

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY /
LEGE PROIEKTUAREN TESTUA**

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



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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

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

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

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

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

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

Existe fundamento competencial suficiente para esta ley.

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

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

Debido a la conexión entre competencia sobre régimen sancionador y procedimiento y competencia sobre la materia sustantiva a que tal régimen y procedimiento hagan referencia, resulta obligado comenzar la ley expresando que solamente será aplicable respecto de la potestad sancionadora que se ejerza en el territorio de la Comunidad Autónoma y en las materias en que las instituciones comunes de ésta tengan competencias normativas, bien plenas bien de desarrollo normativo. Este acotamiento material resulta válido tanto respecto del Estado como respecto de los territorios históricos y entes locales.

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

El instrumento más apropiado para la regulación encaminada a los objetivos precedentemente enunciados es la ley. La reserva de ley establecida en el artículo 25.1 de la Constitución sólo se refiere expresamente a las infracciones y sanciones, pero es razonable la tesis según la cual se incluyen en el ámbito de la reserva los aspectos esenciales de todo régimen sancionador, en sus facetas sustantiva y procedimental. Piénsese, por ejemplo, en todo lo relacionado con la determinación de

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1 - Ámbito de aplicación

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

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

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

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

5. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.
6. Lo dispuesto en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de las normas que en su caso disciplinen la delegación de dicha competencia.

CAPÍTULO II

REGLAS GENERALES SUSTANTIVAS PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Artículo 2 - Principios y reglas de integración

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

Artículo 3 - Culpabilidad

No hay sanción sin dolo o imprudencia.

Artículo 4 - Tipicidad

1. Las leyes y normas forales sectoriales configuradoras de los distintos regímenes sancionadores tipificarán las infracciones con la mayor precisión posible y las clasificarán en las siguientes categorías: muy graves, graves y leves, atendiendo a la importancia de los bienes jurídicos objeto de protección y a la lesión o riesgo de lesión que se derive de las conductas contempladas.
2. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

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

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

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

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

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

Artículo 5 - Punibilidad

1. Únicamente serán punibles las infracciones consumadas.

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

Artículo 6 - Causas de exención de la responsabilidad

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

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

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

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

Artículo 7 - Circunstancias modificativas de la responsabilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 8 - Personas responsables

Únicamente serán responsables de las infracciones sus autores.

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

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

2. Serán considerados autores:

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

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

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

3. Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

4. Cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, también podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa los grupos de personas afectadas, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.
5. Cuando la eventual responsable sea una persona jurídica el juicio de culpabilidad se hará respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar. En estos casos, no se podrá sancionar, por la misma infracción, a dichas personas físicas.
6. Cuando la persona responsable de los hechos cometidos sea menor de dieciocho años, responderán solidariamente con ella de los daños y perjuicios causados sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden. Cuando estas personas no hubieren favorecido la conducta de la o el menor con dolo o negligencia grave, su responsabilidad podrá ser moderada de conformidad con lo previsto en el artículo 7.
7. Las personas menores de edad posibles infractoras gozarán, en relación con el procedimiento sancionador regulado en esta Ley, de todos los derechos reconocidos en Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia o en legislación que la sustituya, así como los previstos en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 y en todas aquellas normas sobre protección de menores que resulten aplicables.
8. En particular, en dicho procedimiento se tendrá en cuenta el derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, y el carácter educativo de todas las medidas que se adopten. Los regímenes sancionadores deberán posibilitar que las sanciones que recaigan sobre menores de edad compaginen la función preventiva con la educativa y reformadora.
9. Reglamentariamente se desarrollará para estos casos la posibilidad de terminación del expediente sancionador por conciliación o reparación entre el o la menor y la víctima o la Administración, de conformidad con las normas previstas en este artículo.
10. En los casos previstos en este artículo y de acuerdo con la ley, el Ministerio Fiscal podrá actuar en el procedimiento en defensa de los derechos de los menores e incapaces, promoviendo la vigilancia de las actuaciones que deban efectuarse en su interés y la observancia de las garantías procedimentales pertinentes.
11. En la medida en que ello resulte necesario para garantizar los derechos de las personas con discapacidad recogidos en la Convención de 13 de diciembre de 2006 y su Protocolo Facultativo, también podrán introducirse reglamentariamente otras modulaciones del procedimiento previsto en esta Ley.

Artículo 10 - Determinación de los responsables

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

Artículo 11.- Determinación de las sanciones y decomiso

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

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

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

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

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

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.

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

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

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

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

Artículo 12 - Reposición e indemnización.

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

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

Artículo 13 - Calificación de la infracción

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

Artículo 14 - Régimen y aplicación de la sanción

- 1.- Únicamente se podrán imponer las sanciones predeterminadas en la ley.
 2. Cuando para una infracción o categoría de infracciones la ley establezca varias sanciones, salvo que ésta autorice expresamente lo contrario, solamente podrá imponerse, respecto de la misma infracción, una de las sanciones previstas.
 - 3.- Para la determinación en cada caso concreto de la sanción correspondiente o de la extensión de la misma, dentro de las fijadas para la infracción o categoría de infracciones en las normas sancionadoras aplicables, se ponderarán las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes.
 4. Si concurriesen varias circunstancias atenuantes o una muy cualificada, produciéndose, en cualquiera de los casos, un significativo efecto minorador de la culpabilidad, el órgano sancionador aplicará una sanción correspondiente a infracciones o categorías infractoras de inferior gravedad que la infracción cometida o que la categoría en que ésta se incluya.
 5. En ningún caso podrán imponerse, en atención a las circunstancias agravantes concurrentes, sanciones previstas para infracciones o categorías infractoras de mayor gravedad.
 6. Las circunstancias agravantes o atenuantes no podrán aplicarse cuando éstas u otras circunstancias que contemplen una realidad sustancialmente igual o atiendan al mismo o similar bien jurídico o al mismo o similar aspecto de la culpabilidad aparezcan en la descripción del tipo infractor aplicado, o sean de tal manera inherentes al mismo que sin su concurrencia no podría cometerse la infracción.
 7. Para determinar el alcance del efecto atenuante o agravante de las circunstancias concurrentes se realizará una ponderación conjunta de todas ellas, a la luz de la naturaleza y finalidad de la infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate y buscando la proporcionalidad entre el grado de culpabilidad del autor y la sanción.
 8. La sanción más grave de las previstas para una infracción o categoría de infracciones sólo podrá imponerse cuando el resultado de la ponderación a que se refieren los números tres y siete de este artículo sea notoria y fuertemente agravante.
- A los efectos de la aplicación del párrafo precedente, y a falta de normas específicas al respecto en el régimen sancionador aplicable, se considerarán de mayor gravedad las sanciones que incidan de modo más perjudicial en el patrimonio jurídico del imputado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 16 - Concurso de normas

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

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

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

Artículo 17 - Concurso de infracciones

1. Al responsable de dos o más infracciones se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.
2. Si la pluralidad de infracciones proviniese de un solo hecho o de varios realizados en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, o una de las infracciones fuese medio necesario para la comisión de otra y, atendidas las circunstancias del caso, ello manifestara una menor reprochabilidad en la conducta del responsable, la regla establecida en el número precedente se aplicará imponiendo las sanciones menos graves de las establecidas para cada infracción.
3. Ninguna rebaja se hará en atención al número o entidad de las sanciones que resulten de la aplicación del número uno de este artículo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de esta ley.

Artículo 18 - "Non bis in idem"

1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.
2. Se entenderá que hay identidad de fundamento cuando:
 - a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo que la infracción que se esté considerando.
 - b) Existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos contemplados, éstas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición, por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción.
3. Cuando, aun no dándose identidad de fundamento, existiesen puntos en común entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, de tal manera que la sanción o pena impuesta precedentemente sirviese en parte al fin protector de la infracción que se va a sancionar, se tendrá en cuenta la sanción o pena precedente para graduar en sentido atenuante la sanción posterior. Si así lo exige el principio de proporcionalidad, se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad, y, excepcionalmente, en supuestos en que la sanción o pena precedente fuese especialmente grave, podrá compensarse la sanción posterior, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

Artículo 19 - Extinción de la responsabilidad

1. La responsabilidad se extingue:

- a) Por muerte de la persona física sancionada.
- b) Por la ejecución completa de la sanción.
- c) Por el indulto.
- d) Por la prescripción de la infracción.
- e) Por la prescripción de la sanción.

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

Artículo 20 - Supuestos susceptibles de indulto y conmutación de sanciones

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

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

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

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

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

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

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

- a) Informe del órgano que impuso la sanción.
- b) Informe del órgano que resolvió el recurso administrativo interpuesto contra la resolución sancionadora. Este informe sólo se emitirá en los casos en que dicho órgano haya propuesto el indulto.
- c) Alegaciones de la persona sancionada.
- d) Alegaciones de las partes en el procedimiento sancionador de que se trate.

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

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

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

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

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

Artículo 22 - Prescripción de infracciones y sanciones

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 23.- Unidad y principios.

1. Las normas de este capítulo serán aplicables a todos los procedimientos que se realicen para el ejercicio de la potestad sancionadora por los entes y en el ámbito contemplados en el artículo 1.
2. El procedimiento sancionador se regirá por las normas establecidas en la presente ley y las normas que la desarrollen. En defecto de éstas, serán aplicables las normas del procedimiento administrativo común.

Artículo 24 - Principio de acceso permanente

1. El procedimiento se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo.
2. El acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se regirá por lo dispuesto en el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o en la norma que en el futuro lo sustituya, en relación con las previsiones de la legislación en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno que resulten aplicables a la Administración que, en cada caso, ejercite su potestad sancionadora.
3. Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

Artículo 25 - Concurrencia con proceso penal

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 26.- Concurrencia con procedimiento sancionador europeo

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

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

Artículo 27 - Concurrencia con otros procedimientos sancionadores

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

Artículo 28 - Remisión a órgano competente

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

Artículo 29 - Órganos competentes

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

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

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

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

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

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

Artículo 30 - Personas interesadas

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

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

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

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

Artículo 31 - Medidas provisionales o cautelares

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

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

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

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

4. En la adopción de las medidas cautelares se estará al criterio de la proporcionalidad, considerando equilibradamente los perjuicios que las mismas ocasionen al inculpado y los objetivos de entre los fijados en el punto 1 que en cada caso 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 constate, de oficio o a instancia de parte, que se ha producido un cambio de la situación que tuvo en cuenta al tomar la decisión cautelar, cambiará ésta, modificando las medidas cautelares acordadas o sustituyéndolas por otras, según requiera la nueva situación y siguiendo los criterios de selección establecidos en el número 4 precedente.

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

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

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

b) Por la caducidad del procedimiento sancionador.

Artículo 32 - Adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores

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

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

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

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

Artículo 33 - Error de imputación

Si iniciado el procedimiento se 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 II

TRAMITACIÓN

Artículo 34 - Necesidad del procedimiento e iniciación

1. En el ámbito de aplicación de la presente ley no se podrá imponer una sanción sin haberse tramitado el procedimiento que corresponda.
2. Los procedimientos sancionadores se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, o como consecuencia de petición razonada de otros órganos o denuncia.
3. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora podrá abrir un período de información o actuaciones previas, encomendando a los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia o, en defecto de éstos, a la persona u órgano administrativo que designe a tal efecto, determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.
4. Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora.
5. Se entiende por orden superior, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para el ejercicio de la potestad sancionadora.
6. La orden expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.
7. Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.
8. La petición razonada de otros órganos deberá contener el relato de los hechos que pudieran constituir infracción, su tipificación, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que se produjeron, y, si fuera posible, la identificación de las y los

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 35 - Iniciación a instancia de parte

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

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

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

4. Se inadmitirá tal solicitud cuando:

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

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

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

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

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

Artículo 36 - Acuerdo de iniciación

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

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

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

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

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

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

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

2. El acuerdo de iniciación se comunicará a quien haya de instruir el caso con indicación del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento y para la notificación de los actos que le pongan término, y todo ello se notificará también a la persona inculpada y demás interesadas, advirtiéndoles que tienen un plazo de quince días para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes y para solicitar la apertura de un periodo probatorio y proponer los medios de prueba que consideren adecuados. Al acuerdo de iniciación se acompañarán la solicitud de apertura del procedimiento, la denuncia o la petición razonada, así como los documentos y pruebas que a éstas se hayan adjuntado o haya tenido en cuenta el órgano titular de la competencia sancionadora para abrir el procedimiento.
3. La notificación del acuerdo de iniciación que no reúna los requisitos dispuestos en este artículo o no respete los derechos lingüísticos de las personas interesadas sólo surtirán efecto para la persona afectada a partir de la fecha en que se subsane el error o la persona interesada realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.”
4. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de las personas interesadas a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.
5. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.
6. Los actos de instrucción que requieran la intervención de las personas interesadas habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.
7. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de las personas interesadas en el procedimiento.
8. Las personas interesadas podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

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

Artículo 37 - Prueba

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

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

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

2. El periodo probatorio durará treinta días hábiles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) La propuesta de absolución.

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

Artículo 39 - Audiencia a las personas interesadas

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

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

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

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

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

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

Artículo 40 - Reducción y prórroga de plazos

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

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

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

Artículo 41 - Recursos

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

Artículo 42 - Actuaciones complementarias

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

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

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

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

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

Artículo 43 - Resolución del procedimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, seguido ante el mismo órgano competente para ejercitar la potestad sancionadora y cuya resolución será inmediatamente ejecutiva.

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

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

Artículo 45 - Terminación

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

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

Artículo 46 - Reconocimiento de responsabilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 48 - Caducidad

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

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

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

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

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

Artículo 49 - Tramitación simplificada

1. Se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento, en los términos previstos en la legislación básica, cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.

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

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

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud de la persona interesada.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para la persona interesada.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo, o en su caso, si así se introdujera en la Ley o Norma correspondiente, Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente del Territorio Histórico, en los casos en que fuera preceptivo.
- f) Resolución.

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

DISPOSICIÓN TRANSITORIA - Régimen transitorio de los procedimientos.

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

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

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

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

DISPOSICIÓN FINAL - Entrada en vigor.

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