

LEY 2/1998, DE 20 DE FEBRERO, DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

(BOPV núm. 48, de 11 marzo [LPV 1998, 103])

I.

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

Ambos objetivos responden a una necesidad vivamente sentida por el operador jurídico, tanto el que tiene que ejercer la potestad sancionadora como el que se ve en situación de realizar su legítimo derecho de defensa frente al resultado de tal ejercicio; una necesidad de seguridad jurídica derivada de la notable dispersión y aún más notable carencia de la normativa en la materia.

En lo tocante al procedimiento, a pesar de existir uno común, es frecuente que las distintas normas configuradoras de los diferentes regímenes sancionadores sectoriales introduzcan variantes procedimentales, cuando no procedimientos propios completos, siendo esto innecesario, ya que las peculiaridades de los diversos sectores materiales no exigen variaciones sustanciales en la plasmación de los derechos cívicos implicados en el procedimiento sancionador. Y en lo que hace a las reglas sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora lo que se aprecia es una prácticamente total ausencia de normas de derecho positivo propias del Derecho Administrativo sancionador, siendo la luz del operador jurídico la jurisprudencia y la doctrina, las cuales, a su vez, se nutren de la Constitución y del Derecho Penal, con fundamento en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la comunión de esencia normativa de las sanciones penales y las administrativas; luz ésta brillante, sí, pero insuficiente desde la perspectiva de la seguridad jurídica, pues a la mudanza consustancial a la misma se une, en este caso, la extrema dificultad de la materia a iluminar, dificultad que nace de la necesidad de encontrar y definir los matices que los principios y reglas penales deben experimentar para adaptarse a la peculiaridad de lo sancionador administrativo, lo que provoca contradicciones y perplejidades que, en definitiva, redundan o en la ineficacia en la consecución del interés general que en cada caso es objetivo de la potestad sancionadora, o en una inadecuada protección de los derechos cívicos implicados en el ejercicio de tal potestad, o en ambas cosas a la vez.

Como se aprecia en lo que precede, la tarea normativa de que esta Ley es manifestación estaría abocada al más rotundo fracaso si no tuviese como idea central la necesidad de adaptación de los principios y reglas penales a las peculiaridades de la potestad administrativa sancionadora, o, mejor dicho, la búsqueda de aquello que es esencial a lo punitivo y su expresión concreta en lo punitivo administrativo, y, por ello, es esa idea la que subyace en todos y cada uno de los preceptos de esta Ley.

La inspiración fundamental en el desarrollo de esa idea, en lo que a la parte sustantiva de la ley se refiere, ha sido el Código Penal, así como la doctrina, la jurisprudencia y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia, y, aunque en menor medida, esta ley también bebe de la Sección primera del Capítulo noveno de la Ley 30/1992. Puede que en el futuro el tronco común del «ius puniendi» se nutra también de sus ramas administrativas, pero, en la actualidad, los principios esenciales, lo común punitivo se encuentra en las normas de la parte general del Derecho Penal que contiene el meritado Código, o en la razón de ser de tales normas.

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

En lo que hace a la parte procedimental de la ley, se trata de respetar la esencia de los derechos establecidos en el artículo 24. 2 de la Constitución (RCL 1978, 2836; ApNDL 2875), y eso es algo que ya se logra, en su práctica totalidad, con el Derecho Administrativo vigente en su faceta procedimental, tanto la general como la referida a la materia sancionadora, interpretado de conformidad con la Constitución, siendo, en consecuencia, muy poca la necesidad de acudir a los principios y reglas del Derecho Procesal Penal. Siendo así, las fuentes de inspiración de esta ley se han encontrado en el Derecho del Procedimiento Administrativo, y en concreto en la Ley 30/1992 y el Real Decreto 1398/1993 (RCL 1993, 2402), y, como en lo referente a la parte sustantiva, se ha tenido en cuenta la jurisprudencia, la doctrina y los pronunciamientos del TC al respecto.

Para finalizar esta exposición general de la causa de esta Ley, resta por expresar unas breves reflexiones a modo de epítome y cierre de lo que precede, a saber:

-La potestad sancionadora de la Administración es «ius puniendi». Este aserto, que es hoy en día punto de partida ineludible, impide romper con los principios esenciales de lo punitivo, lo que significa que la necesaria búsqueda de la diferencia, de la peculiaridad del Derecho Administrativo sancionador, tiene su límite en esos principios, cuyo contenido esencial no puede sacrificarse en aras de la eficacia de la potestad sancionadora. Es cierto que las garantías sustantivas y procedimentales pueden y deben ser menores en el campo administrativo sancionador que en el penal, en razón fundamentalmente de la menor severidad (en términos generales y abstractos) de la sanción punitiva administrativa, pero nunca podrán ser menores de las que exige la esencia de los principios que permiten identificar el Derecho punitivo.

-La presente Ley no es el final del camino en la construcción del Derecho Administrativo sancionador, ni tampoco es el principio. La presente Ley nace cuando ya se han hecho relevantes esfuerzos jurisprudenciales, doctrinales y normativos en la materia y en el convencimiento de que puede ser un instrumento útil para avanzar por dicho camino.

El complemento que necesita esta Ley no es tanto el que le pueda dar la potestad reglamentaria como el que de seguro vendrá de la labor hermenéutica, de la doctrina y de los Tribunales. No quiere ser una ley para salir del paso, pero tampoco tiene vocación de perpetuidad; no es un experimento ineditado o un atrevido capricho, pero es consciente de que debe ser muy receptiva a los cambios que su aplicación revele necesarios.

II.

Existe fundamento competencial suficiente para esta Ley.

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

Tales límites han sido fijados en la Ley 30/1992 y en el Real Decreto 1398/1993 y, aun considerando que lo básico es un concepto material y dinámico, de tales normas debemos partir y las mismas dejan un amplio margen en el que cabe la regulación establecida en esta Ley.

Debido a la conexión entre competencia sobre régimen sancionador y procedimiento y competencia sobre la materia sustantiva a que tal régimen y procedimiento hagan referencia, resulta obligado comenzar la ley expresando que solamente será aplicable respecto de la potestad sancionadora que se ejerza en el territorio de la Comunidad Autónoma y en las materias en que las instituciones comunes de ésta tengan competencias normativas, bien plenas bien de desarrollo normativo (artículo 1).

Este acotamiento material resulta válido tanto respecto del Estado como respecto de los territorios históricos y entes locales. Respecto del Estado por lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto 1398/1993 (ciertamente este argumento únicamente vale para el procedimiento, no para la parte sustantiva de esta Ley; pero, en relación a ésta, la justificación competencial radica en su carácter de simple desarrollo de los principios establecidos en la Ley 30/1992). Y respecto de los territorios históricos y los entes locales el fundamento competencial de esta Ley está en que sus regulaciones pueden considerarse básicas en la parte dedicada al régimen sancionador y el correspondiente procedimiento de la configuración de cualquier sector material en la que la competencia normativa esté compartida.

Esta Ley incorpora en varias ocasiones textos de preceptos de normas estatales, pero ello no conlleva inconstitucionalidad formal, pues o bien se hace en ejercicio de la competencia autonómica o bien la incorporación encuentra fundamento en la necesidad de hacer una ley completa y precisa, en los requerimientos de la seguridad jurídica, en suma.

III.

El instrumento más apropiado para la regulación encaminada a los objetivos precedentemente enunciados es la ley.

La reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la Constitución sólo se refiere expresamente a las infracciones y sanciones, pero es razonable la tesis según la cual se incluyen en el ámbito de la reserva los aspectos esenciales de todo régimen sancionador, en sus facetas sustantiva y procedimental. Piénsese, por ejemplo, en todo lo relacionado con la determinación de la responsabilidad: causas de justificación, causas de exculpación, participación, prescripción, derecho de defensa, etcétera.

A esto hay que añadir que, aun fuera del ámbito estricto de la reserva de ley, la importancia de la regulación y su finalidad unificadora reclaman con evidencia la intervención decisoria del Parlamento.

Por otro lado, desde una perspectiva práctica debe señalarse que la forma de ley es la única que garantiza la expulsión del ordenamiento de todas las regulaciones sectoriales vigentes establecidas con rango legal y contrarias a la que en esta Ley se configura, lo cual es imprescindible para el logro del objetivo de unificación y la consiguiente garantía de la seguridad jurídica.

IV.

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

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

La mayor parte del Capítulo segundo va dirigida al aplicador, pero hay dos artículos que tienen como destinatario al normador, que son el 4 y el 11.1.

El artículo 4 quiere ser expresión del principio de «lex certa» (aspecto del principio de legalidad), del principio de proporcionalidad y del principio «non bis in idem», referidos a la tipificación de infracciones. Se trata de especificaciones que desarrollan los artículos 129, 131 y 133 de la Ley 30/1992.

El principio de proporcionalidad no se manifiesta sólo en la aplicación casuística del régimen sancionador, sino también en la tarea normativa, y, dentro de ésta, no es únicamente criterio para la fijación de las sanciones, sino igualmente para la tipificación de las infracciones, en cuanto que la decisión misma de tipificar una infracción y su calificación abstracta en función de su gravedad deben responder a una necesidad concreta de protección y tener en cuenta, por ende, el bien jurídico atacado y la gravedad de la lesión o del riesgo que la conducta o el hecho comporte (el principio de «ultima ratio» rige también en el Derecho Administrativo sancionador).

El principio «non bis in idem» debe ser cumplido desde el mismo momento de la configuración normativa del régimen sancionador. La doble punición tiene su germen en la contemplación de la misma o semejante acción u omisión y el mismo o semejante bien jurídico en dos o más normas, ya sean penales y administrativas o sólo de esta segunda clase. Es en el estadio normativo donde se encuentra la potencia de la vulneración del principio, y es, por ende, en ese estadio donde se puede y se debe comenzar a trabajar para evitar tal vulneración.

Esta labor del normador tiene dos aspectos. En primer lugar, debe determinarse, en el momento mismo de la decisión tipificadora, si existe fundamento para tomar la vía punitiva, esto es, si el bien jurídico de que se trate no está protegido ya frente a la agresión considerada por otras normas punitivas preexistentes, o si estándolo no lo está íntegramente, lo que sucederá cuando queden aspectos del mismo o de la conducta agresora no contemplados en la norma preexistente, o, dicho de otra manera, cuando reste un contenido de antijuridicidad no comprendido en dicha Norma al que es necesario dar una respuesta punitiva. Esta última especificación es sumamente importante, pues la doble punición no sólo tiene que fundarse en la existencia de distinto bien jurídico o distinta conducta lesiva o potencialmente lesiva, sino, en los casos en que tales distinciones no se dan de forma absoluta, también en la proporcionalidad de la posterior punición respecto de la protección otorgada por la preexistente (principio de «ultima ratio»). Y en segundo lugar, se debe ser lo más preciso posible en la descripción de los tipos, pues de esa forma no sólo se logra la seguridad jurídica en lo tocante al conocimiento por el destinatario de las conductas prohibidas, sino que también se evita el solapamiento de tipos infractores, auténtico caldo de cultivo de la multipunición sin fundamento.

El artículo 11.1 recoge el principio de proporcionalidad respecto a la fijación en abstracto de las sanciones. Pero pretende hacer algo más: pretende dar una pauta de eficacia a la hora de elegir normativamente las sanciones; quiere que las sanciones se acomoden en su naturaleza y contenido tanto a la índole de los hechos infractores como a las finalidades y peculiaridades de la regulación material en la que se inserte el régimen sancionador. En realidad, se trata de contemplar dos aspectos de la proporcionalidad: el que atiende a la posición individual del sancionado y hace a las circunstancias que determinan el grado de antijuridicidad de su acción y el que se coloca en la perspectiva del logro del interés general, buscando la protección, a través de la prevención, del bien jurídico considerado. Una sanción justa es la que conjuga armoniosamente estos dos aspectos, la que es proporcional a la gravedad de la infracción y al fin protector perseguido.

El artículo 1.2 excluye la potestad disciplinaria de la aplicación de la Ley, porque tal potestad tiene una naturaleza peculiar que exige una regulación propia. Ahora bien, 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, aunque puedan necesitar de adaptaciones mayores o distintas que las que requiere la potestad sancionadora general. Y, siendo así, resulta razonable sostener que esta Ley puede servir de inspiración en la construcción del régimen disciplinario (tanto en el aspecto de creación normativa como en el de interpretación de la norma) e integrar las lagunas de éste.

El artículo 2 establece los parámetros normativos de la potestad sancionadora en lo que hace a sus reglas sustantivas, siendo puntos a destacar la remisión que se hace a los regímenes sancionadores sectoriales y la aplicación integradora del Código Penal.

Al contrario que en las reglas procedimentales, en las sustanciales la materia a la que cada régimen sancionador sectorial se refiera tiene mucho que decir, pues de las características de dicha materia, de las finalidades y naturaleza del sector del ordenamiento de que se trate dependerán, en atendible medida, no sólo la tipificación de infracciones y sanciones, sino aspectos importantes de lo que se viene llamando parte general del Derecho Administrativo sancionador, tales como las circunstancias que excluyen la antijuridicidad o la culpabilidad, las modificativas de la responsabilidad, las reglas específicas de determinación de la sanción, la prescripción, etc. Y es por ello por lo que el artículo 2.1 se refiere a las normas sancionadoras sectoriales, en el bien entendido de que el marco esencial lo dibuja esta Ley, marco que debe constituir un límite y una inspiración para la futura tarea normativa.

El Código Penal es la principal inspiración del Capítulo segundo, en cuanto en dicho código se halla la mejor elaboración, hasta el momento, de los principios esenciales del «ius puniendi», pudiéndose considerar como Derecho Común punitivo. Ahora bien, el criterio orientador fundamental de esta Ley es, como se ha dicho, la adaptación de dichos principios, en la medida de lo posible, a las peculiaridades de lo punitivo administrativo; de ahí que su aplicación deba venir condicionada a la compatibilidad con dicha peculiaridad (artículo 2.2). Es un condicionante genérico, pero no puede ser de otra forma, dada la naturaleza de la regulación de que se trata. La adaptación aludida se manifiesta, a lo largo de esta Ley, en matizaciones, modificaciones, añadidos y omisiones concretas, pero, tratándose de la llamada general o específica al Código Penal, la necesidad de adaptación no permite otra forma de expresión que el condicionante genérico que la Ley incorpora, condicionante que, por otro lado, es consustancial a toda operación de integración normativa, pues ésta no se puede hacer sin respeto a la naturaleza peculiar de la norma o el caso receptores.

La esencia del principio de culpabilidad está, en este momento, en la locución del artículo 3; más allá del dolo e la culpa o imprudencia se abre un amplio territorio inexplorado o escasamente explorado donde la responsabilidad objetiva campa por sus respetos. Las matizaciones necesarias a los conceptos de dolo y imprudencia deben venir de la exploración exhaustiva de dicho territorio, de su conquista, podríamos decir, y eso es tarea de la interpretación doctrinal y jurisprudencial, que puede nutrirse, tal vez, de instituciones administrativas o

civiles relativas al fenómeno jurídico de la responsabilidad, pero sin desvirtuar, en ningún caso, la esencia del principio de culpabilidad. Hasta que no pasen años de elaboración jurídica cualquier intento innovador de la ley en tal cuestión es fuente de inseguridad, cuando no una puerta abierta a la responsabilidad objetiva y, por ende, a la destrucción de dicho principio.

Lo que el artículo 3 pretende es dejar claro que la responsabilidad objetiva no cabe en el ámbito de lo punitivo administrativo, y no pensamos que el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 impida esta pretensión, entre otras cosas porque la doctrina del Tribunal Constitucional, a la luz de la cual hay que interpretar las normas, es reiterada en el sentido de exigir el principio de culpabilidad en todas las manifestaciones del Derecho Administrativo sancionador. Así las cosas, simple inobservancia es culpa o imprudencia, una forma de culpa o imprudencia cuyo contenido exacto lo establecerá la jurisprudencia.

El artículo 5 deja impune la tentativa y la frustración (la segunda ya no existe en el Código Penal), pues se entiende que en el Derecho Administrativo sancionador sólo la consumación es sancionable. El que, por regla general, las infracciones administrativas supongan riesgos o lesiones menos graves o se refieran a bienes jurídicos menos importantes que los delitos y las faltas penales hace que los grados de ejecución anteriores a la consumación no contengan el grado de antijuricidad necesario como para ejercer el «ius puniendi» (de nuevo aparece aquí el principio de «ultima ratio» o intervención mínima).

Otro tanto cabe decir de los llamados actos preparatorios (conspiración, proposición y provocación) y de la apología. Pensamos que no se da, en el ámbito sancionador en que nos movemos, la razón de antijuricidad suficiente como para adelantar tanto la protección punitiva. Piénsese que en el Código Penal tales conductas sólo se castigan en casos específicos expresamente previstos, en razón de la gravedad y especial naturaleza del delito que tengan por objeto.

Naturalmente, la exclusión que hace el artículo 5.2 tiene un sentido general, contempla los actos preparatorios y la apología como conductas referidas a cualquier infracción, y, por ende, no impide que, si se estima necesario, se tipifiquen específicamente dichas conductas en determinados casos concretos.

El artículo 6 se refiere a las causas que eximen de responsabilidad.

En el número 1 se acude al Código Penal como fuente principal, con el condicionante de compatibilidad al que ya hemos aludido en párrafos precedentes, porque se entiende que, en esta cuestión, poco es lo que se puede innovar respecto a aquél. No obstante, se hace referencia a las matizaciones que en la aplicación de las reglas penales sean precisas y se deja una puerta abierta a la fijación sectorial de eximentes propias del Derecho Administrativo sancionador.

Debe tenerse en cuenta que las matizaciones aludidas tienen como límite la esencia de las eximentes penales de cuya aplicación se trate y que las causas propias no pueden encontrar otra razón que la que se mueva dentro de los márgenes de los principios de antijuricidad y culpabilidad. También debe cuidarse que el sobredicho condicionante de compatibilidad no se entienda y use como un obstáculo irrazonable a la exculpación. No se trata de hacer más eficaz

el sistema sancionador inaplicando sistemáticamente las causas eximentes, con sacrificio desproporcionado del principio de culpabilidad; se trata, más bien, de impedir que la eficacia del sistema sancionador sufra en exceso por una aplicación irreflexiva de dichas causas una aplicación sin razón de ser, por no responder el supuesto penal a las características de la infracción o régimen sancionador administrativo de que se trate, o inmatizada cuando la matización sea necesaria.

En el número 2 se hace una referencia expresa al error, pues se entiende que es ésta una circunstancia exculpatoria que tiene un amplio campo de juego en el Derecho Administrativo sancionador, debido a la profusión, frecuente complejidad e imprecisión, no siempre evitable, de las normas sancionadoras. Se mantiene la configuración del Código Penal (artículo 14), si bien se modifica la consecuencia del error vencible, porque en esta Ley no se contempla la imprudencia como en aquél, es decir, como una forma de comisión específica, residual respecto al dolo, a la que se le atribuye un efecto de penalidad preestablecido, sino como manifestación ordinaria del principio de culpabilidad, la cual permite distintos grados, en función de los cuales puede atenuarse o agravarse la sanción.

No se ha recogido la idea en el texto de la ley por la dificultad de encontrar una fórmula de la precisión, abstracción y generalidad exigibles, pero es de suma importancia tener en cuenta que en el campo sancionador se ha de extremar la prudencia a la hora de aplicar la circunstancia del error, pues ésta lleva en sí potencial suficiente como para reducir a la nada la virtualidad protectora de cualquier régimen sancionador. No se puede sancionar a quien no pudo conocer la antijuridicidad de su acción y debe atenuarse la responsabilidad de quien no la conoció aunque pudo conocerla, pero se debe ser riguroso (no irrazonable) en la exigencia del deber de diligencia cuando implica el conocimiento de las normas que rigen la actuación del ciudadano, lo que ocurre especialmente cuando son normas que afectan a sectores determinados de actividad (industrial, comercial, deportiva...), cuyos destinatarios son, por ende, los sujetos de dicha actividad, a los cuales se les debe exigir diligencia en el desarrollo de la misma, diligencia profesional en la que se integra el conocimiento de las normas administrativas que disciplinan la actividad. También debe considerarse que cuanto mayor sea el cuidado que se ponga en la tarea normativa (tanto al optar por la intervención punitiva como al describir la infracción) menor será el campo de juego del error. Aquí, como en otros aspectos del Derecho Administrativo sancionador, resplandece la idea de que la eficacia de la potestad sancionadora no se puede lograr sólo a través de la matización de los derechos y las garantías del ciudadano implicados en lo punitivo, sino también a través de otros caminos, y en especial a través de la reflexión y el esfuerzo en la tarea de configuración normativa de los diferentes regímenes sancionadores sectoriales.

En el número 3 se recoge la minoría de edad como causa de inimputabilidad. Que hay una edad en la que no se puede ser responsable de una infracción administrativa es algo que no hay dificultad en admitir, pues no es sólo un principio integrante de lo común punitivo, sino que también forma parte de la esencia de la idea general de responsabilidad jurídica, que entronca con la de personalidad jurídica. Lo verdaderamente difícil es fijar esa edad. En el ámbito penal es factible fijar una edad invariable, pero no ocurre lo mismo en el ámbito administrativo sancionador, dada la cantidad de infracciones tipificadas y las

diferencias de naturaleza entre ellas, diferencias que pueden incidir en la cuestión, máxime si se considera que la determinación de la minoría de edad no sólo debe fundarse en razones atinentes a la idea de responsabilidad jurídica, sino que pueden considerarse razones referidas a la eficacia en la consecución de los fines perseguidos en cada caso por la potestad sancionadora. Es por ello por lo que la ley se remite a las normas sancionadoras sectoriales y establece una regla supletoria.

El artículo 7 habla de las circunstancias que modifican, atenuando o agravando, la responsabilidad; atiende, junto con el artículo 14, al principio de individualización de la respuesta punitiva desde la perspectiva de la culpabilidad.

El número 1 repite el esquema del artículo 6.1, por lo que es trasladable aquí lo dicho respecto a éste.

El número 2 responde a la necesidad de dejar una puerta abierta a la introducción casuística de circunstancias atenuantes, necesidad que proviene de la imposibilidad de abarcar en los textos normativos todas las posibilidades que la realidad presenta al respecto. Y, así, el citado número establece una cláusula abierta al estilo del artículo 21.6 del Código Penal, si bien que con una matización importante, a saber: dicho precepto penal establece el condicionante de la analogía, el cual puede entenderse referido a la significación de menor reprochabilidad común a toda circunstancia atenuante o a la concreta significación de las circunstancias expresamente previstas en la norma.

Pues bien, como quiera que esta Ley pretende excluir claramente este segundo entendimiento (en la línea de la jurisprudencia penal más reciente), considerando la posible imprecisión y las posibles carencias de los elencos de circunstancias atenuantes de las normas sancionadoras sectoriales, el artículo 7.2 de la misma condiciona la aplicación de la cláusula abierta no a la analogía con las circunstancias preestablecidas, sino a que concurra el efecto de minoración de la culpabilidad, que es lo que define la idea misma de la atenuación en la determinación concreta e individualizada de la respuesta punitiva. En el inciso final se establece un criterio para iluminar la aplicación de la cláusula abierta, un criterio que persigue que la determinación de si una concreta circunstancia tiene o no el referido efecto y del grado de éste se haga, además de en atención a la naturaleza propia de la circunstancia de que se trate, ponderando la relación de tal circunstancia con la naturaleza y finalidad de la infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate.

El número 3 responde a la prohibición de aplicación analógica «in peius» que rige en el ámbito punitivo y que es corolario del principio de legalidad. Dicha prohibición tiene su principal campo de acción en el terreno de los tipos y de las sanciones, pero debe extenderse a todo aquello que directamente influya en la agravación de la respuesta punitiva.

El número 4 parte de la idea de que en el Derecho Administrativo sancionador, al contrario que en el Derecho Penal, la manifestación ordinaria del principio de culpabilidad, la que subyace, de modo general, a los tipos infractores, es la imprudencia, y, por ello, contempla la comisión dolosa como algo residual y le dota de un efecto agravante de la respuesta sancionadora, a

concretar después de la ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso capaces de influir en la individualización de la responsabilidad.

El número 5 atiende a la existencia de diferentes grados de imprudencia y a la necesaria posibilidad de variación de la respuesta punitiva que ello implica.

Los números 6 y 7 recogen circunstancias atenuantes de larga tradición en la legislación penal. Si en el número 7 se ha optado por hablar de colaboración en el esclarecimiento de los hechos, en vez de introducir la clásica confesión, ha sido para dar cabida a todas las variadas actitudes y conductas que, sin ser estrictamente confesión, pueden merecer una atenuación de la sanción por facilitar la consecución de la finalidad del procedimiento sancionador.

El número 8 pretende recoger los supuestos de infracción con pluralidad de perjudicados y lo que ha venido en llamarse infracción permanente. Se trata de supuestos que manifiestan un plus de reprochabilidad que no puede traducirse en una múltiple punición, porque el tipo infractor no puede aplicarse varias veces, al no suponer el mantenimiento en el tiempo de la acción u omisión o la afectación a varias personas una múltiple lesión del bien jurídico al que el tipo infractor atiende, por lo que la consecuencia jurídica de ese plus de reprochabilidad debe consistir en el agravamiento de la sanción correspondiente.

Lo mismo que se ha dicho para explicar la impunidad de los grados de desarrollo anteriores a la consumación y de los actos preparatorios, cabe decir respecto de la impunidad de las formas de participación distintas de la autoría (artículo 8 de esta Ley).

El artículo 9 traslada el artículo 28 del Código Penal con las siguientes matizaciones:

-Menciona expresamente a las personas jurídicas porque su capacidad para cometer infracción y ser sancionadas es algo unánimemente aceptado en la doctrina y la jurisprudencia.

-Excluye la inducción por las mismas razones por las que hemos visto se consideran impunes la complicidad, el encubrimiento (se deja impune como forma de participación, y sin perjuicio de que determinadas conductas encubridoras o de similar significado se contemplen en tipos infractores específicos), la provocación y la apología.

-Se considera autor al que incumple el deber legal de prevenir (no de evitar) la comisión por otro de la infracción.

Esta última matización obedece a la necesidad de incorporar la regulación contenida en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992. Y, aunque tal incorporación se hace modificando el meritado precepto, ello no conlleva exceso competencial, pues se respeta lo esencial del mandato de la Ley estatal, variándolo únicamente en la medida necesaria para reconducirlo a lo que creemos es el cauce de lo punitivo. En efecto, la esencia de la norma estatal es, por un lado, la responsabilidad de todos los que siendo destinatarios de una obligación la incumplan, y, por otro, la responsabilidad de quienes incumplan la obligación legal de prevenir la infracción cometida por otro. Esta esencia no es alterada por

la presente Ley, la cual la recoge en forma de coautoría, en el primer caso, y en forma de participación equivalente a la autoría, a efectos de penalidad, en el segundo, excluyendo lo que es ajeno al Derecho punitivo, esto es: la responsabilidad subsidiaria o solidaria. Estas figuras, propias del Derecho Civil, no pueden aplicarse en lo tocante a la sanción propiamente dicha so pena de herir de muerte al principio de responsabilidad personal, que es principio definidor de lo punitivo (otra cosa es que se apliquen a las responsabilidades civiles o similares que se deriven de la infracción, pero ése no es el caso ahora).

El párrafo segundo de la letra b) de este artículo 9 busca impedir interpretaciones del precepto que extiendan su ámbito de manera irrazonable. Así, como el deber de prevención lo es en relación con la comisión de infracciones por unas personas determinadas, que es sobre las que se ejerce la vigilancia que dicho deber implica, no se estará ante el supuesto de equiparación a la autoría previsto en la sobredicha letra b) cuando no se determine la existencia de infracción por cualquier motivo (porque no haya pruebas del hecho o porque se haya probado que no ocurrió o porque se haya apreciado una causa que excluye la antijuridicidad o porque el hecho no estaba tipificado, etc.), y tampoco cuando no se determine, igualmente por cualquier motivo, la autoría de la persona o personas respecto de las que el deber de prevención se ha impuesto, y ello aunque la vigilancia que dicho deber implica se haya omitido.

La afirmación precedente se debe a que no estamos ante un tipo infractor consistente en el incumplimiento de un deber de vigilancia, sino ante una forma de participación en la comisión de la infracción que se considera como la autoría a efectos punitivos, por lo que, si la infracción no existe o no la ha cometido quien debió ser vigilado, no hay presupuesto para la aplicación del precepto. Otra cosa ocurre si este último no es declarado culpable por la aplicación de una causa que excluye la culpabilidad. En tal caso sí puede aplicarse el precepto porque existe la infracción y se da la autoría del sujeto a quien se refiere el deber de vigilancia, el cual es independiente de la culpabilidad del autor directo de la infracción.

Debe tenerse en cuenta que no siempre que la infracción del otro se produzca resultará aplicable la Norma que nos ocupa. No lo será cuando, aun produciéndose la infracción, el deber se haya observado, pues no es un deber de evitar un resultado (aunque a eso tienda), sino un deber de vigilancia, el cual se cumple cuando se despliega la actividad razonablemente exigible para impedir la comisión de la infracción, con independencia de que ésta se cometa o no. Este modo de entender el precepto viene exigido por el principio de culpabilidad y de responsabilidad personal. Si se sanciona a una persona con la sanción correspondiente a la autoría respecto de una infracción que ha cometido otro, con el único fundamento de que aquélla tenía un deber legal de prevenir la comisión de la infracción, con independencia de si se ha hecho o no todo lo razonablemente exigible en cumplimiento de ese deber, se está instaurando una responsabilidad objetiva por hechos ajenos, lo cual es la negación misma del Derecho en lo que al «ius puniendi» se refiere.

El número 3 de este artículo 9 pretende acomodar el principio de culpabilidad a la imputación de infracciones a las personas jurídicas. La doctrina del Tribunal Constitucional hace necesaria tal acomodación, pues éste sostiene que el reconocimiento de la capacidad infractora de las personas jurídicas no conlleva la exclusión del principio de culpabilidad, sino la adaptación de éste a la

peculiaridad de aquéllas. Por definición, las personas jurídicas no pueden someterse a un juicio de culpabilidad, lo que obliga a referir tal juicio a las personas físicas que determinan la «voluntad» de aquéllas. Los actos de dichas personas físicas, cuando actúan como instrumento de las personas jurídicas, se imputan a éstas, pero si tal imputación tiene consecuencias punitivas requiere que aquellos actos sean típicos, antijurídicos y culpables.

Naturalmente, para que en estos casos la imputación de la persona jurídica pueda darse, tiene que ser ella, como tal, la destinataria de la norma en cuyo incumplimiento consiste la infracción, de tal manera que el incumplimiento de la persona física a través de la que actúa la persona jurídica es el incumplimiento de esta última.

El artículo 10 atiende a una práctica que correctamente encauzada puede resultar beneficiosa desde la perspectiva de la seguridad jurídica. Si se respetan los principios de culpabilidad y responsabilidad personal y se atiende al concepto de autor (a las explicaciones que del mismo da la dogmática penal), que las leyes sectoriales determinen en abstracto los responsables aporta precisión y seguridad, pues el conocimiento de la naturaleza de las infracciones, de la finalidad de las normas cuyo incumplimiento se tipifica y de la peculiaridad del sector material de que se trate es la mejor garantía para el acierto en la determinación de los destinatarios de dichas normas y, por ende, de los responsables de las infracciones. Lo que sí hay que evitar es que a través de la sobredicha determinación penal se sacrifiquen los referidos principios en aras de la eficacia.

El artículo 11.3 se refiere al decomiso, calificándolo, siguiendo al Código Penal, de consecuencia accesoria de la sanción.

El decomiso no es sanción, pero es consecuencia accesoria de ésta, lo que significa, por un lado, que agrava la punición, y, por otro, que es efecto de la comisión de la infracción, y ello conduce a la conclusión de que la garantía del principio de legalidad (en su doble faceta formal y material) es extensible al mismo. De ahí el inciso primero del precepto.

El artículo 12 se limita a trasladar a esta Ley lo fundamental de la Norma contenida en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992. Se considera necesario desarrollar tal norma, pero no se puede hacer en esta Ley porque es doctrina del Tribunal Constitucional que la regulación de las obligaciones de reposición e indemnización a que se refiere dicha Norma es competencia exclusiva del Estado por tratarse de legislación civil. No obstante, sí se puede recomendar aquí que, para la resolución de las cuestiones que plantee la aplicación del precepto, a falta de norma estatal específica se atienda, con las matizaciones que la peculiaridad de lo punitivo administrativo requiera, a la regulación del Código Penal sobre la responsabilidad civil derivada del delito o falta.

El artículo 13 tiene como objetivo evitar el uso, en la tarea de calificación jurídica, de conceptos, criterios o elementos que no están incluidos en la descripción típica, criterios tales como la gravedad de los hechos, al que con cierta frecuencia se recurre de forma acumulativa: para calificar la infracción, para graduar la sanción y para la determinación de consecuencias accesorias.

El artículo 14 recoge, en primer lugar, el principio de legalidad en lo relativo a la imposición de la sanción, para, a continuación, establecer una serie de reglas relativas a la determinación en concreto de la sanción, en función de las circunstancias modificativas de la responsabilidad concurrentes. El precepto se inspira en el artículo 66 y concordantes del Código Penal, y lo hace porque no se ha encontrado mejor forma de plasmar la esencia del principio de individualización de la sanción en función de la culpabilidad.

El artículo 15 recoge el principio de individualización de la sanción en función de la situación económica del sancionado. Se trata de incorporar a la Ley un principio que estaba ya presente en el Código Penal de 1973 y que en el vigente se reformula dotándole de mayor fuerza y precisión; a saber: que en la determinación en concreto de las sanciones económicas (las multas penales) debe tenerse en cuenta la situación económica del sancionado. No se contempla esta circunstancia como afectante a la culpabilidad ni a la antijuridicidad de la acción, ni a la gravedad de la misma; su consideración es exigencia del principio de igualdad ante la ley en lo tocante a la respuesta punitiva.

En efecto, el contenido perjudicial de la sanción es variable dependiendo de la situación económica de quien la sufre, de tal manera que si no se tiene en cuenta tal situación a la hora de fijar la sanción nos encontraríamos con que ante idéntica infracción, y con abstracción del grado de culpabilidad, unas personas recibirían mayor presión punitiva que otras (en la práctica, una sanción más grave, aun siendo formalmente la misma). Por otro lado, el sobredicho principio de individualización de la sanción en razón de la situación económica del sancionado sirve a la eficacia en el logro de los objetivos de prevención de la respuesta punitiva.

Precisamente porque la consideración de la situación económica del sancionado en la determinación en concreto de la sanción es del todo independiente de la culpabilidad del sancionado y de la antijuridicidad y gravedad de su acción, en el Código Penal se separa el número de días de la multa, en cuya fijación abstracta y concreta se atiende a estos factores, de la cuantía correspondiente a cada día, en cuya fijación se tiene exclusivamente en cuenta la situación económica del penado. En esta Ley no se acoge la fórmula penal, pues se ha considerado más oportuno manifestar la meritada independencia a través de la diferenciación clara entre la tarea de determinación de la sanción en razón de la culpabilidad y la de acomodación de aquella a la situación económica del sancionado. Esta última labor es posterior a la precedente y se realiza de forma separada.

Otro aspecto importante diferencia del Código Penal a esta Ley, a saber: que en ésta la variación de la sanción no se ve como único medio de adaptación, sino como el último medio, estableciéndose como arbitrios preferentes el fraccionamiento y la suspensión de la ejecución.

El respeto por el principio «non bis in idem» requiere la solución y diferenciación clara de los concursos aparentes de normas y los concursos de infracciones, y a eso se dedican, nutriéndose de la ley y la doctrina penales, los artículos 16 y 17.

El artículo 16.1 incorpora las reglas clásicas para la resolución de los concursos de normas penales (aplicadas por la jurisprudencia durante la vigencia del Código Penal antiguo y recogidas expresamente por el vigente Código Penal).

El artículo 16.2 da un criterio para diferenciar los supuestos de concurso de normas de los supuestos de concurso de infracciones, en especial del llamado concurso ideal; un criterio que pretende armonizar las exigencias del principio «non bis in idem» con la necesidad de evitar la impunidad, cuando la inclusión de un hecho o una unidad de acción en el supuesto típico de varias infracciones suponga realmente la comisión de varias infracciones.

El precepto no atiende sólo a la existencia de distinto fundamento para la aplicación de las distintas normas tipificadoras concurrentes; atiende también a la frecuente circunstancia consistente en que las diferencias en el fundamento son pequeñas porque los tipos concurrentes coinciden en amplias zonas, o, dicho de otra forma, porque una parte importante de la protección que otorgan es común a todos ellos. Y así el precepto permite al aplicador valorar esta circunstancia y deducir de ella que basta con la aplicación de uno de los tipos concurrentes para cubrir la totalidad de la reprochabilidad jurídica del hecho.

El artículo 17.1 contempla lo que ha venido en llamarse concurso real de infracciones (varios hechos-varias infracciones) y establece la consecuencia jurídica consistente en la acumulación de sanciones.

El número 2 del artículo 17 contempla las figuras de la doctrina penal denominadas concurso ideal, medial e infracción continuada, pero no les da el mismo tratamiento que el Código Penal. Este establece la aplicación de una sola pena agravada y lo hace de modo objetivo, partiendo de una consideración general y abstracta de menor reprochabilidad y en atención a criterios de política criminal relacionados con la función rehabilitadora de la pena, la cual no admite condenas desproporcionadas resultado de la acumulación de penas. La presente Ley, en cambio, como la función rehabilitadora es ajena a las sanciones administrativas, no excluye la acumulación de sanciones, sino que establece que la misma se efectúe eligiendo las sanciones menos graves de las establecidas para cada infracción concurrente, con el condicionante de que, en el caso concreto, la unidad de acción o la continuidad infractora, aun suponiendo varias infracciones, denote una menor reprochabilidad. Este criterio se relaciona con el establecido en el artículo 16.2, y deben ser considerados conjuntamente.

El número 3 del artículo 17 pretende impedir la consideración de matizaciones como la que se establece en el artículo 76 del Código Penal, pues son matizaciones que no derivan de una graduación en función de la culpabilidad sino de la valoración de la función rehabilitadora, y ésta no se da respecto de las sanciones administrativas.

Como se ha visto, los artículos 16 y 17 atienden al principio «non bis in idem» desde la perspectiva de la elección de la norma aplicable y la determinación de la respuesta punitiva, con independencia de la existencia o no de una actuación punitiva previa sobre los mismos hechos y la misma persona. De esta última circunstancia, que es el presupuesto de la dimensión más conocida del referido principio, se ocupa el artículo 18, que a continuación se intentará explicar:

El número 1 enuncia el principio usando la expresión del artículo 133 de la Ley 30/1992.

El número 2 intenta dar una pauta precisa para la aplicación del concepto identidad de fundamento, entendiendo que en la apreciación de tal concepto no debe considerarse únicamente la configuración y finalidad protectora de los tipos, sino también la proporcionalidad de la respuesta punitiva posterior. Según se infiere de la doctrina vertida en las Sentencias del Tribunal Constitucional 154/1990 y 234/1991, el principio de proporcionalidad es uno de los fundamentos de la prohibición del «bis in idem» (otro lo puede ser el principio de seguridad jurídica), lo cual conlleva que deba ser elemento clave en la determinación de su alcance. Si la protección que otorga el tipo aplicado precedentemente es idéntica a la que otorga el tipo que se pretende aplicar (porque idénticos son los bienes jurídicos tenidos en cuenta y los riesgos de los que se les quiere salvaguardar), la cosa está clara: hay idéntico fundamento y no es posible la múltiple punición. En cambio, no se da tal claridad en sentido inverso si existen diferencias en el bien jurídico o el riesgo considerados, pues habrá que apreciar si esas diferencias requieren o no la posterior punición. Si el resultado de esta apreciación es negativo, la múltiple punición vulneraría el principio de proporcionalidad y, trasladando este principio a la comprensión del «non bis in idem», habría que concluir que no existe distinto fundamento que habilite a la punición posterior.

El número 3 intenta ir un poco más allá en la exploración del principio de proporcionalidad, en cuanto inspirador en el tema de la multiplicidad punitiva. Parte de la desigualdad de fundamento y de la posibilidad, por ende, de la sanción posterior pero permite suavizar ésta e, incluso, excluirla, en atención al grado de protección otorgado por la punición precedente que puede servir al objetivo protector de la sanción posterior. Es éste un precepto que mira a un supuesto frecuente: tipos cuya significación protectora, sin ser la misma, tiene zonas comunes.

El artículo 19 recoge las causas clásicas de desaparición de la responsabilidad.

Los artículos 20 y 21 regulan los aspectos fundamentales del indulto y la conmutación de la sanción inspirándose en la Ley de 1870 e intentando adaptarla a la peculiaridad de lo administrativo.

El artículo 22 regula la prescripción de las infracciones y sanciones de forma sustancialmente idéntica al artículo 132 de la Ley 30/1992, siendo los añadidos que incorpora aclaraciones o desarrollos lógicos de dicho precepto. Así, el párrafo segundo del número 3 y los párrafos segundo y tercero del número 5 contienen regulaciones que dan respuesta a situaciones frecuentes en la práctica, desde la comprensión del instituto como abandono de la acción sancionadora. Y la pequeña variación que se introduce en el párrafo primero de los números 3 y 5 pretende dar seguridad sobre la determinación y las consecuencias de la paralización del procedimiento.

Algo más innovadora, aunque sin salirse del marco del desarrollo del artículo 32 de la Ley 30/1992, es la regulación contenida en el último inciso del número 2. En él se recoge la solución dada por alguna jurisprudencia al problema del «dies a quo» de la prescripción en los casos de infracciones llamadas

permanentes, esto es que consisten en un actuar o un omitir que se prolonga durante el tiempo, sin que ello conlleve la existencia de una pluralidad de infracciones.

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

Las garantías procedimentales que requiere el ejercicio del «ius puniendi», desde la perspectiva del adecuado ejercicio de los derechos de los interesados, están ya en el Derecho Administrativo del procedimiento: en los textos legales y en la interpretación conforme a la Constitución que de ellos se viene haciendo con normalidad. La presente Ley, partiendo de lo ya existente e inspirándose en ello, se limita a intentar precisar y completar, buscando siempre el equilibrio entre la eficacia en el ejercicio de la potestad sancionadora, que es eficacia en la protección de los importantes derechos y valores a que aquélla sirve, y el respeto a la esencia de los derechos del ciudadano implicados en el procedimiento. Y, por ello, las explicaciones a incorporar a esta exposición de motivos pueden ser más escuetas que las correspondientes al Capítulo segundo, reduciéndose a los extremos más significativos.

Al contrario que en el campo de lo sustantivo, en este procedimental se entiende que las normas configuradoras de los regímenes sancionadores sectoriales no deben tener ninguna intervención. Uno de los objetivos de esta Ley es precisamente acabar con la multiplicación de normas procedimentales, que aporta inseguridad y en nada beneficia al fin propio del procedimiento. Y de ahí que en el artículo 23 se establezca la aplicabilidad del capítulo a todos los procedimientos y se omita la referencia a las normas sectoriales que se hace en el artículo 2.1.

En el artículo 25 se introduce una pequeña innovación respecto de otras regulaciones similares de las normas estatales o autonómicas vigentes. En el segundo párrafo del número 1 se amplía el ámbito de la comunicación a los procesos penales que se sigan sobre hechos que sean resultado o consecuencia de los hechos a que se refiere el procedimiento administrativo, y se hace porque puede haber casos en que el resultado o consecuencia de una infracción administrativa pueda ser constitutivo de delito o falta penales y en el proceso penal, por ende, deban examinarse los hechos que integran aquélla. Piénsese, por ejemplo, en las infracciones en materia de defensa del consumidor con resultados perjudiciales para la integridad física de personas concretas que constituyan ilícito penal.

El artículo 27 quiere ser una norma organizativa que facilite el cumplimiento del principio «non bis in idem». Es una norma que precisa del desarrollo reglamentario en lo tocante a las formas de la comunicación y de la coordinación, lo que no obsta a que se intente de modo inmediato el logro de su objetivo construyendo «ad hoc» el método de comunicación y coordinación.

El artículo 29 trata de concretar en términos razonables el principio de imparcialidad en su aplicación al tema de las relaciones entre iniciación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores.

No creemos que la separación entre órgano que inicia y órgano que resuelve sirva en nada a la imparcialidad o apariencia de imparcialidad de este último, ya que la iniciación del procedimiento no conlleva acusación ni investigación, ni supone, por ende, un contacto con los hechos suficiente como para sostener una apariencia de parcialidad, máxime cuando en esta Ley se obvia el trámite de actuaciones previas. Por contra, dicha separación produce distorsiones organizativas.

Con ser importante lo anterior, la cuestión principal es la relación entre la instrucción o tramitación del procedimiento y la resolución del mismo. En esta cuestión la ley parte de la idea de que la atribución de cada una de las fases a distintos órganos no sirve a la imparcialidad buscada y es, por el contrario, un medio perjudicial para la eficacia en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la peculiaridad de lo sancionador administrativo impide trasladar sin matices la construcción que en el ámbito procesal penal se ha hecho para evitar la llamada contaminación judicial (fase de instrucción fase de enjuiciamiento). La peculiar organización administrativa y las diferencias entre el proceso penal y el procedimiento sancionador hacen de una traslación así una operación irrazonable. Es más, el propio Tribunal Constitucional se ha cuestionado la aplicación al Derecho Administrativo sancionador del aspecto del principio de imparcialidad de que tratamos (dice en su Sentencia 60/1995 [RTC 1995, 60]: «En relación con este derecho fundamental a no ser juzgado por quien ha sido previamente instructor de la causa... hemos dicho que, al enmarcarle dentro de las garantías esenciales del proceso penal acusatorio, no es necesariamente extensible a otros procesos de similar naturaleza como es el caso del procedimiento administrativo sancionador...»). Y es por todo esto por lo que la presente Ley ha incorporado una fórmula que, respetando la separación de fases ordenada en el artículo 134.2 de la Ley 30/1992 y tendiendo al logro de la imparcialidad, se adecua a la naturaleza del procedimiento sancionador.

Por un lado, la labor de instrucción es una labor técnico-jurídica. El instructor no sólo investiga y determina los hechos, sino que, se puede decir, prepara la decisión del órgano sancionador desarrollando una función de auténtico apoyo técnico; es una labor que, en consecuencia, debe realizarla un técnico. Además el órgano sancionador no puede ser totalmente ajeno a la labor de instrucción, debe tener un cierto control sobre la misma, lo cual se dificultaría en gran medida si la instrucción y la resolución se atribuyesen a distintos órganos. Por otro lado, en el procedimiento sancionador la imparcialidad no sólo requiere que el que instruye no decida y el que tiene que decidir no se implique en determinado grado en la instrucción (aspecto cuya garantía no tiene, en el marco de dicho procedimiento, demasiada dificultad), sino también que el que instruye no esté dirigido o condicionado en su función instructora por el que tiene la facultad de resolver. Este es el problema importante, el que singulariza al procedimiento sancionador frente al proceso penal, en el cual tal problema no se da por la propia naturaleza de la organización judicial.

Teniendo todo lo que precede en cuenta, la fórmula aparece con facilidad: atribuir la instrucción a un funcionario y garantizar su independencia en el desarrollo de la función instructora.

La experiencia demuestra que, amén de la imparcialidad, es menester mejorar la calidad técnico-jurídica de la instrucción, lo que redundaría en una mayor protección de los derechos de los ciudadanos implicados en el ejercicio de la potestad sancionadora y de ahí que la Ley se refiera a unidades administrativas especiales, entendiéndose que este sistema auspicia una mejor preparación de los funcionarios instructores. Sin embargo, la Ley aquí no quiere sino sugerir, pues se entiende que la preparación técnica adecuada puede lograrse también por otros métodos.

Como queda dicho, el órgano sancionador no puede quedar ajeno a todo lo que se hace en la instrucción. Al no haber en el procedimiento sancionador una fase de juicio oral, que es en la que se concentra el enjuiciamiento propiamente dicho y en la que fundamentalmente se ejercita el derecho de defensa, el órgano sancionador, que es al que compete el juicio que conlleva el ejercicio de la potestad sancionadora, debe tener facultades para garantizar la adecuada defensa de los interesados durante la instrucción, lo cual no significa realizar actos de instrucción sino controlar la actividad del instructor en lo que pueda afectar al derecho de defensa de las partes. Este control, que sería más difícil de confeccionar si el instructor fuese otro órgano y no un funcionario, se establece en el artículo 41 y no empece nada a la independencia del instructor en su función instructora, pues tiene como única finalidad asegurar que ciertas decisiones de aquél no limiten infundadamente el derecho de defensa de los interesados.

También debe ser el órgano sancionador el que decida sobre las medidas cautelares, pues la limitación de derechos que éstas conllevan no puede dejarse al funcionario instructor. Según la STC 60/1995 la adopción de medidas cautelares por el llamado a decidir no supone contaminación provocadora de apariencia de parcialidad, al no implicar investigación y aporte de los hechos, por lo que por este lado no hay inconveniente a la actuación cautelar del órgano sancionador.

El artículo 30 y el 35 pretenden introducir el equivalente a la acusación particular del proceso penal.

No se encuentra motivo alguno para limitar la virtualidad del concepto general de interés legítimo en el Procedimiento Administrativo sancionador. El ciudadano no tiene derecho a castigar, pero, en cuanto víctima posible del ilícito penal o administrativo, tiene un claro interés en solicitar el ejercicio del poder público punitivo y en participar en el procedimiento previsto para encauzar tal ejercicio. La infracción administrativa puede perjudicar los derechos e intereses individuales tanto como el delito o la falta penales (amén del perjuicio al interés general siempre presente), por lo que no se alcanza a comprender la causa de la limitación consistente en que en el procedimiento administrativo sancionador únicamente estén presentes el interés general y el individual del imputado.

Si se excluyen del procedimiento sancionador los supuestos de las letras b) y c) del número 1 del artículo 31 de la Ley 30/1992 es, por un lado, porque no existen en el procedimiento sancionador interesados necesarios, al no haber un derecho individual a la sanción ni poderse exigir, en el marco de dicho procedimiento, el resarcimiento de los daños individuales derivados de la infracción, y, por otro lado, porque se quiere evitar la multiplicación de posiciones acusadoras

construidas a partir de la preexistencia de un procedimiento administrativo sancionador.

Es propósito de la ley impedir las acusaciones particulares infundadas o carentes de los datos necesarios para una adecuada defensa, y por ello se establece un trámite de admisión y unos rigurosos requisitos al respecto.

Las medidas cautelares se oponen a la presunción de inocencia además de limitar otros derechos del ciudadano, y por eso requieren de un fuerte fundamento relativo a la protección de valores y derechos constitucionales y de unas garantías procedimentales que aseguren la defensa del imputado. Los artículos 31 y 32 complementan, atendiendo a tal requerimiento, lo ya existente en las normas estatales y autonómicas sobre la materia.

El resto del articulado del Capítulo tercero contiene el «iter» procedimental, del que lo más destacable es lo siguiente:

Se configura un acto de iniciación con un contenido y una aportación de documentos que posibilitan el ejercicio del derecho de defensa del imputado desde el momento mismo de la iniciación del procedimiento (artículo 36); lo cual es una exigencia del principio acusatorio, exigencia que se da en la fase de instrucción del proceso penal (STC 32/1994) (RTC 1994, 32) y que se siente con más fuerza en el procedimiento administrativo sancionador, en el que no hay una fase de plenario.

Se hace especial hincapié en la motivación de la propuesta de resolución y de la resolución definitiva, dejando claro que la misma debe incluir la valoración de las pruebas practicadas que ha permitido concluir la existencia de infracción, la autoría y la determinación concreta de la sanción y otras consecuencias de la infracción (artículos 38 y 43.1).

Para dotar de flexibilidad al procedimiento se ha preferido otorgar al instructor la facultad de acortar o alargar el período de prueba y los plazos de alegaciones, en vez de permitir la supresión de algún trámite, en la idea de que todos ellos son precisos para la adecuada defensa de los interesados y el logro de la finalidad del procedimiento (artículo 40).

El necesario equilibrio entre las facultades de enjuiciamiento del órgano sancionador y las exigencias del principio acusatorio y el derecho de defensa se ha intentado lograr en el artículo 43.

CAPÍTULO I **Ámbito de aplicación**

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

1. La presente Ley se aplicará por todos los entes que ejerzan su potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en las materias en las que las instituciones comunes de ésta ostenten competencias normativas, ya sea plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos.

2. Se excluye del ámbito de aplicación de esta Ley la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.

Ley 6/1989, de 6 julio, de la Función Pública Vasca, Tít. III, Cap. VIII.

Téngase en cuenta que la disp. adic. 3ª de la Ley 22/1993, de 29 diciembre, extiende al ámbito disciplinario del personal de las administraciones, los principios del régimen sancionador contenido en la Ley 30/1992.

CAPÍTULO II

Reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora

Artículo 2. Principios y reglas de integración.

1. La potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con los principios establecidos en el Capítulo I del Título IX de la Ley 30/1992 o la legislación estatal que sustituya el mencionado capítulo, en la presente Ley, en sus normas de desarrollo y en las sectoriales que establezcan los distintos regímenes sancionadores.

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

Artículo 3. Culpabilidad.

No hay sanción sin dolo o imprudencia, incluida en esta última la simple inobservancia.

Artículo 4. Tipicidad.

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

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

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

Artículo 5. Punibilidad.

1. Únicamente serán punibles las infracciones consumadas.
2. No se sancionarán ni la conspiración, ni la proposición, ni la provocación para cometer infracciones. Tampoco se sancionará la apología de la infracción.

Artículo 6. Causas de exención de la responsabilidad.

1. En materia de exención de responsabilidad, sin perjuicio de las causas específicas que se establezcan en las normas sancionadoras, se aplicarán los supuestos previstos en el Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material sectorial de que se trate, y, en su caso, con las matizaciones que se determinen en ella.

2. El error sobre un elemento del tipo o sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción solamente eximirá de responsabilidad si fuera invencible. El error vencible únicamente tendrá efecto atenuante si supone disminución del grado de imprudencia. Si el dolo es elemento integrante del tipo infractor aplicado, el error vencible también eximirá de responsabilidad.

El error sobre una circunstancia agravante impedirá su apreciación si es invencible. Si fuese vencible podrá tener efecto atenuante respecto del tramo de sanción que se relacione con la apreciación de la circunstancia agravante.

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

Artículo 7. Circunstancias modificativas de la responsabilidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 8. Personas responsables.

Únicamente serán responsables de las infracciones sus autores.

Artículo 9. Autoría.

1. Son autores las personas físicas o jurídicas que realicen el hecho tipificado por sí solas, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento.

2. Serán considerados autores:

a) Las personas que cooperen a su ejecución con un acto sin el cual no se habría efectuado.

b) Las personas que incumplan el deber, impuesto por una norma de rango legal, de prevenir la comisión por otro de la infracción.

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

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

Artículo 10. Determinación de los responsables.

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

Artículo 11. Determinación de las sanciones y decomiso.

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

2. Los regímenes sancionadores deberán posibilitar que las sanciones que recaigan sobre menores de edad compaginen la función preventiva con la educativa y reformadora.

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

Artículo 12. Reposición e indemnización.

Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia a los responsables de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción, así como con la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la misma.

Artículo 13. Calificación de la infracción.

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

Artículo 14. Régimen y aplicación de la sanción.

1. Únicamente se podrán imponer las sanciones predeterminadas en la Ley.

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

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

4. Si concurriesen varias circunstancias atenuantes o una muy cualificada, produciéndose, en cualquiera de los casos, un significativo efecto minorador de la

culpabilidad, el órgano sancionador aplicará una sanción correspondiente a infracciones o categorías infractoras de inferior gravedad que la infracción cometida o que la categoría en que ésta se incluya.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 16. Concurso de normas.

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

- a) El precepto especial se aplicará con preferencia al general.
- b) El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible.
- c) El precepto más amplio o complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él.
- d) En defecto de los criterios anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor.

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

Artículo 17. Concurso de infracciones.

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

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

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

Artículo 18. «Non bis in idem».

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

2. Se entenderá que hay identidad de fundamento cuando:

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

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

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

Artículo 19. Extinción de la responsabilidad.

1. La responsabilidad se extingue:

a) Por muerte de la persona física sancionada.

b) Por la ejecución completa de la sanción.

c) Por el indulto.

d) Por la prescripción de la infracción.

e) Por la prescripción de la sanción.

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

Artículo 20. Supuestos susceptibles de indulto y conmutación de sanciones.

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

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

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

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

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

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

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

a) Informe del órgano que impuso la sanción.

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

c) Alegaciones de la persona sancionada.

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

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

4. El Decreto del Consejo de Gobierno por el que se conceda el indulto o la conmutación de la sanción se notificará al sancionado y se publicará en el «Boletín Oficial del País Vasco».

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

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

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

Artículo 22. Prescripción de infracciones y sanciones.

1. Los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan. Si éstas no fijaran plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

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

3. Interrumpirá la prescripción de la infracción la iniciación, con conocimiento del presunto responsable, del procedimiento administrativo. La prescripción se reanudará, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquel en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al presunto responsable, o desde el día siguiente a aquel en que termine el procedimiento sin declaración de responsabilidad.

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

4. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se impone la sanción.

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

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

También interrumpirá la prescripción de la sanción la suspensión judicial de su ejecutividad, comenzándose a contar de nuevo la totalidad del plazo

correspondiente desde el día siguiente a aquel en que la suspensión judicial quede alzada.

CAPÍTULO III **Procedimiento**

SECCIÓN 1ª. **Disposiciones Generales**

Artículo 23. Unidad y principios.

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

2. El procedimiento sancionador se registrará por los principios establecidos en el Capítulo II del Título IX de la Ley 30/1992 o la legislación estatal que sustituya al mencionado capítulo, por la presente Ley y las normas que la desarrollen. En defecto de éstas, serán aplicables las normas del procedimiento común establecidas en la Ley 30/1992.

Artículo 24. Principio de acceso permanente.

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

2. Igualmente, y con anterioridad al trámite de audiencia, los interesados podrán formular alegaciones y aportar los documentos que estimen convenientes.

3. El acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se registrará por lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 25. Concurrencia con proceso penal.

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

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

2. Recibida la comunicación del Ministerio Fiscal, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial firme.

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

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

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

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

Artículo 26. Concurrencia con procedimiento sancionador comunitario.

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

2. Si se hubiere impuesto sanción por los órganos comunitarios, el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador interno deberá tenerla en cuenta, a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

Artículo 27. Concurrencia con otros procedimientos sancionadores.

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

Artículo 28. Remisión a órgano competente.

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

Artículo 29. Órganos competentes.

1. Los órganos competentes para la resolución del procedimiento lo serán también para su iniciación.

2. Son órganos competentes los que se determinen en las normas sancionadoras u organizativas sectoriales.

3. Si hubiere una unidad administrativa especial para la instrucción de procedimientos sancionadores, bien general bien sectorial, el instructor deberá ser un funcionario de dicha unidad. Si no la hubiere, será instructor un funcionario de la asesoría jurídica del departamento, entidad u organismo competente en la materia a que se refiera la presunta infracción.

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

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

Artículo 30. Interesados.

Son interesados en el procedimiento, además de los inculpados, quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

Artículo 31. Medidas cautelares.

1. El órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora podrá en cualquier momento del procedimiento, previa audiencia de los interesados por plazo común de cinco días y mediante acuerdo motivado, adoptar las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o impedir la obstaculización del procedimiento, o para evitar la continuación o repetición de los hechos enjuiciados u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que aquéllos hayan ocasionado o para mitigarlos.

2. La audiencia previa a que se refiere el número precedente podrá sustituirse por unas alegaciones posteriores en idéntico plazo, en los supuestos en que las medidas cautelares necesarias perderían su virtualidad si se pospone su adopción hasta la realización del trámite de audiencia previa.

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

4. En la adopción de las medidas cautelares se estará al criterio de la proporcionalidad, considerando equilibradamente los perjuicios que las mismas ocasionen al inculpado y los objetivos de entre los fijados en el punto 1 que en cada caso concurren, debiéndose optar siempre por la medida o medidas que,

logrando razonablemente los citados objetivos, menos daño ocasionen al inculpado y más fácil sea la reparación de sus efectos tras su vigencia.

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

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

7. Cuando dicho órgano constatare, de oficio o a instancia de parte, que se ha producido un cambio de la situación que tuvo en cuenta al tomar la decisión cautelar, cambiará ésta, modificando las medidas cautelares acordadas o sustituyéndolas por otras, según requiera la nueva situación y siguiendo los criterios de selección establecidos en el número 3 precedente.

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

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

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

b) Por la caducidad del procedimiento sancionador.

Artículo 32. Adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores.

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

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

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

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

Artículo 33. Error de imputación.

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

SECCIÓN 2ª. **Tramitación**

Artículo 34. Iniciación de oficio.

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

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

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

3. La formulación de una petición razonada no vincula al órgano titular de la facultad sancionadora, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado la decisión sobre la apertura o no del procedimiento.

4. La denuncia no convierte, por sí sola, al denunciante en interesado en el procedimiento sancionador. El denunciante, salvo que tenga legitimación en los términos establecidos en el artículo 30 de la presente Ley y solicite la apertura del procedimiento, no tendrá más participación en el procedimiento que el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquél y, en su caso, de la resolución que le ponga fin.

Artículo 35. Iniciación a instancia de parte.

1. Los procedimientos sancionadores también podrán iniciarse a instancia de parte interesada según el artículo 30 de la presente Ley. La solicitud de apertura de un procedimiento sancionador será motivada y deberá contener, amén de lo indicado en el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, los hechos constitutivos de la presunta infracción, la fecha, fechas o período continuado en que se produjeron, los preceptos en que se encuentren tipificados, las personas presuntamente responsables, la sanción o sanciones que correspondan y los preceptos en que se encuentran recogidas. Ello sin perjuicio de la posibilidad de modificar dichos

extremos en las alegaciones posteriores que la parte interesada haga durante el procedimiento.

Con dicha solicitud podrán aportarse todos los documentos, instrumentos o pruebas en que el solicitante funde su condición de interesado y su pretensión.

2. De la solicitud referida en el punto precedente y de lo que con la misma se aporte se dará traslado a las personas que aparezcan en ella como presuntos responsables, a fin de que en el plazo común de diez días aleguen lo que a su derecho convenga.

Igual plazo de alegaciones se dará respecto de las variaciones que se introduzcan en la solicitud de apertura del procedimiento en ejercicio de la facultad de subsanación prevista en el artículo 71 de la Ley 30/1992.

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

4. Se inadmitirá tal solicitud cuando:

a) No contenga con la claridad necesaria los extremos señalados en el punto 1 precedente y en el artículo 70 de la Ley 30/1992 y haya pasado el plazo establecido en el artículo 71 de dicha Ley sin que la subsanación se haya producido.

b) Carezca notoriamente de fundamento.

Para apreciar esta causa de inadmisión se tendrá en cuenta, fundamentalmente, la argumentación de la solicitud y el apoyo probatorio que con ella se aporte.

Respecto de esta causa de inadmisión no se dará la posibilidad de subsanación contemplada en la letra precedente.

c) Se presente por quien no es interesado.

No serán subsanables los defectos o carencias que en la fundamentación de este aspecto presente la solicitud.

5. Si el órgano competente entendiera inadmisibles las solicitudes de apertura así lo expresará en resolución motivada. Si, por el contrario, estimara que tal solicitud es admisible procederá a dictar el acuerdo de iniciación.

Artículo 36. Acuerdo de iniciación.

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

a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación jurídica y las sanciones que pudieran corresponder.

c) El instructor del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación del mismo.

d) El órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya la competencia.

2. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor y se notificará al inculpado y demás interesados, indicándoles que tienen un plazo de quince días para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes y para solicitar la apertura de un período probatorio y proponer los medios de prueba que consideren adecuados.

Al acuerdo de iniciación se acompañarán la solicitud de apertura del procedimiento, la denuncia o la petición razonada, así como los documentos y pruebas que a éstas se hayan adjuntado o haya tenido en cuenta el órgano titular de la competencia sancionadora para abrir el procedimiento.

Artículo 37.Prueba.

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

a) Cuando, en el trámite de alegaciones establecido en el artículo precedente, lo solicite cualquiera de los interesados con proposición de medios de prueba concretos, siempre que alguno de éstos sea considerado pertinente por el instructor.

El instructor motivará sus decisiones de inadmisión de la solicitud de apertura de período probatorio y de rechazo de pruebas concretas, en aplicación de los artículos 80 y 137.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Cuando, en ausencia de solicitud de parte interesada, el instructor lo considere necesario para el esclarecimiento de los hechos y determinación de los responsables.

En este caso, el instructor dará un plazo de cinco días a los interesados para que propongan los medios de prueba que estimen oportunos.

2. El período probatorio durará treinta días hábiles.

3. La práctica de las pruebas se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 38.Propuesta de resolución.

Concluido, en su caso, el período probatorio, el instructor formulará propuesta de resolución, la cual deberá contener:

A) Si estima que existe infracción y responsabilidad:

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

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

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

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

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

B) Si estima que no existe infracción o responsabilidad:

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

b) La propuesta de absolución.

Artículo 39. Audiencia al interesado.

1. La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles que disponen de un plazo de quince días para formular alegaciones.

En tal notificación se comunicará a los interesados que durante dicho plazo se les pondrá de manifiesto el expediente, a fin de que puedan consultarlo y obtener copias de los documentos que obren en el mismo.

2. Concluido el trámite de audiencia, el instructor cursará inmediatamente la propuesta de resolución al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el expediente.

Artículo 40. Reducción y prórroga de plazos.

1. El instructor podrá, motivadamente, y si no mediare oposición de las partes, acortar la duración del período probatorio en consideración al número y la naturaleza de las pruebas a practicar. También podrá, motivadamente, acortar los plazos para la realización de los trámites de alegaciones establecidos en esta Ley, en atención a la menor gravedad de los hechos considerados y al número y escasa complejidad de las cuestiones jurídicas implicadas y de los documentos y pruebas que aquél haya puesto a disposición de los interesados para evacuar dichos trámites.

2. El instructor podrá, motivadamente, prorrogar los plazos de dichos trámites de alegaciones y el del período de prueba, por una sola vez e idéntico o inferior tiempo al establecido en el correspondiente artículo de esta Ley, siempre que, por el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, sea preciso para lograr la adecuada determinación de los hechos y las responsabilidades o para garantizar la eficaz defensa de los imputados.

Mientras dure la prórroga no correrá el plazo de seis meses establecido en el artículo 43.4 de esta Ley.

Artículo 41. Recursos.

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

Artículo 42. Actuaciones complementarias.

1. Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias que considere necesarias para la resolución del procedimiento.

Las actuaciones complementarias se llevarán a cabo en el plazo de veinte días, el cual se podrá acortar o prorrogar en los términos y por las causas fijadas en el artículo 40 de esta Ley.

2. Una vez realizadas las actuaciones complementarias, se pondrá su resultado a la vista de los interesados, a fin de que puedan alegar lo que estimen pertinente en el plazo de cinco días.

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

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

Artículo 43. Resolución del procedimiento.

1. El órgano competente dictará resolución motivada, que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

La resolución que resuelva el procedimiento deberá tener el contenido que se establece en el artículo 38 de esta Ley, además del que fije la legislación básica aplicable.

2. El órgano competente para resolver únicamente podrá variar la relación de hechos expresada en la propuesta de resolución, matizándolos o tomando en cuenta otros, si la variación proviene de las actuaciones complementarias a las que se refiere el precedente artículo o de la diferente valoración de las pruebas y actos de instrucción realizados por el instructor. En ambos casos, el órgano competente para resolver motivará específicamente en la resolución la variación fáctica.

No podrá, en ningún caso, consistir la variación a que se hace referencia en el párrafo precedente en la incorporación de hechos que no guarden relación con el objeto del procedimiento fijado en el acto de incoación, salvo que ello sea en beneficio del imputado.

3. Si como consecuencia de la variación fáctica a la que se refiere el número precedente o de la diferente calificación jurídica de los hechos y circunstancias fijadas en la propuesta de resolución el órgano competente para resolver estimase que no procede admitir la absolucón propuesta por el instructor, que debe establecerse una respuesta sancionadora más grave que la estimada por éste o que debe fijarse una reparación o indemnización por los daños causados por la infracción que la propuesta de resolución no contiene o mayor que la que ésta expresa, dicho órgano deberá, antes de dictar resolución, conceder un plazo de diez días a fin de que los interesados aleguen lo que estimen pertinente o, en su caso, propongan práctica de prueba sobre los hechos que se hubieren tomado en cuenta en la variación fáctica. Inmediatamente después de concluido este trámite se dictará resolución y se notificará a las partes.

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

4. Si no hubiera sido notificada la resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento se producirá la caducidad de éste en los términos y con las consecuencias que establece la Ley 30/1992.

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

5. La resolución será ejecutiva cuando adquiera firmeza en la vía administrativa.

En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA. Régimen transitorio de los procedimientos. [...] Vigencia agotada

DISPOSICIÓN DEROGATORIA.

Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIONES FINALES.

Primera. Desarrollo

Se faculta al Consejo de Gobierno para que desarrolle esta Ley en lo que resulte necesario para su eficacia.

Segunda. Entrada en vigor

La presente Ley entrará en vigor cuando se cumplan tres meses desde el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco».