

MEMORIA JUSTIFICATIVA COMPLEMENTARIA 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

En fecha 15 de mayo del corriente se emitió 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, todo ello en los términos previstos en el artículo 45.1a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con fecha 9 de noviembre del corriente tuvo entrada en el Consejo Consultivo de Andalucía solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Emitido Dictamen por el Consejo Consultivo de Andalucía al respecto, en su Fundamento Jurídico III se manifiesta, literalmente, lo siguiente:

*“En esta ocasión en la página trece y siguientes del expediente se trata de justificar la necesidad de ampliación de los plazos en los procedimientos sancionadores que se mencionan, facilitando cifras sobre número de procedimientos caducados e importe económico de los mismos. Del mismo modo se toma en consideración el efecto beneficioso que supondrá la tramitación electrónica. **Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Consultivo debe insistir en la necesidad de mejorar dicha motivación considerando la duración y complejidad de los trámites en cada uno de los procedimientos afectados**”.*

En atención a lo requerido por el Consejo Consultivo, se emite la siguiente memoria justificativa complementaria de la de 15 de mayo.

La presente memoria se desarrolla en los siguientes epígrafes:

1. Respetto del aumento de los plazos y la mejora en las garantías del procedimiento sancionador.

Es necesario partir del hecho de que los procedimientos para los cuales se propone la ampliación de plazo son de los denominados especiales, los cuales requieren la realización de actuaciones



02459/2015

C/. Tabladilla, s/n 41071 - SEVILLA
Tfo. 955032000:Fax 955032319

Página 1 / 5

Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/>

FIRMADO POR	ALBERTO SANCHEZ MARTINEZ	FECHA	11/12/2018
ID. FIRMA	DAVID BARRADA ABÍS	PÁGINA	1/5

complementarias y más complejas que las de cualquier otro procedimiento administrativo general.

Nos encontramos además en materia sancionadora ante unos procedimientos a los que la jurisprudencia, ya desde un primer momento, ha otorgado una equivalencia al procedimiento penal, pues ambos están destinados a determinar la infracción, el responsable y la sanción a imponer, siendo condición *sine qua non* de éstos respetar la imparcialidad y la objetividad en la actuación administrativa.

De ahí, que el propio Tribunal Constitucional haya extendido las garantías del procedimiento penal al procedimiento sancionador. De tal forma que ***“son de aplicación al ámbito administrativo sancionador las garantías procedimentales recogidas en el artículo 24.2 de la Constitución Española, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución Española. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”***, STCo 18/1981, de 8 de junio.

Esta misma doctrina del Tribunal Constitucional ha declarado, no sólo la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del artículo 25.1 de la Constitución, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, sino que también ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las **garantías procedimentales** recogidas en el artículo 24.2 de la Constitución, no mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, lo que constituye una inveterada doctrina jurisprudencial y postulado básico de la actividad sancionadora de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho (Sentencia 120/1996, de 8 de julio).

De este modo, se han ido aumentando las garantías de los interesados en estos procedimientos, resultando en tal sentido ilustrativa la Sentencia del T. Co. 145/2004, de 13 de septiembre, donde se citan, entre otros, los siguientes derechos que asisten al presunto infractor y que devienen del ámbito penal: el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; el derecho a no declarar contra sí mismo; y, en fin, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el artículo 24.2 la denegación inmotivada de medios de prueba (por todas, Sentencias 7/1998, de 13 de enero; 3/1999, de 25 de enero; 14/1999, de 22 de febrero; 276/2000, de 16 de noviembre; y 117/2002, de 20 de mayo).

A todo ello hay que incluir como garantías del procedimiento la necesaria separación entre la fase instructora y la resolutoria así como las características que debe reunir la resolución que ponga fin a las actuaciones y en menor medida las condiciones impuestas para la adopción de las medidas cautelares.



02459/2015

C/. Tabladilla, s/n 41071 - SEVILLA
Tfo. 955032000:Fax 955032319

Página 2 / 5

Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/>

FIRMADO POR	ALBERTO SANCHEZ MARTINEZ	FECHA	11/12/2018
ID. FIRMA	DAVID BARRADA ABÍS	PÁGINA	2/5

De todo lo expuesto hasta aquí, resulta obvio que un procedimiento garantista con los derechos del presunto infractor requiere la realización de trámites adicionales a los de cualquier otro procedimiento administrativo y que por su trascendencia, no pueden definirse como meramente formales, siendo así que cuando en el ámbito penal o sancionador nos encontramos, su ausencia o realización incorrecta deviene en vicios materiales, pudiendo dar lugar a la anulación total del procedimiento.

Es por ello, que la ampliación propuesta pretende un doble objetivo:

- Por un lado, tal y como se argumentó en la memoria originaria, se pretende reducir el número de expedientes caducados, evitándose de este modo tener que reiniciar reiterativamente expedientes con el peligro de la posible prescripción de la sanción y consiguiente impunidad del infractor y merma de la Hacienda Pública que dejaría de percibir ingresos de naturaleza no tributaria.

- Por otro lado, se pretende **dotar de una mayor garantía al presunto infractor**, facilitando poder realizar actuaciones que en un plazo tan perentorio se llevarían a cabo de manera precipitada o incompleta, tales como la perfecta identificación del presunto infractor, la correcta tipificación de los hechos, la realización de informes periciales, realización de actuaciones de colaboración por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e incluso órganos judiciales, etc.

No cabe duda de que en todos los procedimientos administrativos ha de tenderse a la resolución en el menor tiempo posible, siendo el *leitmotiv* de la actual normativa básica en materia de procedimiento administrativo la simplificación administrativa.

No obstante, esta simplificación administrativa, dentro de la cual hay que incluir el fomento de la Administración electrónica y la reducción de los plazos de resolución, no puede ir en detrimento de la salvaguarda de garantías procedimentales y derechos fundamentales, sobre todo cuando de procedimientos sancionadores se trata. En otras palabras, habrá de lograrse un equilibrio entre la celeridad administrativa que debe exigirse de una Administración moderna y la protección de las garantías que todo ciudadano posee en un procedimiento en el que se está ejercitando una potestad pública tan abrasiva como es la punitiva.

Es por ello que con la ampliación de seis meses propuesta se conseguiría el equilibrio entre ambos intereses en juego, pues por un lado la duración máxima prevista no se considera excesiva a la vista de otros plazos resolutorios existentes en otros ámbitos sancionadores donde el plazo de resolución es de hasta un año, y por otro lado, se garantiza que durante la sustanciación del mismo puedan llevarse a cabo cuantas actuaciones sean precisas para dar cumplimiento a todas las garantías exigibles de los procedimientos de esta naturaleza.

A modo de ejemplo, en un procedimiento ordinario no se exige per se la separación entre la fase instructora y resolutoria, mientras que en un procedimiento sancionador, dicha separación, si bien no con la intensidad que en el procedimiento penal, sí es una garantía que ha de salvaguardarse pero que a la vez dilata la tramitación del procedimiento.

2. Respeto de las dificultades procedimentales en esta tipología de procedimientos.

En segundo lugar, la ampliación de plazos contenida en el Decreto parte de la praxis diaria en la tramitación de este tipo de procedimientos y que ha demostrado sobradamente la insuficiencia del plazo de tres meses. Las principales motivos son los siguientes:



Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/>

FIRMADO POR	ALBERTO SANCHEZ MARTINEZ DAVID BARRADA ABÍS	FECHA	11/12/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	3/5

- La dificultad en la práctica de la notificación.

Si bien, como ya advirtió en Consejo Consultivo en su día al respecto, el impulso a la telematización de los procedimientos administrativos introducido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas es un argumento a favor de la reducción de los plazos de tramitación de los mismos, debido principalmente a la notificación electrónica, no puede obviarse la realidad de los interesados de la mayoría de estos procedimientos sancionadores.

Así, la mayor parte de éstos interesados son personas físicas, siendo opcional para éstos la relación telemática con la Administración y por ende la notificación electrónica, todo ello en los términos fijados por al artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

De este modo, aunque por parte de esta Consejería se está llevando a cabo políticas públicas claramente dirigidas a la implantación de la Administración electrónica, la práctica de las notificaciones en materia sancionadora se sigue realizando rutinariamente mediante la notificación en papel recogida en el artículo 42 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, con la consiguiente notificación por medio de anuncio y edictos establecida en el artículo 44 de la referida Ley.

A esto hay que añadir las dificultades que suele plantear la localización de los domicilios de los interesados, pues en numerosas ocasiones las infracciones denunciadas se producen en explotaciones agrícolas y ganaderas, donde resulta dificultoso practicar la notificación sí como la identificación de los animales de renta y localización de sus dueños. Es por ello que se hace necesario recurrir a consultas en registros administrativos para identificar a los titulares de las explotaciones o a los dueños de dichos animales, consumiéndose en ocasiones un plazo excesivo en dichas actuaciones y generando la caducidad del expediente.

- La complejidad técnica de los expedientes y la necesaria emisión de informes.

Por último, no puede dejarse de tener en cuenta la dificultad técnica que estos expedientes presentan.

Por ello, junto a la tramitación puramente administrativa de los mismos resulta necesario en numerosas ocasiones la emisión de informes de naturaleza técnica, informes que al no resultar preceptivos ni impuestos por la norma, no suspenden en ningún caso el plazo de caducidad de los expedientes.

Hay que considerar asimismo que en numerosas ocasiones los órganos encargados de emitir los referidos informes pertenecen a otras Administraciones públicas y que la complejidad de éstos, véase por ejemplo en materia de transgénicos o medicamentos, requieren un juicio técnico suficientemente fundamentado, exigiéndose un tiempo mínimo para la realización de las respectivas pruebas y emisión de informe.

Esto hace que en determinados procedimientos, donde existan cuestiones técnicas que requieran la emisión de informes cualificados al respecto, el plazo de tres meses devenga totalmente quimérico.



02459/2015

C/. Tabladilla, s/n 41071 - SEVILLA
Tfo. 955032000:Fax 955032319

Página 4 / 5

Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/>

FIRMADO POR

ALBERTO SANCHEZ MARTINEZ

FECHA

11/12/2018

DAVID BARRADA ABÍS

ID. FIRMA

PÁGINA

4/5

3. Conclusiones.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, considerando necesario respetar las garantías procedimentales exigidas por la Jurisprudencia y el Ordenamiento Jurídico respecto de los procedimientos sancionadores, atendiendo al propio perjuicio que supone para la Administración un plazo tan perentorio de resolución y dadas las dificultades procedimentales apreciadas en la tramitación de este tipo de expedientes, con especial incidencia en la práctica de la notificación y la dificultad técnica de los mismos que obligan a recabar en numerosas ocasiones informes que por no ser preceptivos ni venir establecidos en norma legal no suspenden el plazo de caducidad, **se considera adecuado aumentar a seis meses el plazo de resolución de los procedimientos sancionadores incluidos en el Anexo 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.**

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

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



Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/>

FIRMADO POR	ALBERTO SANCHEZ MARTINEZ	FECHA	11/12/2018
ID. FIRMA	DAVID BARRADA ABÍS	PÁGINA	5/5