo 19.1. b) de la LORAFNA, y desarrollan los artículos 126 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Navarra (Texto Refundido de 12 de septiembre de 2011).

La ley foral propuesta se estructura en una exposición de motivos, cincuenta y seis artículos, que se integran en seis títulos, cinco disposiciones transitorias, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y una disposición final.

La proposición de ley foral se justifica, siguiendo a su exposición de motivos, atendiendo a que *“los instrumentos de control hoy en día existentes no resultan suficientes para prever, vigilar, y monitorizar la actividad política y administrativa a fin de prevenir actos de corrupción o malas prácticas”*, por lo que considera *“necesario crear un organismo específico que esté coordinado con los entes de control y fiscalización existentes dentro de la propia Administración y los del ámbito parlamentario y de esta forma mejorar los resultados de las políticas públicas y alcanzar el máximo grado de transparencia y de buen hacer”*, y por ello *“se crea la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, con el objetivo de prevenir e investigar posibles casos de corrupción, fomentar las buenas prácticas y preservar la transparencia y la integridad de las Administraciones y del sector público de Navarra”*, partiendo de un concepto de corrupción que alude a *“cualquier abuso de poder para obtener réditos privados para sí mismo o para terceros”*.

La habilitación competencial para la nueva ley foral que se propone se identifica, según refiere su parte expositiva, en el artículo 49.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, invocándose también como precedentes a “la Resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Convención de las Naciones

Unidas contra la Corrupción”, así como a “los parámetros establecidos por la Unión Europea en la lucha contra el fraude y recogidos en el artículo 325 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, además de referirse a los compromisos “derivados de la firma y ratificación por parte del Estado español del Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) y del Convenio Penal sobre la Corrupción (número 173 del Consejo de Europa), así como de la Resolución 24 (97) del Consejo de Europa sobre los veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción”.

El título I, “disposiciones generales”, integra once artículos, en los que se definen el objeto y naturaleza jurídica de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral (artículo 1); los principios generales que regirán su actuación (artículo 2); su régimen jurídico (artículo 3); el ámbito de su actuación (artículo 4); sus funciones (artículo 5); definiendo las actuaciones que comprende la función de prevención (artículo 6), la de investigación (artículo 7); la de evaluación (artículo 8) y la de protección (artículo 9); estableciéndose los límites de su actuación (artículo 10), así como el deber de colaboración de las administraciones públicas y entidades incluidas en su ámbito de actuación (artículo 11).

El título II, “del procedimiento de investigación”, regula el mismo en los artículos doce a veintiséis, refiriéndose al procedimiento de presentación de quejas, denuncias o sugerencias ante la Oficina (artículo 12) y las causas de abstención y recusación (artículo 13); el inicio del procedimiento y las actuaciones que deben precederle (artículos 14 y 15), los plazos (artículo 16), la forma de presentación de denuncias o comunicaciones (artículo 17), los supuestos de no iniciación (artículo 18) y, en su caso, la iniciación del procedimiento (artículo 19). En los artículos siguientes se contienen determinaciones sobre la tramitación del procedimiento (artículo 20), su duración y supuestos de caducidad (artículo 21), las condiciones de protección de datos personales (artículo 22), medidas cautelares que pueden adoptarse (artículo 23) y contenido de la resolución del procedimiento (artículo 24). Se integran también en este título

determinaciones sobre las condiciones de protección del denunciante (artículo 25) y del tratamiento de la información (artículo 26).

En el título III, “de la colaboración con otros organismos y entidades”, se contemplan las relaciones de la Oficina con la Cámara de Comptos y el Defensor del Pueblo de Navarra (artículo 27), el Parlamento de Navarra (artículo 28), otros organismos (artículo 29) y la sociedad civil (artículo 30).

El título IV, “de la actividad”, establece las condiciones de la Memoria o Informe anual que debe elaborar la Oficina (artículo 31), así como los informes especiales (artículo 32), su contenido (artículo 33), la “rendición de cuentas a la ciudadanía” (artículo 34), las recomendaciones y dictámenes (artículos 35 y 36).

De los medios personales y materiales se ocupa el título V, estableciéndose el estatuto de la Dirección de la Oficina, sus incompatibilidades, supuestos de cese y funciones (artículos 37 a 40), así como del personal al servicio de la Oficina (artículo 41), con especial incidencia en los inspectores y sus funciones (artículos 42 y 43), así como en las del “formador” (artículo 44), y una referencia general a las condiciones de selección del personal (artículo 46). La Oficina deberá disponer de los recursos económicos necesarios, estableciéndose determinaciones en relación a sus presupuestos, contabilidad, patrimonio y contratación (artículo 47), así como a las contrataciones externas (artículo 48), refiriéndose finalmente a la atribución de las funciones de inspección, formación y prevención a los inspectores y formadores, respectivamente (artículos 49 y 50).

El título VI, “del procedimiento sancionador”, regula la responsabilidad de las infracciones (artículo 51), las infracciones y sus clases (artículos 52 y 53), las sanciones (artículo 54), la competencia y el procedimiento para sancionar (artículo 55), y la prescripción de las infracciones y sanciones (artículo 56).

Las disposiciones transitorias contemplan la futura regulación de la “actividad de lobbies y de lobistas” (primera), la aprobación por el

Parlamento de Navarra de un “Código Ético y de Conducta” de obligada observancia por los altos cargos de las Administraciones Públicas de Navarra (segunda), los recursos económicos de la Oficina para el ejercicio de 2017 (tercera), el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Oficina (cuarta), y la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo existentes en la misma (quinta).

La disposición adicional primera se refiere al régimen jurídico de aplicación supletoria; introduciéndose a través de la segunda algunas modificaciones en la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, que afectan a su artículo 2.1.a) y 8.5, para contemplar en ellos la existencia e intervención de la Oficina que se crea; y con esos mismos objetivos se introducen mediante la disposición adicional tercera modificaciones en varios preceptos de la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Cierran la proposición de ley foral una disposición derogatoria de alcance general para toda disposición que se oponga a sus determinaciones, y una disposición final que contempla su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

II.3ª. Competencia y contexto normativo

El artículo 49.1.a) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra para la regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las instituciones forales, así como en su apartado e) reconoce la competencia para el establecimiento del régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, que son expresiones de las potestades de autoorganización que corresponde a las Comunidades Autónomas como proyección de la autonomía garantizada constitucionalmente, según mantiene el Tribunal Constitucional en doctrina reiterada y pacífica que, por ello, nos exime de su puntual cita.

Por otra parte, siguiendo las invocaciones normativas que realiza la exposición de motivos de la proposición de ley foral, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó mediante Resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003, la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, ratificada por España el día 16 de septiembre de 2005 (Boletín Oficial del Estado número 171, de 19 de julio de 2006), tiene como finalidades: “a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos” (artículo 1). Para alcanzar las finalidades perseguidas establece la citada Convención que “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”, añadiendo que “cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción” (artículo 5).

El artículo 6 de la Convención contempla que cada Estado “garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción”, debiéndose otorgar “al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones”, enfatizándose en su texto, entre otras determinaciones

que se refieren a los empleados públicos, procedimientos de contratación y gestión de las haciendas públicas, transparencia en las administraciones públicas, participación de la sociedad civil en la prevención y la lucha contra la corrupción, la necesidad de que cada Estado tenga “programas de capacitación específicamente concebidos para el personal de sus servicios encargados de prevenir y combatir la corrupción” que pueden versar sobre “medidas eficaces para prevenir, detectar, investigar, sancionar y combatir la corrupción, incluso el uso de métodos de reunión de pruebas e investigación”, o el “fomento de la capacidad de formulación y planificación de una política estratégica contra la corrupción”, la “evaluación y fortalecimiento de las instituciones, de la gestión de la función pública y la gestión de las finanzas públicas, incluida la contratación pública, así como del sector privado”, entre otros muchos aspectos a los que se refiere su artículo 60.

Desde la perspectiva europea, el artículo 325 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que “la Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión”, para lo que “los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros”. En ese marco se crea, por Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999 (modificada luego por las Decisiones de 27 de septiembre de 2013 y 25 de marzo de 2015), la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude con el fin “de reforzar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades”, pudiendo para ello “indagar los hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales, potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que puedan dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales o un incumplimiento de las obligaciones análogas de los miembros de las instituciones y órganos, de los directivos de los organismos o de los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos no sometidos al Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas o al

régimen aplicable a otros agentes de las mismas”, entre otros cometidos que se contemplan. La independencia de la mencionada Oficina se garantiza disponiendo que “no solicitará ni aceptará instrucciones de la Comisión, de ningún Gobierno ni de ninguna otra institución, órgano u organismo”, situando al frente a un “director designado por la Comisión, previa concertación con el Parlamento Europeo y el Consejo”.

En esa política de lucha contra la corrupción emprendida por las instituciones de la Unión Europea puede aludirse igualmente al Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, de 26 de mayo de 1997; el Convenio civil sobre la corrupción, aprobado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999, en el que se entiende por corrupción “el hecho de solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida”; o el Convenio penal sobre la corrupción, de 27 de enero de 1999, estos dos últimos ratificados por España el 10 de mayo de 2005.

Descendiendo al ámbito nacional, y sin necesidad de ser exhaustivos en la cita, debe mencionarse la creación de la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, mediante la Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, actualmente denominada Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y a quien compete, conforme establece el artículo 19.4 del mencionado Estatuto, practicar diligencias e intervenir en procesos en relación con: a) delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando; b) delitos de prevaricación; c) delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada; d) malversación de caudales públicos; e) fraudes y exacciones ilegales; f) delitos de tráfico de influencias; g) delitos de cohecho; h) negociación prohibida a los funcionarios; i) defraudaciones; j) insolvencias punibles; k) alteración de precios en

concursos y subastas públicos; l) delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores; m) delitos societarios; n) blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conducta a las otras Fiscalías Especiales; ñ) delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales; o) delitos de corrupción en el sector privado; p) delitos conexos con los anteriores; q) la investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional”.

Sin abandonar la perspectiva penal, los delitos de corrupción han sido recientemente objeto de la reforma del Código Penal llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que modificó la consideración de los “delitos de corrupción en los negocios”, creando para ellos una sección específica en el Código Penal, en la que se integran los delitos de pago de sobornos para obtener ventajas competitivas, además de introducir, según su exposición de motivos, “mejoras técnicas en la regulación de estos delitos que tienen por objeto garantizar la aplicación de estos preceptos en todos los casos en los que, mediante el pago de sobornos, en beneficio propio o de tercero, se obtienen posiciones de ventaja en las relaciones económicas”. Esa misma reforma del Código Penal introduce “determinadas modificaciones para reforzar la punición de los llamados delitos contra la corrupción en el ámbito de la Administración pública”, entre ellas las que suponen una revisión de las penas previstas para todos los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito de la Administración pública; la ampliación de los plazos de prescripción en los delitos de prevaricación administrativa, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios y abusos en el ejercicio de su función, y prevaricación judicial; y creando un nuevo título específico, el XIII bis, para

los “delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”, orientado al castigo de las donaciones ilegales y la creación o participación en estructuras dirigidas a financiar ilegalmente a un partido político. Esa preocupación por la financiación de los partidos políticos llevó igualmente al Estado a aprobar la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que vino a reforzar el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Por otra parte, y con objeto de “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por último, en la actualidad se encuentra en tramitación parlamentaria en las Cortes Generales una proposición de “Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los denunciantes” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B número 33.1, de 23 de septiembre de 2016), que persigue “fomentar la denuncia de la corrupción”, reconociendo los derechos que asisten a los denunciantes estableciendo un marco de protección integral para su tutela y garantía, además de crear la “Autoridad Independiente de Integridad Pública”, como “ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada”, que “actuará con plena independencia orgánica y funcional respecto de las Administraciones Públicas en el desarrollo de su actividad”, configurándose como “garante de la recta actuación del sector público estatal frente a la corrupción”. A esa nueva entidad le atribuye la proposición de ley un elenco de funciones en relación con la prevención y actuación contra el fraude y la corrupción, tales como: promoción, formación, formulación de propuestas y

recomendaciones, emisión de informes, prevención, investigación e inspección, tramitación de denuncias, imposición de sanciones, protección del denunciante, control de incompatibilidades, etc., todo ello “sin perjuicio de las que cumplen la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, o instituciones equivalentes de control”, cesando en todo caso su actuación en los supuestos de inicio de actuaciones por “la autoridad judicial”.

Siguiendo con el estudio de referentes normativos que se han enfrentado a una regulación de los aspectos que constituyen el objeto de la proposición de ley que dictaminamos, la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, es el primer ejemplo de creación de una institución “específicamente dirigida a preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público en Cataluña”, al detectarse que “los organismos de control que existen en Cataluña se han evidenciado necesarios pero exiguos en cuanto a la lucha contra la corrupción”, considerándose preciso por ello “crear un organismo nuevo y específico”. La Oficina se crea como “entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar”, quedando adscrita al Parlamento de Cataluña, con la finalidad de “prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de intereses o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público”, constituyendo su ámbito de actuación el sector público de Cataluña, además de fundaciones y consorcios que reúnan determinadas condiciones, extendiendo ese ámbito cuando sea preciso para cumplir sus funciones a “las actividades de personas físicas y entidades y empresas privadas que sean concesionarias de servicios o perceptoras de subvenciones públicas, así como las actividades de contratistas con entidades del sector público “en relación con la gestión contable, económica y financiera del servicio o la obra y demás obligaciones que deriven del contrato o la ley”. En todo caso, las funciones de la Oficina se entiende que “son sin perjuicio de las que cumplen la Intervención General de la Generalidad de Cataluña, el Sindic de Gruges, la Sindicatura de Cuentas, el

Tribunal de Cuentas o instituciones equivalentes”, sin que pueda cumplir funciones correspondientes a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal o la policía judicial, “ni puede investigar los mismos hechos que sean objeto de sus investigaciones”, debiendo interrumpir sus actuaciones de investigación en caso de concurrencia.

Ese modelo se ha seguido posteriormente por otras Comunidades Autónomas. Así, por Ley 11/2016, de 28 de noviembre, se crea la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, “que queda adscrita a Les Corts” y se configura “como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines”, que se identifican con “prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas y para el impulso de la integridad y la ética pública”. Más reciente es la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, en la que dicha Oficina “depende orgánicamente del Parlamento” y ejerce sus funciones “con plena independencia, sometida únicamente al ordenamiento jurídico”, y cuyos objeto y fines, ámbito de actuación, límites de sus funciones, potestades, órganos de dirección y demás condiciones siguen el modelo normativo constituido por las normas autonómicas que se han citado.

Una iniciativa análoga se presentó en el Parlamento de Andalucía, se trata de la proposición de “Ley relativa a la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en la Comunidad Autónoma de Andalucía” (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía número 255, de 23 de junio de 2016), en la que se proponía la creación de la Oficina como “órgano técnico adscrito al Parlamento de Andalucía”, configurándose como “autoridad independiente, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines”, identificándose éstos con “la prevención y erradicación de la corrupción de las instituciones públicas andaluzas”. El Parlamento de Andalucía rechazó la toma en consideración de la proposición de ley en el Pleno celebrado el 21 de septiembre de 2016.

Compartiendo los mismos objetivos que las Comunidades Autónomas mencionadas, también la Comunidad Autónoma de Galicia adoptó medidas de lucha contra el fraude y la corrupción, si bien la opción elegida difiere de los precedentes que hemos expuesto en cuanto que no considera necesaria esa Comunidad la creación de una nueva entidad administrativa, ni tampoco de un nuevo órgano, sino que se pronunció a favor de fortalecer las competencias y estructuras de órganos ya existentes. La Ley 8/2015, de 7 de agosto, reforma la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, con la finalidad de reforzar las competencias del órgano de control externo de la Comunidad Autónoma, atribuyéndose específicamente al Consejo de Cuentas las competencias en materia de prevención de la corrupción en el ámbito de la actividad económico-financiera del sector público de Galicia, eligiendo un modelo que “refuerza el papel institucional del Consejo de Cuentas pero también evita incurrir en gastos adicionales asociados a la creación de nuevas oficinas”, permitiendo a la vez “aprovechar la experiencia de su personal y la proximidad del propio Consejo a la realidad económico-financiera cuya integridad se trata de salvaguardar”, según recoge la parte expositiva de la norma legal citada. La concreción orgánica de ese reforzamiento de competencias en materia de lucha contra el fraude y la corrupción supone la creación de una específica Sección “de prevención de la corrupción” en la estructura orgánica del órgano fiscalizador.

En este contexto normativo, y en ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Foral en orden a la organización de sus instituciones, se produce la proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra que se somete a nuestro dictamen, y que sigue significativamente en sus objetivos y contenido los precedentes normativos autonómicos que se han citado, en cuanto al modelo de creación de un órgano, o mejor una entidad de derecho público, a la que se atribuyen facultades específicas de prevención, formación e investigación contra el fraude y la corrupción, que queda adscrita a la entidad parlamentaria y extiende su ámbito de actuación no solamente al sector público de Navarra sino también a entidades de

naturaleza privada en tanto estén sujetas a relaciones contractuales derivadas de la ejecución de obras, prestación de servicios o, en definitiva, que sean perceptores de fondos procedentes de las haciendas públicas.

II.4. Sobre la adecuación de la proposición de ley foral a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD)

Es esta la primera de las cuestiones a las que alude la solicitud de consulta, siguiendo el escrito presentado por la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular en el que se señala que “la naturaleza de esa Oficina implicaría necesariamente el manejo de datos de carácter confidencial que afectarían a instituciones o personas”, si bien no se contiene otra referencia, argumentación o justificación de aquellas condiciones o extremos regulados en la proposición de ley foral en las que pudiera encontrarse una colisión con las determinaciones existentes en la citada Ley Orgánica.

No obstante ello, resulta indiscutible que las actuaciones de la Oficina pueden afectar directamente al derecho fundamental, de carácter autónomo según doctrina del Tribunal Constitucional, a la protección de datos de carácter personal.

El artículo 15.2 de la proposición contempla que la Oficina, en sus actuaciones previas de análisis de la veracidad de los hechos y en las fases de comprobación e investigación, “podrá personarse en cualquier centro de las administraciones que conforman la Comunidad Foral de Navarra y las entidades que integran la Administración Local, así como el sector público instrumental, para comprobar cuantos datos fuesen necesarios, revisar documentación o expedientes y podrá realizar las entrevistas personales que considere oportunas. No podrá, en virtud del principio de colaboración de los organismos requeridos, negársele el acceso a expedientes o documentación administrativa relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación. En el caso de particulares, la potestad de comprobación e investigación se limitará a los convenios, contabilidad, contratos o ayudas públicas otorgadas”. También el artículo 20.1 contempla que el personal de

la Oficina podrá “ a) Personarse, acreditando la condición de autoridad o agente de la Oficina, en cualquier oficina o dependencia de las Administraciones y entidades públicas o centro afecto a un servicio público, dentro del ámbito de esta ley, para solicitar información, efectuar comprobaciones in situ y examinar los documentos, expedientes, libros, registros, contabilidad y bases de datos, cualquiera que sea el soporte en que estén grabados, así como los equipos utilizados”; y “c) Acceder, en lo que la legislación vigente permite, a la información de cuentas corrientes en entidades bancarias en que se hayan podido efectuar pagos o disposiciones de fondos relacionados con procedimientos de adjudicación de contratos públicos u otorgamiento subvenciones públicas, mediante el requerimiento oportuno”.

Tiene declarado el Tribunal Constitucional, siguiendo a su sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, que el art. 18.4 de la CE contiene un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos que, además, es en sí mismo un derecho o libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos, que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona, y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención (SSTC 11/1998, 94/1998).

Esa protección “no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los

relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo”, comprendiendo el derecho fundamental “un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular” (STC 292/2000, de 30 de noviembre).

Por ello, el artículo 6.1 de la LOPDP requiere el consentimiento inequívoco del afectado “salvo que la ley disponga otra cosa”.

Ese mismo artículo 6.2 contiene un supuesto de excepción a la exigencia del consentimiento previo puesto que “no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado”.

En cuanto a la comunicación de datos, señala el artículo 11.1 de la LOPD que: “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, el artículo 11.2 de la LOPD reconoce que “el consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso”, entre otros supuestos: a) “Cuando la cesión está autorizada en una ley”; y d) “Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas”.

Cabe recordar que, en el marco fiscal en aras de la lucha contra el fraude y la corrupción, la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, recientemente modificada por Ley Foral 28/2016, de 28 de diciembre, prevé en su artículo 105.1 que: “Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: a) La investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal; d) La colaboración con cualesquiera otras Administraciones Públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea; g) La colaboración con la Cámara de Comptos en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del Departamento de Economía y Hacienda; i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas. Además, su disposición adicional decimosexta, establece las medidas a aplicar en

Navarra sobre el “Régimen fiscal sobre asistencia mutua. Obligaciones de información y de diligencia debida relativas a cuentas financieras en el ámbito de la asistencia mutua”.

En todo caso, la proposición de ley foral también reconoce el respeto a la normativa que resulte de aplicación en el ámbito bancario, artículo 20.1.c, y establece determinaciones sobre la posterior protección de los datos e información a la que accede; en definitiva, medidas de garantía del derecho fundamental afectado, estableciendo su artículo 22 que se ha de asegurar “en todo caso la reserva máxima para evitar perjuicios a la persona o a la entidad investigada”, además de no poder “divulgar los datos de carácter personal ni ponerlos en conocimiento de otras personas o instituciones que no sean las que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, puedan conocerlos por razón de sus funciones”, ni utilizarlos para “finalidades distintas a las de la presente ley foral”, siendo “tratados de acuerdo a la normativa vigente en protección de datos de carácter personal”. Previsiones que, entre otras cosas, entrañan que los datos recabados deban ser “adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido” como determina el artículo 4.1 de la LOPD.

A mayor abundamiento, en el trámite de enmiendas la mayoría parlamentaria en el Parlamento de Navarra ha presentado una modificación del artículo 22, adicionando a su apartado segundo, y en relación a la prohibición de divulgación de datos y la confidencialidad de las investigaciones, que “el incumplimiento de este deber dará lugar a la apertura de una investigación interna y la incoación, en su caso, del correspondiente expediente disciplinario o sancionador, según proceda”.

II.5. Sobre la intromisión o redundancia con las funciones de la Cámara de Comptos

La Ley Foral 19/1984, de 28 de diciembre, de la Cámara de Comptos (LFCC), configura ésta como el órgano fiscalizador de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral, así como de aquellos fondos que tengan la consideración de públicos, incluyendo la fiscalización

de las subvenciones, créditos, avales, exenciones, bonificaciones fiscales y de cualquier otra ayuda del sector público que beneficie al sector privado, sin perjuicio de la remisión de sus actuaciones al Tribunal de Cuentas si advirtiese la existencia de indicios de responsabilidad contable.

En ese ejercicio de la función fiscalizadora, la Cámara de Comptos lleva a cabo un control de legalidad que tiene “por objeto analizar la adecuación de la actividad financiera de los entes controlados al ordenamiento jurídico vigente”, así como un control de eficacia que “tendrá como finalidad determinar el grado en que se hayan conseguido los objetivos previstos”, y también un control de la eficiencia o economía al “objeto de analizar la forma en que se han alcanzado los objetivos previstos atendiendo al menor coste en la realización del gasto” (artículo 9 de la LFCC).

Para el ejercicio de esas funciones su ley reguladora faculta a la Cámara de Comptos a “exigir de cuantos Organismos y Entidades integren el sector público navarro los datos, informes, documentos o antecedentes necesarios para el desarrollo de sus funciones”, así como a “inspeccionar y comprobar toda la documentación de las oficinas públicas, libros, metálico y valores, las dependencias, depósitos y almacenes, y en general cualesquiera otros establecimientos, en cuanto estimase necesario para el desarrollo de sus funciones”.

Por su parte, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, la Oficina), se crea para “la detección, prevención, investigación y persecución de la corrupción y prácticas fraudulentas de las instituciones públicas de Navarra y de las sociedades y entidades participadas por estas. Se crea, para impulsar y favorecer una cultura de buenas prácticas, de valores cívicos y buen gobierno en la ciudadanía, y rechazar la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas o actuaciones administrativas” (artículo 1.2). Su ámbito de actuación se extiende, enunciado con carácter general aquí, al sector público foral, comprendiendo las entidades locales de Navarra y entidades dependientes de ellas, así como a la Universidad Pública de Navarra (artículo 4), desarrollando funciones de prevención, investigación, evaluación

y protección (artículo 5), alcanzando la de “Investigar sobre conductas irregulares o abusivas de autoridades, altos cargos y personal al servicio de las administraciones públicas o fundaciones y empresas públicas” que pudieran ser “causa de perjuicio económico o de reputación para el sector público de Navarra”, o “el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público y el aprovechamiento en beneficio particular o de terceros de bienes y recursos públicos”, la “conculcación de los principios de igualdad, mérito, publicidad y capacidad en la provisión de los puestos de trabajo”, así como realizar “el seguimiento y verificación de las ejecuciones de los encargos a entes instrumentales y contratos administrativos licitados y adjudicados” (artículo 7).

Además de esa función de investigación se atribuye a la Oficina una función de evaluación que, entre otros extremos, debe ponderar los “niveles de integridad, honestidad y transparencia en los procesos de contratación pública, de encargos a entes instrumentales, de subvenciones, de toma de decisiones, en la correcta prestación de los servicios públicos y en la planificación y gestión eficiente de los bienes, competencias y recursos públicos, contribuyendo a la evaluación de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas de control y lucha contra la corrupción ya establecidas en las Administraciones Públicas” (artículo 8).

Del contraste entre los objetivos y funciones atribuidos a la Cámara de Comptos, por un lado, y a la Oficina, por el otro, puede concluirse que si bien pueden coincidir en el ámbito subjetivo de actuación son distintos los objetivos que se persiguen, limitados en el caso de la Cámara a la gestión económico-financiera y abarcando en el caso de la Oficina un espectro más amplio que se proyecta sobre un mayor número de actuaciones y aspectos de la actividad pública (función pública, condiciones de la contratación, manejo de la información en los asuntos públicos, enriquecimientos injustos e injustificados de altos cargos, etc.) o, en su caso, de actividades privadas vinculadas a la satisfacción de intereses públicos.

No obstante ello, también resulta del contraste de atribuciones y facultades que se les atribuyen que en su ejercicio pueden fácilmente coincidir sobre una misma actuación o entidad, pública o privada, ya que la investigación de comportamientos irregulares y de los perjuicios económicos derivados de los mismos ha de exigir, en cada caso, un conocimiento y análisis de la gestión económica de la entidad de que se trate.

La eventual existencia de un solapamiento puntual de las actuaciones llevadas a cabo por la Cámara de Comptos y la Oficina no puede dar lugar a la intromisión de ésta en las funciones de aquella ya que, detectado el solapamiento y coincidencia de actuaciones, la Oficina deberá respetar el ámbito propio de actuación de la Cámara de Comptos, pues así lo contempla el artículo 7.3 de la proposición, al establecer que “cuando en un proceso de investigación se detecten actos o situaciones que competencialmente correspondan a otras instituciones de control y/o fiscalización se dará traslado de las actuaciones realizadas al órgano o institución que competa a los efectos oportunos”. Y por si ello no fuera suficiente, esa misma abstención de actuación de la Oficina se desprende del artículo 10, que limita su actuación disponiendo que “en cualquier caso, las funciones de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan a la Cámara de Comptos de Navarra, al Defensor del Pueblo de Navarra u otras instituciones de control y fiscalización”, lo que implica el respeto por la Oficina de nueva creación de las competencias atribuidas a la Cámara de Comptos, en cuanto órgano estatutario contemplado expresamente en la LORAFNA.

II.6. Adecuación a las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

La solicitud formulada por la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular en Navarra pretendía nuestro dictamen sobre la “adecuación del procedimiento sancionador del título VI” a las mencionadas leyes generales de reciente entrada en vigor. No obstante ello la consulta formulada finalmente por la Junta de Portavoces parece referirse a un

contraste general de la proposición de ley foral con las leyes estatales citadas, que será el que realicemos aquí en cuanto ese contraste conllevará también el referido al procedimiento sancionador.

La proposición de ley foral contempla un específico procedimiento, “de investigación”, en su título II, en cuyo desarrollo no se advierte contradicción con el procedimiento general que contempla la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

La iniciación del procedimiento de investigación o la existencia de actuaciones previas, de los artículos 14 y 15, son coherentes con las determinaciones de los artículos 54 y 55 de la LPACAP, e incluso la iniciación por denuncia está expresamente prevista en el artículo 62 de ésta, que contempla también la posibilidad que no se inicie el procedimiento mediante respuesta motivada al denunciante, en regulación novedosa respecto de la precedente LRJ-PAC y que se respeta en los artículos 18 y siguientes de la proposición. Por su parte el artículo 19 de la proposición es transcripción, adaptada a esta ley, del artículo 64 de la LPACAP.

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento la proposición de ley foral se remite (artículo 20) precisamente a la “normativa vigente del procedimiento administrativo común”, por lo que no puede encontrarse aquí ninguna inadecuación procedimental por la existencia de la propia remisión y sujeción a ese procedimiento común.

A lo anterior debe añadirse que el título VI, “procedimiento sancionador”, no contempla específicamente un procedimiento, sino que también practica una remisión general a “la normativa vigente reguladora del procedimiento sancionador administrativo” que, aún con redacción deficiente, no deja lugar a dudas sobre la aplicación del procedimiento administrativo común, con las especialidades propias de los procedimientos sancionadores, a la imposición de sanciones previstas en la proposición de ley foral.

II.7. Evaluación del procedimiento sancionador con respecto a los artículos 52 y 53 de la proposición de ley foral

Sobre este punto se nos solicita que realicemos una evaluación del “procedimiento sancionador” en relación a los citados artículos 52 y 53 de la proposición de ley foral.

No obstante ello, y como se ha señalado ya, el título VI, “del procedimiento sancionador”, no contiene propiamente procedimiento alguno sino que se remite íntegramente a la aplicación de la “normativa vigente reguladora del procedimiento sancionador administrativo”. Al respecto, en el trámite de enmiendas a la proposición de ley foral se ha presentado una enmienda de modificación del título VI que postula un cambio de su denominación, pasando a denominarse “Potestad Sancionadora” atendiendo a que no se pretende regular ningún procedimiento sancionador.

Los artículos 52 y 53, establecen las infracciones y sus clases, respectivamente,

En concreto el artículo 52, “tipicidad”, preceptúa que son infracciones sancionables a efectos de esta ley:

“Son infracciones sancionables a efectos de esta ley:

1. Obstaculizar el procedimiento de investigación:

- a) Negándose al envío de información.
- b) Remitiendo reiteradamente la información de forma incompleta o errónea.
- c) Dificultando el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria.
- d) No adoptando las medidas cautelares solicitadas por la Oficina.

2. Las infracciones de las personas obligadas a la colaboración en las investigaciones son:

- a) No asistir injustificadamente a la comparecencia comunicada por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.
- b) Realizar denuncias manifiestamente falsas y que no sean objeto de constituir infracción penal.

3. No comunicar motivadamente a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción la decisión de desatender el requerimiento de inicio del expediente disciplinario o en su caso sancionador.
4. No colaborar en la protección del denunciante.
5. Filtrar información en el curso de la investigación”.

Por tanto, se establece un elenco de infracciones que se relacionan todas ellas con los comportamientos de terceros ante los procedimientos de investigación llevados a cabo por la Oficina y que pueden reconducirse a un mismo género de actuaciones que vulneran el deber de colaboración general que establece la proposición de ley foral.

Por su parte, el artículo 53 procede a la clasificación de las infracciones, estableciendo al respecto:

“1. Infracciones muy graves:

- a) El incumplimiento de las obligaciones de colaboración activa previstas o de suministro de información cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción tras un primer retraso.
- b) El incumplimiento de la obligación de comunicar motivadamente a la Oficina el acuerdo de desatender el requerimiento de inicio de expediente disciplinario o en su caso sancionador.
- d) La falta de colaboración en la protección del denunciante.
- e) La filtración de información en el curso de la investigación.
- f) Denunciar actividades objeto de investigación por parte de la Oficina que sean manifiestamente falsas.
- g) No adoptar las medidas cautelares solicitadas por la Oficina.

2. Infracciones graves:

- a) Retraso injustificado al envío de la información.
- b) Dificultar el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación.
- c) No asistir injustificadamente a la comparecencia que reciba de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.
- d) No comunicar los hechos que sean susceptibles de ser considerados constitutivos de corrupción o conductas fraudulentas o ilegales contrarias al interés general.

3. Infracciones leves:

- a) Remisión reiterada de la documentación de forma incompleta o errónea sin causa justificada.
- b) La falta de diligencia en la custodia de los documentos objeto de investigación”.

Clasificación de las infracciones que, con el mismo denominador común de referirse a las obligaciones generales de colaboración con la Oficina, obedece a la importancia y gravedad de la infracción y a la existencia de reiteración o previo requerimiento, respecto de las que nada tenemos que objetar desde el parámetro adoptado por la solicitud de consulta y referido al procedimiento sancionador en cuanto que, como se ha dicho, se practica en la proposición de ley una remisión al procedimiento administrativo común establecido con carácter general por la legislación estatal, que en todo caso deberá aplicarse con observancia de las especialidades que se contemplan en esa legislación atendiendo a la naturaleza sancionadora del procedimiento, y, todo ello, sin perjuicio de que la redacción y los términos en que se definen las infracciones sean mejorables desde la perspectiva conceptual y gramatical.

II.8 Valoración general

En último término, se nos solicita una “valoración general sobre el resto de preceptos”, sin concreción alguna sobre las dudas de constitucionalidad que puedan plantear unos u otros preceptos, y menos aún de los concretos mandatos constitucionales que eventualmente pudieran cuestionarse a través de la proposición de ley foral que nos ocupa. Debe recordarse que el artículo 28 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, contempla que en los dictámenes facultativos deberán concretarse con precisión los términos de la consulta y acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión consultada, que no parece compatible con la solicitud de valoraciones generales sobre leyes, sin realizarse más precisiones sobre las dudas de constitucionalidad que pueda albergar la autoridad consultante.

Por otra parte, cualquier valoración jurídica que se solicite a este Consejo sobre normas de rango legal debe tener presente que el parámetro de contraste no puede ser otro que el denominado bloque de constitucionalidad, en el que se integran todas aquellas leyes cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la proposición de ley foral por mucho que acredite finalmente el mismo rango que aquellas.

En último término, tras la aprobación de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, este Consejo debe velar en el ejercicio de sus funciones por la observancia del ordenamiento jurídico, pudiendo valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Partiendo de las anteriores premisas, y desde una consideración global y general de la proposición de ley foral, puede concluirse que, desde esa perspectiva de la compatibilidad con las previsiones del bloque de constitucionalidad, se halla el legislador navarro facultado para crear y regular la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, que no persigue otros objetivos que “fortalecer la actuación de las instituciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra para evitar que se produzca un menoscabo moral en ellas y un empobrecimiento económico en la Hacienda Pública redundando en perjuicio de la ciudadanía y en la merma en la calidad de los servicios públicos”, según enfatiza su exposición de motivos.

Desde la contemplación global de la proposición de ley foral, y su contraste con el ordenamiento jurídico-constitucional, resulta conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1.- La Oficina se configura como “entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines” (artículo 1), quedando adscrita al Parlamento de Navarra. Según hemos expuesto, los modelos de derecho comparado nos demuestran la adopción de distintas formulaciones o personificaciones allí donde se ha creado una Oficina con objetivos análogos de lucha contra el

fraude y la corrupción, optando las Comunidades de Cataluña y Valencia por crear una nueva entidad de derecho público, en ambos casos con adscripción a la institución parlamentaria, eligiendo la Comunidad de las Islas Baleares la creación de un órgano que se integra en la estructura de su Parlamento, bien que garantizando su autonomía funcional y plena independencia o, en fin, huyendo la Comunidad Autónoma de Galicia de la creación de nuevas entidades u órganos administrativos para encomendar la satisfacción de las nuevas necesidades relativas a la lucha frente a la corrupción a un órgano técnico ya existente, el Consejo de Cuentas, fortaleciendo sus competencias y estructura.

Establece el artículo 56 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, que toda iniciativa normativa deberá justificar su adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, debiendo acreditarse que la iniciativa normativa que se proponga es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado, además de garantizarse que las iniciativas normativas se ejercen de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible y, también, procurando evitar cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

En el presente caso, no se ha remitido a este Consejo documentación alguna que haya acompañado a la proposición de ley foral que dictaminamos y en la que se pudiera hacer referencia al cumplimiento de los principios a los que se ha hecho mención, y que no son sino complementarios de los principios constitucionales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (artículo 103.1 CE).

Ante la ausencia de esa documentación complementaria no puede este Consejo conocer las justificaciones, motivos, sinergias o economías que han llevado a los proponentes de la ley foral a optar por la creación de una nueva entidad administrativa, con personalidad jurídica propia, que se adscribe

inusualmente a la institución parlamentaria, integrando una administración pretendidamente activa en la dependencia de la institución legislativa (véase nuestro dictamen 26/2009, de 8 de junio), en lugar de atribuir esas nuevas funciones a una institución ya existente como la Cámara de Comptos de Navarra.

Al respecto, se encuentra ayuna la proposición legislativa, o al menos no se ha hecho llegar a este Consejo, de cualquier estudio económico, organizativo o funcional que explicita, avale y justifique la opción de atribuir las nuevas funciones y cometidos a una entidad administrativa de nueva creación en lugar de a la Cámara de Comptos, máxime teniendo en cuenta la dilatada experiencia de este órgano en el conocimiento de los hábitos de conducta del sector público en el manejo de sus finanzas, que ha ido extendiéndose a la fiscalización también de las políticas de recursos humanos, procedimientos de contratación, decisiones urbanísticas, y así hasta abarcar un amplio elenco de la actividad administrativa, precisamente en aquellos ámbitos en los que se han detectado tradicionalmente mayores nichos de fraude y corrupción.

2.- El principio de seguridad jurídica y prohibición de la arbitrariedad ex artículo 9.3 de la CE implica, siguiendo a la STC 446/1990 de 15 de marzo, que el legislador debe perseguir la claridad, procurando que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, evitando igualmente situaciones objetivamente confusas como las que puede generar la proposición de ley foral, en los términos en que se tramita la misma, dado el juego de remisiones que, singularmente en el ámbito procedimental, se contiene en su texto, sin ponderar la singularidad de la actividad y de los resultados de las actuaciones de la Oficina de nueva creación, así como la proliferación de conceptos indeterminados, jurídicos y de otra naturaleza, que se aprecian en sus preceptos (conductas irregulares, inapropiadas o abusivas; integridad y ética pública, fraude en el sector público, etc.) sin que se vean acompañados de la necesaria definición y claridad conceptual o, en definitiva, la indeterminación general que se aprecia respecto a la protección de los derechos constitucionalmente protegidos que pueden verse afectados,

especialmente por la actividad de investigación que se le atribuye, en el ámbito de actuación de la Oficina de nueva creación.

Como señala el Tribunal Constitucional, “hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas”. Los “principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a que atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas .../... puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia” (STC 76/1990).

Sin perder de vista la premisa básica expuesta, sobre la pervivencia y efectos del principio de seguridad jurídica en la producción legislativa, conviene realizar algunas precisiones de carácter más puntual sobre la regulación legal propuesta:

a) El artículo 4 define el ámbito de actuación de la Oficina, extendiendo éste a “la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos, entes, entidades, fundaciones, consorcios y empresas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado”; a “las entidades locales de Navarra y sus organismos, entes, entidades, fundaciones y empresas públicas, con participación mayoritaria o dominio efectivo, independientemente de que se rijan por el derecho público o privado”; y a “la Universidad de Pública de Navarra y sus entes, entidades, fundaciones y organismos dependientes”. A diferencia de lo contemplado en otras leyes autonómicas de análoga naturaleza, la proposición de ley foral no extiende el

ámbito de actuación de la Oficina a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales, ni siquiera en su condición de perceptores de subvenciones de carácter público.

Por otra parte, desde la perspectiva material, el artículo 7 contempla la función de investigación de la Oficina, pudiendo referirse a conductas irregulares o abusivas de autoridades, altos cargos y personal al servicio de las administraciones públicas o fundaciones y empresas públicas, que vayan en detrimento del código ético o que pudieran ser causa de perjuicio económico o de reputación para el sector público de Navarra; investigar el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público y el aprovechamiento en beneficio particular o de terceros de bienes y recursos públicos; investigar la conculcación de los principios de igualdad, mérito, publicidad y capacidad en la provisión de los puestos de trabajo en el sector público, así como en las fundaciones y empresas públicas; realizar el seguimiento y verificación de las ejecuciones de los encargos a entes instrumentales y contratos administrativos licitados y adjudicados.

Esa amplitud y generalidad del ámbito, objetivo y subjetivo, de la investigación en relación a “conductas irregulares y abusivas”, que significativamente afecta a autoridades, altos cargos y personal al servicio de las administraciones públicas, plantea algunas cuestiones que deben ser objeto de necesaria consideración si se quiere evitar la utilización de la Oficina como un instrumento inquisitorial sobre la acción de las entidades integradas en su ámbito de actuación o sobre las conductas y comportamientos de sus autoridades, altos cargos y personal a su servicio, que sin duda confronta con la necesaria protección de los derechos constitucionales, de variada naturaleza, que pueden verse afectados y cuestionados de darse una desproporcionada actuación de la Oficina en el desempeño de sus funciones.

Así, y sin perjuicio de lo ya dicho anteriormente en relación a los derechos protegidos por el artículo 18 de la Constitución y, en especial, sobre la protección de datos personales, debe ponderarse la coexistencia de

esa actuación con la eventual aparición de ilícitos penales, sustancialmente contenidos en el Código Penal y relacionados con la corrupción en el ámbito de la Administración pública. Al respecto, el artículo 124 de la CE contempla que “El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”. Junto a ello habrá que tener igualmente en cuenta que el título VI de la Constitución regula el Poder Judicial, al que atribuye en exclusiva el ejercicio de la función jurisdiccional, correspondiendo su ejercicio a los órganos judiciales.

Desde esta perspectiva de la atribución de competencias sobre la investigación y decisión sobre la concurrencia de ilícitos penales al Ministerio Fiscal y Poder Judicial, y la imposible concurrencia con ellos de las actividades de la Oficina, deberán entenderse y aplicarse los límites que establece el artículo 10 de la proposición de ley foral, conforme al cual “la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra ejercerá sus funciones sin perjuicio de las correspondientes a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal”, o la previsión contenida en el artículo 7.3, que ordena el “traslado de las actuaciones realizadas al órgano o institución que competa a los efectos oportunos”, en los casos en los que se “detecten actos o situaciones que competencialmente correspondan a otras instituciones de control y/o fiscalización”.

En cuanto a los sujetos que pueden ser objeto de las investigaciones de la Oficina, se alude en la proposición de ley foral a las autoridades, altos cargos y personal al servicio de las administraciones públicas. Esa actividad investigadora debe venir precedida de un “análisis de veracidad”, procediendo el archivo de actuaciones en los supuestos en los que las iniciativas “carezcan de fundamento”, además de contemplarse que el acuerdo de iniciación del procedimiento de investigación deberá “concretar los hechos que motivan su incoación” y respetar los derechos a “formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento”, que se supone se refieren

al “denunciado” o “investigado”, aunque nada diga al respecto la proposición de ley foral. Sin perjuicio de ello, a esas prevenciones deberá sumarse la exigencia de una adecuada proporcionalidad en la adopción de medidas en el curso de la investigación, optándose necesariamente por las menos restrictivas y por aquellas que garanticen la independencia, neutralidad y libertad en el ejercicio de las funciones públicas de los eventuales sujetos pasivos de las investigaciones, que pueden verse inmersos en ellas tras la incoación de un procedimiento en el que, hasta ese momento, no han tenido intervención alguna en la determinación de los hechos o en el análisis de la veracidad de la denuncia. Todo ello porque, en todo caso, cualquier medida desproporcionada de la Oficina en relación con los sujetos pasivos de sus investigaciones afectará directamente, entre otros, a los derechos constitucionales que se integran en el artículo 23.2 de la CE, entre los que se encuentra no solamente el de acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad sino también el de permanencia en los mismos y su desempeño en las condiciones y garantías que dispongan las leyes (SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 161/1988, de 20 de septiembre y 1/2015, de 19 de enero), que se proyecta incluso en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la CE, cuando se afecta al ejercicio de funciones por los cargos electos o representativos.

b) Las garantías procedimentales del artículo 24.2 de la CE, son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, integrándose en las garantías del derecho de defensa no sólo el deber de comunicar al afectado la incoación del expediente sancionador, sino, además, que le dé la oportunidad de alegar en el curso del mismo lo que a su derecho convenga, así como de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes, (por todas SSTC 169/2012, de 1 de octubre, FJ 2, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3).

Establece el artículo 20.2 que “la negativa o dilación injustificada del denunciado o de sus superiores a dar respuesta escrita, podrán ser valoradas por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción como obstaculizadoras de su actuación de investigación. De ello dejará constancia

en su memoria anual con independencia de la imposición de la correspondiente sanción”.

En consecuencia, y con independencia de que se trate de un “procedimiento de investigación” y no de un procedimiento sancionador en estricto sentido, plantea dudas fundadas sobre su constitucionalidad una determinación que contempla la posibilidad de sanciones por la no colaboración del denunciado o investigado, colisionando con el derecho a no declarar contra si mismo que se integra en los derechos constitucionalmente reconocidos en el artículo 24.2, y que se ponen en evidencia si el ejercicio de ese derecho resulta coaccionado mediante la imposición de sanciones administrativas, como contempla el citado precepto.

c) El artículo 24 establece que a la conclusión del procedimiento podrá resolverse: a) La finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones; b) Iniciar un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley; c) Remitir a la Fiscalía o al Juzgado de Guardia todas las actuaciones iniciadas, si a resultas de la investigación ésta advirtiera conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito; d) Dar traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas en el caso de que de las investigaciones se pueda derivar una posible responsabilidad contable; e) Dar traslado a los responsables de la Administración Pública correspondiente de la propuesta de medidas cautelares o definitivas a adoptar sobre los hechos investigados en el caso de que se tratase de un ilícito, así como instar a las Autoridades competentes a la instrucción, en su caso, del expediente correspondiente en el que se depuren las responsabilidades disciplinarias en que pudieran haber incurrido.

Por tanto, excepción hecha del supuesto de archivo de actuaciones, o de la existencia de infracciones de las previstas en la propia ley foral y relacionadas exclusivamente con las relaciones con la Oficina y el cumplimiento de la obligación de colaborar, la Oficina propiamente no resuelve, no decide, ningún procedimiento administrativo, limitándose a valorar el resultado de la actividad desarrollada y, en función de la conclusión que alcance, dar traslado a la Administración u órgano

competente para sancionar, según la naturaleza de la infracción o ilícito detectado.

Así lo admite la propia exposición de motivos, al señalar que “una vez finalizada la investigación, cuando en el curso de la misma se detecten indicios de irregularidades administrativas para las que esté prevista sanción administrativa, la Oficina remitirá las investigaciones de forma inmediata a los órganos administrativos competentes para que actúen en consecuencia e impidan que se sigan produciendo dichas irregularidades. En el supuesto de que en el transcurso de una investigación se descubran indicios delictivos se dará traslado inmediato de la misma a los órganos jurisdiccionales. El procedimiento de investigación también podrá concluir con la formulación de recomendaciones al organismo afectado para corregir o evitar disfunciones que afecten a la integridad de la institución y de las personas que la componen”.

Por tanto, la Oficina no resuelve, investiga pero no decide, por lo que resulta inadecuado trasladar a esta actividad categorías propias del procedimiento administrativo general, tales como propuesta de resolución o resolución, resultando más adecuado referirse a informes, dictámenes, propuestas o instrumentos análogos.

d) El título VI contempla el “procedimiento sancionador”. Sobre la improcedencia de la denominación o titulación ya nos hemos pronunciado habida cuenta que no se ordena ni regula ningún procedimiento sancionador. Además de ello, teniendo en cuenta la naturaleza de la Oficina, las actividades a desarrollar, los caracteres de las infracciones que se tipifican, los sujetos a los que se atribuye la responsabilidad por su comisión, parece innecesario atribuir a la Oficina una potestad sancionadora que no ha de suponer más que la imposición de cargas administrativas innecesarias cuando bien puede remitirse la corrección de la infracción a las distintas Administraciones y entidades en las que se integra la persona responsable de las mismas, tal y como ya se hace en el artículo 55.2 de la proposición.

Al objeto de respetar los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, constitucionalizados en los artículos 9.3 y 24.1 de la CE,

debería contemplarse el régimen jurídico y el procedimiento de impugnación de las sanciones impuestas, máxime cuando es el propio artículo 56.3 el que alude a la interposición de un recurso de alzada, frente a la resolución de un director general sin superior jerárquico, carente de regulación en la proposición de ley foral. Se quiere poner de manifiesto con lo expuesto la inseguridad jurídica que se crea respecto del régimen jurídico y procedimiento de impugnación de las sanciones que puedan imponerse.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral:

Primero.- Crea una Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción con un ámbito, subjetivo y objetivo, de actuación parcialmente coincidente con las competencias de la Cámara de Comptos, si bien la nueva Oficina abarcará mayor número de aspectos y elementos de la actividad pública, estando obligada a garantizar en todo caso las competencias de la Cámara de Comptos mediante la previsión de la abstención de la Oficina en supuestos de concurrencia en el ámbito material de la actuación.

Segundo.- Contiene determinaciones orientadas a garantizar el respeto al derecho fundamental a la protección de datos personales, sujetándose a los límites que se derivan de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Tercera.- Se adecua a las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la medida en que se contempla una remisión general a la aplicación de las mencionadas leyes.

Cuarta.- Se remite a la aplicación del procedimiento administrativo común regulado en la citada Ley 39/2015, con las especialidades propias del

ejercicio de la potestad sancionadora, en lo que atañe al régimen de infracciones y sanciones.

Quinta.- Contiene determinaciones que, en los términos expuestos en este dictamen, conllevan situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica que pueden cuestionar la constitucionalidad de la regulación si no se extreman las medidas para garantizar la pervivencia y respeto de los derechos fundamentales directamente concernidos y afectados por la actividad a desarrollar por la entidad pública de nueva creación.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.