

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ATRIBUYEN COMPETENCIAS SANCIONADORAS A DETERMINADOS ÓRGANOS DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL, Y SE ESTABLECE EL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN.

Expte. n.º 546/2017

A los efectos previstos en el artículo 45.1a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se emite el presente informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto de decreto arriba referenciado:

Constando de los siguientes epígrafes:

1. Juicio de oportunidad del proyecto.

El actual Decreto 141/1997, de 20 de mayo, sobre la atribución de competencias en materia de subvenciones financiadas por el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y en materia sancionadora a determinados órganos de la Consejería, se ha visto afectado de forma sustancial por nuevas normas que hacen preciso la redacción de un nuevo proyecto que recoja lo previsto en las mismas.

Entre estas normas debe citarse, en primer lugar, la Ley 24/2003, de 10 de julio, de Viña y de Vino, y la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, que asignan a la consejería competente en materia de agricultura la titularidad de la potestad sancionadora para incoar e instruir los procedimientos por las infracciones en materia del sector vitivinícola que hasta ese momento tenía reconocido los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen y Específicas por su normativa.

En segundo lugar, el Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía, en su Disposición adicional segunda extingue el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica regulado en la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 26 de septiembre de 2000, por la que se aprueba el Reglamento sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura, quedando sin efecto la desconcentración de competencia para la iniciación de los expedientes sancionadores.

De igual manera, la experiencia adquirida aconseja a fin de agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores ampliar los intervalos de las multas que sirven para atribuir la competencia sancionadora entre los diferentes órganos de la consejería. Así como también, que las sanciones accesorias sean acordadas por el mismo órgano que tiene atribuida la competencia para resolver el expediente sancionador, dejando sin efecto la competencia atribuida en el anterior Decreto al Consejo de Gobierno cuando se trataba de infracciones que llevaban aparejadas la sanción de suspensión temporal de actividades y cierre del establecimiento.

Por otra parte, resulta aconsejable recoger en un artículo específico, la particularidad en materia



de pesca para incoar e instruir los expedientes sancionadores, cuando se tratan de infracciones cometidas en el mar, vinculadas a buques con puerto base en Andalucía y pertenecientes a la lista 3ª y 4ª del Registro de Matricula de Buques, en estos casos, la competencia para iniciarlos será atribuida a la persona titular de la Delegación Territorial de la provincia donde el buque tenga su puerto base y no a la del lugar de comisión del hecho infractor.

La razón de este criterio de atribución competencial aplicado por la Consejería, obedece a lo siguiente:

Hasta ahora se ha venido aplicando el artículo 2.1 del Decreto 141/1997, de 20 de mayo, por el que se atribuyen competencias en materia sancionadora a determinados órganos de la Consejería, que efectúa una asignación genérica a las Delegaciones Provinciales, actualmente Territoriales, para incoar e instruir los expedientes sancionadores en materia de agricultura y pesca.

Partiendo de la competencia territorial provincial que éstas tienen, no caben dudas cuando se producen los hechos en tierra. Pero ello resulta insuficiente para el caso de las infracciones cuando se producen en el mar. Esa laguna se ha venido colmando con la normativa del Estado en materia de pesca marítima, aplicando el criterio del puerto base del buque para la determinación de la Delegación de la Consejería que resulta competente para incoar e instruir, y que actualmente está contenida en el artículo 3 del Real Decreto 182/2015, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores.

El criterio del puerto base del buque da seguridad jurídica a los operadores económicos del sector, además de que por cuestiones organizativas, de eficiencia en la actuación de la Administración y de proximidad a la ciudadanía resulta coherente y adecuada su aplicación.

Hay que tener en cuenta que la determinación de la Delegación competente en base a la localización en el mar resulta a veces imposible dado que se necesitan las coordenadas concretas para su determinación, y que esa localización suele discutirse en el propio seno del procedimiento sancionador.

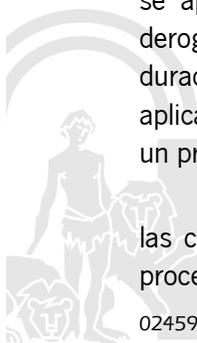
Además, no todas las provincias andaluzas cuentan con zonas costeras al mar, sino que son de interior, y por lo tanto no cuentan con una organización administrativa acorde a una provincia que debe además ejercer competencias en materia de pesca marítima, marisqueo y acuicultura marina.

Asimismo, debido a varios pronunciamientos judiciales que han puesto en duda el criterio del puerto base aplicado en los expedientes sancionadores, se considera conveniente por seguridad jurídica establecer de manera expresa que el puerto base del buque determina la competencia para incoar e instruir, evitando acudir a criterios interpretativos.

Por otro lado, hay que señalar 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.

Entre las principales novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, destaca que el anterior procedimiento especial sobre potestad sancionadora ahora se integra como especialidad del procedimiento administrativo común, y se deroga el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. De esta derogación se deriva que al no contemplar la Ley 39/2015 de 1 de octubre, un plazo supletorio de duración del procedimiento sancionador en defecto de previsión en la legislación específica, se deberá aplicar el genérico de tres meses regulado en su artículo 21.3; plazo que resulta insuficiente para tramitar un procedimiento sancionador con todas las garantías exigidas para los administrados en la Ley.

En virtud de lo anterior, resulta aconsejable la aprobación del presente proyecto, para actualizar las competencias en materia sancionadora, y establecer el plazo de caducidad en seis meses de los procedimientos sancionadores competencia de la Consejería cuyas normas específicas no prevean un



plazo máximo de resolución.

2. Juicio de legalidad.

El presente proyecto se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, sin perjuicio de las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a, 13.^a, 16.^a, 20.^a y 23.^a de la Constitución Española, así como en virtud del artículo 47.1.3.^a del Estatuto de Autonomía que señala asimismo, como competencia exclusiva, las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

Asimismo, en su artículo 47 otorga competencia exclusiva a la Comunidad andaluza en cuanto al procedimiento administrativo derivado de «las especialidades de la organización» de la propia Comunidad y la competencia compartida, en lo que hace al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al procedimiento administrativo común.

La atribución de competencias entre los órganos administrativos debe realizarse respetando los principios que preside la actuación de la Administración. Entre estos principios, el de desconcentración tiene una especial previsión en nuestro ordenamiento, la Constitución Española lo recoge expresamente en su artículo 103.

Por su parte, el artículo 25.2 de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. Y el artículo 8.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, indica que la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

La aprobación del Decreto corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural por atribución de los artículos 21.3 y 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto al rango normativo que se propone dar al proyecto, es el de Decreto, en virtud, de los artículos 100 y 46.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3. Adecuación de la norma a los principios de buena regulación.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el proyecto de decreto aplica los principios de buena regulación, en particular:

a) Necesidad:

Actualizar las competencias en materia sancionadora, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Decreto 141/1997, de 20 de mayo, dedicando un artículo específico a las especialidades



en materia de pesca en los casos de infracciones cometidas en el mar, y por otro lado, dar cobertura a aquellos procedimientos sancionadores competencia de la Consejería de Agricultura, pesca y Desarrollo Rural cuya legislación específica no prevea un plazo concreto de duración del procedimiento, ampliando el plazo genérico de resolución y notificación a seis meses a fin de permitir que se puedan tramitar y resolver el mayor número de procedimientos sancionadores con todas las garantías procedimentales .

Si bien las Leyes 39/2015 de 1 de octubre y 40/2015 de la misma fecha, imponen la obligación de relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas para las personas jurídicas y para las personas físicas que ejerzan una actividad profesional que implique colegiación obligatoria, y ello va a significar un gran impulso en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores. No obstante, hay que tener presente que dicha medida no es obligatoria hasta el 2 de octubre de 2018, y además no afecta a las personas físicas distintas a las mencionadas que podrán elegir relacionarse con la Administración mediante papel, o por medios electrónicos. Por lo que hasta dicha fecha y para los supuestos en los que expedientado no sea un profesional de colegiación obligatoria el plazo de tres meses seguirá resultando a todas luces insuficiente por la complejidad técnica de los procedimientos que se tramitan desde la Consejería y su gran volumen.

La institución de la caducidad es un modo de terminación anormal del procedimiento que implica el archivo de las actuaciones hasta ese momento realizadas, impidiendo su continuación y por tanto, que se llegue a imponer la sanción que hubiera correspondido a su autor o responsable. A tal efecto, resulta sumamente indicativo los datos de los expedientes sancionadores tramitados y resueltos desde Agricultura desde la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015, por agotamiento del plazo máximo disponible:

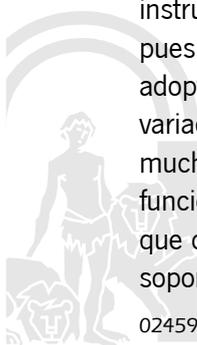
En materia de Protección Animal, durante el periodo comprendido entre el 02/10/16 y 22/01/18, se han tramitado 760 expedientes sancionadores, de los cuales se han declarado caducados 158, lo que supone un 21% del total de expedientes y en términos económicos la suma de 236.414 euros.

En materia de Medicamentos Veterinarios se han tramitado en el mismo periodo 66 expedientes, declarándose caducados 15, lo que representan un 22% de los expedientes y en términos económicos la cantidad 240.217 euros.

Y en materia de Industria en el mismo intervalo de tiempo se han tramitado 17 expedientes sancionadores, de los cuales se han declarado caducados 5, que representa un 29% del total, y en términos económicos la cantidad de 27.7000 euros.

Mientras que en el año 2015, los expedientes sancionadores caducados por transcurso del plazo máximo para resolver y notificar que estaba establecido en seis meses para las mismas materias, resultó muy inferior, así en sanidad animal representó tan solo un 8% de los resueltos, en medicamentos veterinarios un 2,77 % y en industria un 22%.

La diferencia en los datos entre un año y otro justifica de manera fehaciente la necesidad y urgencia de ampliar el plazo de resolución de tres a seis meses, de tal manera que permita a los órganos instructores y resolutores tramitar el procedimiento sancionador con todas las garantías que exige la ley, pues no sólo se requiere resolver en plazo sino resolver motivando las decisiones administrativas que se adopten en cada uno de ellos, y para ello, es necesario tener un conocimiento profundo y técnico de las variadas materias que afectan a la competencia de la Consejería. De ahí que se haga imprescindible en muchas ocasiones la colaboración de los órganos especializados que deben de prestar fuera de sus funciones habituales. Además, hay que tener en cuenta, que las notificaciones de los distintos trámites que componen el procedimiento cuando no son realizadas por vía electrónica, requieren su notificación en soporte "papel" y cuando ésta resulta infructuosa se debe realizar por medio de un anuncio en el " Boletín



Oficial de Estado”, lo que ralentiza la tramitación. Por su parte, los interesados también pueden presentar las alegaciones y documentación que consideren conveniente en apoyo de su defensa a través de las oficinas de Correos, lo que en la práctica suele ocurrir en un porcentaje alto, y cuando es así puede transcurrir más de diez días desde que son enviadas al registro del órgano competente para resolverlas, lo que constituye otro retraso más en los plazos de resolución de los diferentes trámites que componen el procedimiento sancionador. Además, no se contempla un escenario de incremento notable de la plantilla de efectivos que permita revertir esta tendencia de aumentar la caducidad de los procedimientos.

b) Proporcionalidad:

La nueva regulación no añade nuevas cargas administrativas simplemente permite la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por parte de los diferentes órganos competentes de la Consejería con todas las garantías que exige la ley y en beneficio del interés general.

c) Seguridad jurídica:

La normativa propuesta es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la UE, creando un entorno de certidumbre, ya que la modificación propuesta contempla por un lado, de manera expresa los criterios competenciales aplicados por la consejería para la iniciación, instrucción y resolución de sus expedientes sancionadores, y por otro, fija un plazo razonable de resolución y notificación de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y actualiza las competencias de los diferentes órganos de las Consejería con el fin de mejorar y agilizar la tramitación del procedimiento.

d) Transparencia:

Para asegurar la participación ciudadana, con carácter previo a la elaboración del proyecto se ha recabado la opinión de la ciudadanía a través del portal web de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, de acuerdo con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, con el propósito de conseguir el mayor consenso posible y garantizar una adecuada participación de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones que los representan se realizará los preceptivos trámites de audiencia e información pública, y se recabará los informes preceptivos de todos los órganos implicados en el proyecto.

e) Eficiencia y eficacia:

En aplicación del principio de eficiencia y eficacia, la iniciativa normativa apuesta por una gestión óptima de los recursos públicos y pretende con la ampliación del plazo para resolver y notificar a seis meses como con la actualización de las competencias sancionadoras de la Consejería, que se empleen un menor número de recursos económicos y materiales en la tramitación y resolución de los procedimientos.

4. Contenido.

El objeto de este proyecto de decreto es:



a) La atribución de competencias sancionadoras a distintos órganos de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en materia agraria, pesquera, agroalimentaria y de desarrollo rural.

b) Establecer el plazo máximo de resolución y notificación de los procedimientos sancionadores que no disponen de norma reguladora que lo determine.

5. Tabla de Vigencias.

El Decreto deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el mismo y, expresamente, el Decreto 141/1997, de 20 de mayo, por el que se atribuyen competencias en materia de subvenciones financiadas por el Fondo Andaluz de Garantía Agraria y en materia sancionadora a determinados órganos de la Consejería.

6. Referencia a las actuaciones previas y Decisión sobre el tramite de audiencia e información pública.

De conformidad con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, desde el Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural con fecha 17 de marzo de 2017 se ha sometido a consulta pública la elaboración del proyecto de Decreto a través del portal web de la Junta de Andalucía para la posible formulación de alegaciones por los ciudadanos, asociaciones y organizaciones que los representa, habiendo finalizado el plazo el día 7 de abril de 2017, sin que se haya formulado alguna.

El artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, prevé la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general cuando la naturaleza de la disposición así lo aconseje.

Teniendo en cuenta que el Decreto propuesto tiene por objeto actualizar las competencias sancionadoras de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y establecer un plazo máximo para resolver y notificar como consecuencia de las modificaciones legislativas introducidas por 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, del Régimen Jurídico del Sector Público, se considera oportuno iniciar un trámite de audiencia e información pública del proyecto de decreto citado para que, en su caso, la ciudadanía a través de las organizaciones y asociaciones que las representan y las personas interesadas que lo deseen formulen las alegaciones que estimen oportunas.

7. Inexistencia de exigencia técnicas.

El proyecto que pretende aprobarse no requiere la creación o desarrollo de una aplicación informática.

8. Valoración de las cargas administrativas.

La aprobación del proyecto no implica ningún tipo de carga administrativa para la ciudadanía por cuanto afecta a la distribución de competencias sancionadoras entre determinados órganos de la



Consjeria y al plazo para resolver y notificar la resolución expresa de aquellos procedimientos sancionadores cuya legislación sectorial no prevea un plazo específico.

En Sevilla,
El Jefe de Servicio de Legislación y Recursos
Fdo.: David Barrada Abís

Vº.Bº.
El Secretario General Técnico
Fdo.: Alberto Sánchez Martínez

