

DISPOSICIONES GENERALES

LEHENDAKARITZA

1470

LEY 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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.

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.

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 unas reglas generales y un iter formal igualmente hábiles para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de cualquier materia, ajustados a las especificidades propias de la Comunidad Autónoma Vasca.

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 han sido 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 y el Código Penal.

En algunos 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, este 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 a un juicio justo y a la defensa, y eso es algo que ya se logra, en su práctica totalidad, interpretándolo de conformidad con los principios del derecho administrativo vigente en su faceta procedimental, tanto la general como la referida a la materia sancionadora, 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 han tenido en cuenta la jurisprudencia, la doctrina y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional 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 aquellos 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.

Tales límites han sido fijados en las leyes ya citadas, y, aun considerando que lo básico es un concepto material y dinámico, debemos partir de tales normas, que 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 esta 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.

Cabe destacar la potestad sancionadora de las entidades locales, tanto para el ejercicio de la potestad sancionadora otorgada en la normativa sectorial específica como para la imposición de sanciones por incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones establecidas en las correspondientes ordenanzas. Así, se abre la posibilidad de aprobar ordenanzas propias que regulen dicha potestad sancionadora de las entidades locales, equiparándolas con el resto de las instituciones.

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 solo 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 de la persona sancionada. 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.

Se amplía el principio de proporcionalidad para asegurar que la comisión de infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa que el cumplimiento de la correspondiente sanción. Para ello, se establece la necesidad de medir y cuantificar debidamente el beneficio de la infracción, siendo compatible con la multa y el decomiso de los efectos.

Transitando hacia la configuración de otro modelo sancionador, en esta ley se abren posibilidades para sustituir las multas, salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas las asistencias a sesiones formativas o la participación en actividades cívicas. Al aplicar este principio, se compaginarán la infracción cometida y el principio de proporcionalidad, a lo que da cauce la presente ley.

Asimismo, es fundamental atender a la situación y circunstancias de la persona infractora a la hora de aplicar la sanción. Se abre la posibilidad de establecer la cuantía mínima correspondiente al tramo de sanción previsto en el caso de solicitantes de empleo, personas perceptoras de la renta básica, personas en riesgo de exclusión social o pertenecientes a un colectivo vulnerable.

En esta ley se determina la figura de la revocación. Además del Gobierno y de las diputaciones de cada territorio, los plenos de los ayuntamientos podrán también revocar sanciones impuestas en ámbitos de su competencia. Se adoptarán medidas para un uso adecuado de la revocación, a fin de que los acuerdos se adopten motivadamente y de manera justificada, abriendo la posibilidad, también en estos casos, de atender a las circunstancias y la situación socioeconómica de la persona infractora.

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 aquella sirve, y el respeto a la esencia de los derechos de la ciudadanía implicados en el procedimiento.

Si lo hubiera, se establece la figura de víctima, en calidad de persona afectada, como sujeto susceptible de tener cualquier tipo de interés individual o colectivo en el proceso. Así, se imponen obligaciones concretas de identificación de víctimas al instructor del trámite sancionador, y

se regularán medidas y acciones concretas para que la víctima ejerza el derecho a defender sus intereses a lo largo del proceso.

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 de la persona imputada desde el momento mismo de la iniciación del procedimiento; lo cual es una 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 esta 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 las personas 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 todas las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y entidades y organismos públicos de ellas dependientes que ejerzan la potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, en aquellas materias sobre las que las instituciones comunes de esta ostenten competencias normativas, ya sean plenas o 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 contenidas 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. Asimismo, las entidades locales podrán aprobar ordenanzas propias para el ejercicio de la potestad sancionadora.

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. Igualmente, tampoco resultarán de aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria.

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

PRINCIPIOS GENERALES Y 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 permiten 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 culpa.

Artículo 4.– Tipicidad.

1.– Las leyes, normas forales y ordenanzas 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 la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, o en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a 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 aquella, 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 ya establecidos 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 de exoneración que se establezcan en las normas sancionadoras, se aplicarán las causas de exención de responsabilidad contempladas en el Código Penal, siempre que estas sean compatibles con la naturaleza de la infracción cometida y con la regulación material sectorial de que se trate.

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 las personas 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 las personas menores de catorce años.

Artículo 7.– Circunstancias modificativas de la responsabilidad.

1.– Se aplicarán las circunstancias establecidas en las normas sancionadoras sectoriales, sin perjuicio de la aplicación, con los condicionantes expresados en el artículo 6.º, 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 la persona 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 concurra alguna causa de exculpación y falte alguno de los requisitos que exija la norma para producir el efecto exculpativo.

7.– También se valorará siempre como circunstancia atenuante la colaboración de la persona imputada 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 o autoras.

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

1.– Son autores o autoras 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 o autoras:

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 otra persona 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, aquellas responderán, aunque la autora o 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 sancionados 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 aquellos hechos 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 aquella 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 hayan favorecido la conducta de la persona 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 la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, o en la legislación que la sustituya, así como de los previstos en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en 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, así como 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 la persona 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 las personas 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 las personas responsables.

Respetando lo establecido en los dos artículos precedentes, las normas sancionadoras sectoriales podrán determinar a las personas 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 la consecuencia jurídica legalmente impuesta a una persona por razón de la comisión de una infracción administrativa, incluyendo todas aquellas medidas de

carácter educativo o similares a las provenientes del ámbito de la justicia restaurativa y las accesorias de carácter sancionador 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 la persona administrada.

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 tenido 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 garantizando que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para quien infringe que el cumplimiento de las normas infringidas.

5.– En el trámite sancionador, se realizará un cálculo económico lo más detallado posible de los efectos de la infracción, así como un estudio de la capacidad económica de la persona responsable, cuando dicha capacidad sea significativa.

6.– 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.

7.– 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 infracción, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieran podido experimentar, salvo que estas o aquellos pertenezcan a una tercera persona de buena fe no responsable de la infracción que los haya adquirido legalmente.

8.– Cuando la norma sancionadora sectorial aplicable no establezca el decomiso de los efectos y las ganancias derivadas de la comisión de la infracción, o este no resulte ejecutable, el volumen del beneficio obtenido por la persona infractora será tenido en cuenta a efectos de la determinación del importe de la sanción si esta tiene carácter pecuniario.

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

10.– Las normas sancionadoras permitirán que las sanciones impuestas a menores compaginen la función preventiva y la función educativa y reformadora.

Artículo 12.– Reposición e indemnización.

1.– Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia a las personas 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 infracción, 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, 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 es 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 esta 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 su extensión, 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 concurren 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 esta 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 estas 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 a dicho tipo infractor, sin cuya 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 o autora y la sanción.

8.– La sanción más grave de las previstas para una infracción o categoría de infracciones solo podrá imponerse cuando el resultado de la ponderación a que se refieren los números tres y siete de este artículo sea notorio 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 de la persona imputada.

9.– El beneficio obtenido por la persona inculpada con la infracción se tendrá en cuenta para determinar la sanción de la multa u otros efectos sustancialmente idénticos, y será compatible con el decomiso de las ganancias y de los efectos provenientes de la infracción por la normativa sancionadora sectorial.

10.– Cuando la ley sectorial correspondiente prevea al regular el régimen sancionador la colaboración normativa de la ordenanza en la tipificación de las infracciones y sanciones, esta podrá sustituir las multas, previo consentimiento de la persona afectada y salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas las asistencias a sesiones formativas o la participación en actividades cívicas, y proporcionados a la gravedad de la infracción, conforme a los objetivos de la ley, y cuando así lo acuerde el órgano sancionador.

11.– La graduación de las penas señaladas en la imposición de la sanción –leves, graves y muy graves– se expresará en tramos de mínimos y máximos, y atenderá a la capacidad económica de la persona infractora, desde un enfoque progresivo. La persona infractora deberá indicar su situación y circunstancias –solicitante de empleo, perceptora de la renta básica, en riesgo de exclusión social o perteneciente a un colectivo vulnerable– motivadamente y por escrito ante la persona instructora de la sanción, a fin de solicitar que se le imponga la cuantía mínima correspondiente al tramo de multa previsto.

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 aquella consista en multa se tendrá en cuenta la situación económica del responsable o de la responsable, así como la situación de desigualdad estructural entre mujeres y hombres, 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 concluye que la sanción que corresponda, en aplicación de las reglas establecidas en los artículos precedentes, no guarda proporción con la situación económica de la persona 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, no pudiendo exceder el plazo total del fraccionamiento de aquel previsto para la prescripción de la sanción o sanciones impuestas, teniendo en cuenta la capacidad económica de la persona sancionada.

4.– Cuando el fraccionamiento fijado en el número precedente no sea suficiente para lograr la acomodación de la sanción a la situación económica de la persona 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 la persona responsable mejora su situación económica de tal forma que desaparezca la causa de la suspensión. También se alzará si la persona responsable es nuevamente sancionada por resolución firme en vía administrativa por una infracción muy grave y 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 esta, comenzándose a contar un nuevo plazo desde que finalice el periodo de suspensión, desde que se alcance esta 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.– El fraccionamiento del pago o la suspensión de la ejecución interrumpen el plazo de prescripción durante el plazo que el mismo se haya acordado.

6.– 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 de la persona responsable, o cuando transcurrido el plazo de la suspensión siga concurriendo la causa de esta, 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.

7.– 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 es posible por considerarse o aparecer las razones de dichas medidas tras el dictado de la resolución sancionadora, estas medidas se establecerán en una resolución complementaria motivada o en la resolución del recurso administrativo, si lo hubiese.

Dicha resolución complementaria podrá dictarse aunque la sanción sea firme.

8.– Cada ámbito regulará las circunstancias que deben concurrir para la aplicación por parte de los órganos sancionadores de la posibilidad de sustituir las multas por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas las asistencias a sesiones formativas o la participación en actividades cívicas, y proporcionados a la gravedad de la infracción.

9.– Contra la resolución complementaria cabrán los mismos recursos que contra la resolución sancionadora. Si la resolución sancionadora es susceptible de recurso administrativo y se dicta la resolución complementaria no habiendo transcurrido el plazo para interponer el recurso contra aquella, en el recurso que se interponga contra la resolución complementaria podrá también impugnarse la resolución sancionadora. Si, por el contrario, la resolución complementaria se dicta una vez firme la resolución sancionadora, en el recurso contra aquella no podrá impugnarse esta.

10.– Aun cuando las normas sectoriales aplicables no las hayan previsto, cuando la naturaleza de la infracción lo permita y las circunstancias de la persona responsable lo aconsejen, las sanciones pecuniarias podrán sustituirse por otras de carácter educativo o similares a las provenientes del ámbito de la justicia restaurativa, a través de la incorporación de un proceso de mediación.

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 de 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 solo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea esta 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 es así, se estará a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 17.– Concurso de infracciones.

1.– A la persona responsable de dos o más infracciones se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones.

2.– Si la pluralidad de infracciones proviene de un solo hecho o de varios realizados en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, o una de las infracciones es medio necesario para la comisión de otra, la regla establecida en el número precedente se aplicará imponiendo las sanciones menos graves de las establecidas para cada infracción, sin que la sanción final pueda superar lo establecido para la infracción más grave cometida.

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, estas 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, existan puntos en común entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, de tal manera que la sanción o pena impuesta precedentemente sirva 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 sea 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 la muerte de la persona física sancionada.
- b) Por el cumplimiento íntegro de la sanción impuesta.
- c) Por la revocación.
- 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 revocación y de conmutación de sanciones.

1.– La revocación 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 la revocación 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 de la revocación de sanciones.

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

Si las sanciones son impuestas en aplicación de normas forales, la revocación se concederá por el órgano foral correspondiente, de conformidad con los principios y el procedimiento establecidos en este artículo y en el precedente.

En el caso de las sanciones impuestas en aplicación de ordenanzas municipales en el marco de la Ley de Instituciones Locales, la revocación de la sanción se decidirá por el pleno del ayuntamiento del municipio correspondiente, de conformidad con los principios y el procedimiento establecidos en este artículo y en el precedente, y, en todo caso, motivadamente y de manera justificada, mediante informe presentado por escrito.

Podrá revocarse la sanción a la persona infractora por razón de exclusión social, situación de incapacidad económica o pertenencia a un colectivo vulnerable.

La persona infractora deberá indicar su situación y circunstancias –solicitante de empleo, perceptora de la renta básica/RGI, en riesgo de exclusión social o perteneciente a un colectivo vulnerable– motivadamente y por escrito ante el instructor de la sanción, formulando la solicitud de revocación de aquella.

El Gobierno, en un plazo de seis meses desde la aprobación de la presente ley, aprobará un decreto que regule las circunstancias, los requisitos, los procedimientos, los plazos y la documentación a presentar para la revocación de la sanción por parte del Consejo de Gobierno Vasco, los correspondientes órganos forales y los plenos municipales.

2.– El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, de oficio por el Consejo de Gobierno Vasco o por el correspondiente órgano foral o ayuntamiento, 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 solo se emitirá en los casos en que dicho órgano haya propuesto la revocación de la sanción.

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 Vasco o el correspondiente órgano foral o ayuntamiento, atendiendo a las circunstancias concurrentes.

4.– La reiteración y reincidencia en la infracción anulará la posibilidad de solicitar la revocación de la sanción. Asimismo, la reiteración o reincidencia en el plazo de un año anulará la posibilidad de aplicar medidas sustitutivas de la multa.

5.– El decreto del Consejo de Gobierno Vasco, del correspondiente órgano foral o ayuntamiento por el que se revoca la sanción habrá de justificar, sobre la base de las circunstancias concurrentes y que individualicen cada caso, la no afección de la decisión de revocación 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.

6.– La revocación podrá referirse a todas o a alguna de las sanciones impuestas o a sus consecuencias accesorias, únicamente en la parte de aquellas 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 a la persona sancionada.

7.– La revocación no comprenderá ni afectará en ningún sentido a las responsabilidades civiles que puedan derivarse de la conducta infractora ni a las obligaciones de reparación e indemnización a que se refiere el artículo 12 de esta ley.

8.– La iniciación del procedimiento de revocación no suspenderá la ejecutividad de la sanción. Sí interrumpirá, en cambio, el plazo de prescripción de aquella.

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 estas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años; las graves, a los dos años; y las leves, a los seis meses. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años; las impuestas por infracciones graves, a los dos años; y las impuestas por infracciones leves, al año.

2.– El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que la infracción se haya 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 aquel en que se cumpla un mes de la paralización del procedimiento por causa no imputable a la persona presunta responsable, o desde el día siguiente a aquel en que termine el procedimiento sin declaración de responsabilidad. La realización de cualquier actuación encaminada al logro de la finalidad del procedimiento y razonablemente proporcional a dicha finalidad impedirá considerar paralizado el procedimiento, aunque tal actuación no esté expresamente prevista en la norma procedimental, siempre que haya sido acordada por el órgano competente y se encuentre debidamente documentada.

4.– El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se impone la sanción. 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 de la persona sancionada, del procedimiento de ejecución. La prescripción se reanudará, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquel en que se cumpla un mes de la paralización del procedimiento por causa no imputable a la persona sancionada.

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 haya sido acordada por el órgano competente y se encuentre debidamente documentada.

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

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 23.– Unidad.

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 administrativo sancionador se regirá por los principios y normas establecidas por la legislación básica estatal en esta materia, por la presente ley y por las normas reglamentarias que se dicten en su desarrollo. En defecto de estas, serán aplicables las normas de 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 las personas interesadas tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en él.

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 la 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 procedimiento, salvo la recusación.

Artículo 25.– Concurrencia con proceso penal.

1.– Si la persona instructora, en cualquier momento del procedimiento, considera 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 persona 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 sustancien.

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 acredita 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 aquel se resuelve de modo firme.

2.– Si se ha 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 la persona instructora 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 administrativo que tenga atribuida la función resolutoria del expediente considere que existen elementos de juicio indicativos de que los hechos son constitutivos de una infracción cuya sanción no le compete, adoptará formalmente el acuerdo de abstenerse en el conocimiento del asunto y lo comunicará al órgano que considere competente a tal efecto, junto con el traslado de todo lo actuado hasta la fecha de la adopción del acuerdo.

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

4.– La persona funcionaria instructora no tendrá ninguna dependencia funcional en lo referente al cumplimiento de su labor instructora y durante el tiempo que dure esta.

5.– Las normas sancionadoras u organizativas sectoriales establecerán un sistema objetivo para la determinación de la persona instructora en cada supuesto concreto. En ningún caso la persona instructora será elegida por el órgano competente para resolver.

Artículo 30.– Personas interesadas.

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

2.– Se consideran asimismo personas interesadas en el procedimiento sancionador aquellas que, aun sin haber participado en el inicio del procedimiento, aleguen derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en él 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. En un plazo máximo de dos días desde que estas últimas aleguen interés, el órgano competente para tramitar la sanción les informará del estado del procedimiento.

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 derive de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición, cualquiera que sea el estado del procedimiento.

Artículo 31.– Víctima de la infracción.

1.– Si la hubiera, se establece la figura de víctima de la infracción. La persona instructora deberá identificar a cualquier persona que pueda tener cualquier tipo de interés individual o colectivo, dada su condición de persona afectada, a quien se deberá trasladar toda la información relativa al procedimiento, para poder personarse y alegar los intereses que considere oportunos.

2.– La persona instructora realizará la identificación de las víctimas de la infracción estando la víctima de la infracción personada o identificada en la actuación jurisdiccional en curso.

Se creará un registro de asociaciones sin ánimo de lucro, con base en la tipología de los procedimientos sancionadores acordes con los objetivos fundacionales, para que estas puedan personarse en el procedimiento sancionador en curso.

La persona instructora utilizará otros medios de oficio para realizar la identificación.

3.– Tras la identificación de la víctima de la infracción, se le trasladará el expediente en un plazo de 48 horas, indicándole los actos y derechos que le asisten.

4.– No se podrá cerrar el expediente sin identificar a la víctima y sin indicarle los actos y derechos que le asisten. En caso de que la identificación resulte imposible, los motivos se recogerán y justificarán en un informe, que se adjuntará al expediente.

Artículo 32.– Medidas provisionales o cautelares.

1.– Si existen 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 pueda recaer, o para 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 aquellos 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 pierdan 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 podrá, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. En dichos casos, las personas interesadas también podrán solicitar al órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento la adopción de tales medidas provisionales, incluso antes de la iniciación del procedimiento administrativo. Las medidas provisionales adoptadas 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 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 estas ocasionen a la persona inculpada y los motivos que en cada caso concurren para su establecimiento, debiéndose optar siempre por la medida o medidas que, logrando razonablemente los citados objetivos, menos daño ocasionen a la persona inculpada y la reparación de cuyos efectos sea más fácil 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 haya 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 esta, 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 hayan 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 33.– Adopción excepcional de medidas cautelares por personas funcionarias inspectoras.

1.– Excepcionalmente, cuando para evitar la continuación o la repetición de los hechos presuntamente infractores u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que aquellos hayan ocasionado o para mitigarlos se requiera la asunción inmediata de medidas cautelares, estas podrán ser acordadas, sin audiencia de las personas interesadas, por las personas funcionarias que constaten los hechos eventualmente ilícitos en el ejercicio de su específica función de inspección.

2.– Dichas personas funcionarias atenderán a los criterios establecidos en el artículo 32, y en el acta que levanten por escrito como consecuencia de la inspección expresarán, motivarán y justificarán la medida o medidas cautelares que hayan adoptado, así como su causa y finalidad concretas.

3.– En los casos en los que excepcionalmente se hayan acordado las medidas cautelares que regula este artículo, se procederá en un plazo de 48 horas 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 medidas adoptadas, procediéndose seguidamente a la realización del trámite de alegaciones posteriores contemplado en el artículo 32.2.

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

Artículo 34.– Error de imputación.

Si iniciado el procedimiento se constatará que las personas eventualmente responsables no son las inicialmente imputadas, sino otras, se dictará resolución absolviendo a las primeras y se iniciará un nuevo procedimiento respecto de las segundas, si la infracción no ha prescrito para estas. 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 él hayan influido relevantemente las personas imputadas en el segundo procedimiento con el objetivo de eludir su responsabilidad.

SECCIÓN II

TRAMITACIÓN

Artículo 35.– 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, por iniciativa de personas interesadas 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 periodo 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 estos, 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 periodo de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

7.– Se entiende por iniciativa de personas interesadas la realizada por iniciativa de las personas o colectivos indicados en el artículo 30 de la presente ley.

8.– 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.

9.– La petición razonada de otros órganos deberá contener el relato de los hechos que pudieran constituir infracción, su tipificación, la fecha, fechas o periodo de tiempo continuado en que se produjeron, y, si es posible, la identificación de las personas presuntamente responsables. Con la petición razonada deberán aportarse los documentos y pruebas relativos al objeto de dicha petición que obren en poder del órgano peticionario.

10.– 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 haya formulado la decisión sobre la apertura o no del procedimiento y los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

11.– 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.

12.– 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 encuentran tipificados los hechos, la sanción o sanciones que corresponden y los preceptos en que se encuentran recogidas.

13.– La Administración adoptará medidas de protección de la identidad de la persona denunciante, cuando esta así lo solicite.

14.– Cuando la denuncia invoque un perjuicio en el patrimonio de las administraciones públicas, la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada, y se notificará a las personas denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.

15.– Cuando la persona denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otras personas infractoras, 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 sanción 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, la persona 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 persona denunciante cese en la

participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

16.– La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de persona interesada en el procedimiento. La persona 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 aquel y, en su caso, sobre la resolución que le ponga fin.

17.– 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 36.– 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 la 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 ella 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. Se protegerá la identidad de la persona denunciante, cuando así lo solicite. 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 la 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 la sustituya, y haya pasado el plazo establecido en el artículo 68 de dicha ley o en la norma que en el futuro la 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 entiende inadmisibile la solicitud de apertura, así lo expresará en resolución motivada. Si, por el contrario, estima 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 37.– Acuerdo de iniciación.

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

a) La identificación de la persona o personas presuntamente autoras y demás personas responsables.

b) La identificación de la víctima, dando la explicación para ejercer sus actos y derechos.

c) 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.

d) La persona encargada de instruir el procedimiento, con expresa indicación de su régimen de recusación.

e) El órgano competente para la resolución del procedimiento y la norma que le atribuya la competencia, indicando la posibilidad de que la persona presuntamente 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 la persona infractora y la víctima o la Administración, de conformidad con lo previsto en esta ley.

f) Las 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 dicho procedimiento de conformidad con el artículo 32, así como lo que corresponda en relación con la revocación, mantenimiento o modificación de las medidas que se hayan adoptado excepcionalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.

g) La indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como la indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, este 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 estas 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 solo surtirá 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 o en papel 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 ellas 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. A tal efecto, los informes y declaraciones de los agentes de la autoridad deberán ser motivados y coherentes, es decir, lógicos, razonables y basados en la experiencia común del comportamiento humano, y admitirán la prueba en contrario.

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 u omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hay razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Artículo 38.– 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 estos 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 la 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 las personas responsables. En particular, quien instruya acordará la apertura de un periodo 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 tendrá una duración de treinta días hábiles, sin perjuicio de los acuerdos de prórroga o reducción de dicho plazo que el órgano instructor del procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de esta ley, pueda adoptar.

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 la sustituya.

4.– Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, dictadas por jueces y tribunales en la jurisdicción penal, vincularán a todas las administraciones públicas y entidades a las que resulta de aplicación esta ley respecto de los procedimientos sancionadores que ante ellas se sustancien.

Artículo 39.– 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 y los preceptos y valoración de la prueba en los 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 dicha infracción 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.– De conformidad con lo previsto en el artículo 89.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el órgano instructor pondrá fin al procedimiento mediante resolución motivada, con archivo de las actuaciones y sin que resulte necesaria la formulación de propuesta de resolución, si durante la instrucción del procedimiento se pone de manifiesto la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que los hechos que puedan constituir la infracción sean inexistentes o no resulten acreditados.
- b) Que los hechos probados no constituyan manifiestamente infracción administrativa alguna.
- c) Que no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables, o bien aparezcan exentas de responsabilidad.
- d) Que la infracción haya prescrito.

La resolución de terminación del procedimiento y archivo de las actuaciones se comunicará al órgano competente para la resolución del procedimiento y a las partes intervinientes en él.

Artículo 40.– 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 dicho expediente. 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 de que cualquiera de ellos tuviera 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 esta 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 diez días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes directamente ante el órgano competente para resolver el procedimiento.

Artículo 41.– Reducción y prórroga de plazos.

1.– El órgano instructor podrá, motivadamente, y si no media oposición de las partes, acortar la duración del periodo 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 aquel 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 diez días más, siempre que, por el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y las 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 las personas imputadas. Mientras dure la prórroga, no correrá el plazo de caducidad.

Artículo 42.– Recursos.

Los actos de la persona instructora 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 43.– 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 41.2, el plazo de alegaciones previsto en el artículo 40, así como la concesión de un segundo trámite de audiencia en el sentido del artículo 40.6, se comprenderán ambas dentro de estas actuaciones complementarias, en cuyo caso no será necesaria 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 informará de su resultado a las personas interesadas, a fin de que puedan alegar lo que estimen pertinente en el plazo de siete días.

4.– El inicio de las actuaciones complementarias provocará la interrupción en el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento hasta la conclusión del o de los trámites de alegaciones previstos durante dichas actuaciones.

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

Artículo 44.– 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 esta. La resolución que resuelva el procedimiento deberá tener el contenido que se

establece en el artículo 39 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 esta, 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 40.6, 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 enunciado 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 de la persona imputada. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hayan sido planteadas por las personas interesadas, el órgano competente podrá pronunciarse sobre dichas cuestiones, poniéndolo antes de manifiesto a aquellas 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 estima 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 esta expresa, o si en la resolución se tratan cuestiones conexas que no hayan 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 hayan 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 de diez días y expresará, además, los recursos que contra ella procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que hayan de presentarse y el 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 45.– Procedimiento complementario de determinación de los daños causados a las administraciones públicas.

1.– Cuando las conductas sancionadas hayan causado daños o perjuicios a las administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no haya 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 esta ni la aceptación por la persona infractora de la resolución que pueda recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad.

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

Artículo 46.– Terminación.

1.– Pondrán fin al procedimiento, además de la resolución de aquel conforme al artículo 44, 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 47.– Reconocimiento de responsabilidad.

1.– Iniciado un procedimiento sancionador, si 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 la persona presuntamente 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 estas 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 la 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 48.— 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 continuarlos 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 ha formulado por dos o más personas, el desistimiento o la renuncia solo afectará a aquellas que lo hayan formulado. No obstante, en la medida en que la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañe interés general o sea 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 tenga conocimiento de nuevos hechos o pruebas o desaparezca la causa que motivaba la imposibilidad material de continuarlo.

Artículo 49.— Caducidad.

1.— Si la resolución del procedimiento a la que se refiere el artículo 44 no ha sido notificada en el plazo de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, se producirá su caducidad 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 el efecto de la cuestión suscitada, afectando al interés general, exceda del ámbito de interés de las personas y agentes implicados en el procedimiento administrativo abierto y sea 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 de la persona 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 este 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 50.— 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 estas 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 la 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 a aquel en que se notifique a la persona interesada el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

- a) El inicio del procedimiento, de oficio o a solicitud de la persona interesada.
- b) La subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Las alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) El trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para la persona interesada.
- e) El informe del servicio jurídico, cuando este sea preceptivo, o, en su caso, si así se introduce en la ley o norma correspondiente, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi u órgano consultivo equivalente del territorio histórico, en los casos en que sea preceptivo.
- f) La resolución.

4.– En el caso de que un procedimiento exija 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 esta 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.

lunes 27 de marzo de 2023

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.

Por consiguiente, ordeno a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi, particulares y autoridades, que la guarden y hagan guardarla.

Vitoria-Gasteiz, a 20 de marzo de 2023.

El Lehendakari,
IÑIGO URKULLU RENTERIA.