

**MEMORIA JUSTIFICATIVA PARA LA APROBACIÓN POR PARTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO EN FUNCIONES 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 DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE SU COMPETENCIA.**

**Expte. n.º 546/2017**

El artículo 120 del actual Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, establece lo siguiente:

*“El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, y en los casos de pérdida de cuestión de confianza o aprobación de moción de censura, dimisión, incapacidad, condena penal firme que inhabilite para el desempeño de cargo público o fallecimiento del Presidente. **El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno**”.*

Es el artículo 37 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía el que regula la figura del Gobierno en funciones, estableciendo en sus apartados 2 y 3 lo siguiente:

*“2. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.*

*3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Consejo de Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, **limitándose su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados**”.*

Es objeto de la presente Memoria justificar la aprobación del Proyecto de Decreto referido en el título por el Consejo de Gobierno en funciones. Para ello, se desarrollan los siguientes epígrafes:

**1. Respecto a la consideración como asunto de gestión ordinaria de asuntos públicos de su competencia la aprobación del presente proyecto de Decreto.**

El proyecto de Decreto objeto de esta memoria se inició con la conformidad del Sr. Consejero de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural el 18 de mayo de 2017, dándose cumplimiento a todos y cada uno de los trámites exigidos para su elaboración y recogidos con carácter general en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de de la Comunidad Autónoma, así como en la normativa sectorial que resultaba de aplicación.

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	RICARDO JESUS DOMINGUEZ GARCIA BAQUERO	FECHA	13/12/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	1/5

A fin de no ser reiterativos, nos remitimos en cuanto a los antecedentes fácticos al informe elaborado en su día por la Secretaría General Técnica de esta Consejería, al informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y al Antecedente de Hecho primero del Dictamen formulado por el Consejo Consultivo de Andalucía al respecto.

A la ya de por sí ardua tarea que supone la tramitación de cualquier proyecto normativo hay que añadir la singularidad del presente caso, dado que el proyecto de Decreto fue en su día devuelto por el Consejo Consultivo a esta Consejería, lo que obligó a elaborar nueva memoria justificativa así como a retrotraer actuaciones y comenzar una nueva tramitación subsanando los vicios detectados por este órgano en cuanto a la sustanciación del trámite de audiencia e información pública.

Nos encontramos, por tanto, con un proyecto de Decreto que pese a su dilación en cuanto a su tramitación se encuentra en la actualidad finalizando, únicamente a expensas de la aprobación del mismo por el órgano competente, en este caso, el Consejo de Gobierno en funciones.

Pese a que el Consejo de Gobierno se encuentre en funciones no existe en principio impedimento legal alguno para que dicha aprobación no pueda ser considerada como despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia.

Si bien el “despacho ordinario de los asuntos públicos” del Consejo de Gobierno cesante es un concepto jurídico indeterminado, la propia doctrina y la Jurisprudencia han ido definiendo el mismo. De este modo, tradicionalmente se han distinguido dos concepciones al respecto:

- Una concepción estrecha o limitada, que viene a considerar que el Gobierno en funciones no puede adoptar ninguna decisión que conlleve una valoración o actuación de contenido político.

- Una concepción amplia, que admitiría que el gobierno en funciones puede llevar a cabo actuaciones no sólo administrativas sino también políticas, y considera que tiene vedadas únicamente las actuaciones que impidan una nueva “dirección” u “orientación política” que pudieran comprometer o impedir la actuación del nuevo Gobierno entrante.

En tal sentido resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 2005, donde se realiza una interpretación del artículo 21 de la Ley 50/1997, del Gobierno, (artículo que regula la figura del Gobierno en funciones en términos muy similares al artículo 37 de nuestra Ley 6/2006, de 24 de octubre). Así, respecto de qué ha de entenderse por despacho ordinario de los asuntos considera que ésto se refiere a:

*“Gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza”.*



FIRMADO POR	RICARDO JESUS DOMINGUEZ GARCIA BAQUERO	FECHA	13/12/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	2/5

De fecha próxima a la anterior es también la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005, donde aplicando la técnica de interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados para definir qué ha de entenderse por “despacho ordinario” de los asuntos públicos, es decir, distinguir entre un núcleo fijo o zona de certeza positiva, (qué es claramente “despacho ordinario”), una zona intermedia o de incertidumbre, (que puede o no considerarse “despacho ordinario”), y una zona de certeza negativa, (qué no es un “despacho ordinario”), se dice:

*“El despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse”.*

A la vista de todo lo anterior, y siendo necesario descender al caso en concreto, la aprobación de un proyecto de Decreto que se ha tramitado en todas sus fases de manera ordinaria puede considerarse como “despacho ordinario” de asuntos públicos en los términos del artículo 37 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, todo ello por los siguientes motivos:

- Se trata de un proyecto normativo que ya ha superado todas las fases procedimentales exigidas en su tramitación, resultando meramente circunstancial el hecho de que la última de estas fases, la aprobación por el Consejo de Gobierno, se tenga que realizar por éste cuando se encuentra en funciones.
- Si partimos de la interpretación más restrictiva del concepto “despacho ordinario”, y que limitaría las funciones del Consejo de Gobierno en funciones a las meras tareas administrativas propias de este órgano, independientemente de las funciones políticas que le correspondería como órgano ejecutivo, la aprobación de disposiciones reglamentarias entrarían dentro de estas funciones administrativas.
- Incluso si partiésemos de una interpretación más amplia del concepto “despacho ordinario”, que permitiría la consideración entre éstas además de las funciones meramente administrativas también las políticas, siempre y cuando no implique nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento a un nuevo ejecutivo, la materia regulada en el proyecto de Decreto no puede considerarse bajo ningún concepto como limitativas o condicionadoras de un futuro Gobierno. Se trata en todo caso de realizar una adecuada distribución de competencias sancionadoras dentro de la propia Consejería, así como una ampliación de plazos de resolución de determinados procedimientos sancionadores por los motivos ya expuestos reiteradamente en la Memoria Justificativa del Proyecto y en la Memoria complementaria recientemente elaborada a instancia del Consejo Consultivo de Andalucía, gozando el proyecto normativo en todo caso de carta de naturaleza de reglamento administrativo u organizativo.



02459/2015

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

Página 3 / 5

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

FIRMADO POR	RICARDO JESUS DOMINGUEZ GARCIA BAQUERO	FECHA	13/12/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	3/5

**2. Respeto de la existencia de circunstancias de interés general debidamente acreditada.**

Subsidiariamente, de no considerarse la aprobación del proyecto de Decreto como asunto de gestión ordinaria de asuntos públicos de competencia del Consejo de Gobierno en funciones, pueden no obstante apreciarse circunstancias de interés general que justificarían suficientemente su aprobación.

En tal sentido se hace preciso en primer lugar definir qué es el interés general, para seguidamente considerar si dicho interés general puede apreciarse en este caso concreto.

De este modo, la doctrina ha definido tradicionalmente el interés general como un concepto jurídico indeterminado. No obstante, también es cierto que dicha definición ha ido evolucionando, de tal forma que partiendo de la propia referencia que de éste se hace en nuestro texto constitucional puede definirse como un principio general del Derecho, de tal forma que todas las normas jurídicas, y en especial las normas administrativas, han de interpretarse en el sentido más favorable a los intereses generales, siendo así que las normas jurídicas gozan de legitimidad en la medida en que protegen un bien jurídico, que en el Derecho Público no es otro que el servicio al interés general. Se trata por tanto también de un principio de actuación de las Administraciones Públicas, de tal forma que en su quehacer diario siempre tendrán que tender a satisfacer este interés general, dándole un carácter teleológico.

Cabe concluir por tanto que el interés general es un concepto jurídico indeterminado que requiere concreción en la aplicación de la norma jurídica al supuesto de hecho y excluye por tanto la discrecionalidad en la actuación administrativa. Pero no sólo es un concepto jurídico indeterminado más, sino que opera también como principio de actuación de las Administraciones Públicas y como principio general del Derecho o criterio para la interpretación de las normas jurídicas. En este sentido, el concepto de interés general está íntimamente ligado a la idea de justicia, pero también al de necesidad.

En todo caso, cualquier definición de interés general ha de suponer *per se* una necesidad y un fin comunitario frente a un interés o necesidad particular o privado, a la vez que una primacía de este interés general sobre el particular. Corresponde a las Administraciones Públicas, partiendo del mandato establecido en el artículo 103 de la CE el aseguramiento en términos reales de la satisfacción del interés general

Una vez definido el concepto de interés general procede valorar si dicho interés se aprecia en el proyecto normativo que se propone para su aprobación.

Así, como ya se refirió en la Memoria Justificativa elaborada en su día y en la Memoria Justificativa Complementaria de 11 de diciembre, la ampliación de plazos que se pretende tiene su justificación en los siguientes puntos:

- Respetar las garantías procedimentales exigidas por la Jurisprudencia y el Ordenamiento Jurídico respecto de los procedimientos sancionadores, que requieren de la práctica de trámites adicionales y complementarios a los de cualquier otro procedimiento administrativo.



FIRMADO POR	RICARDO JESUS DOMINGUEZ GARCIA BAQUERO	FECHA	13/12/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	4/5

- Evitar el propio perjuicio que supone para la Administración un plazo tan exiguo de tres meses que conlleva en numerosas ocasiones la caducidad de los procedimientos con el consiguiente peligro de prescripción de la sanción y la consiguiente impunidad del responsable, diluyéndose el efecto disuasorio pretendido con el ejercicio de la potestad sancionadora.

- Solucionar los problemas procedimentales detectados por la praxis de estos 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.

Existen por tanto motivos más que suficientes para considerar que el proyecto normativo no obedece a la simple discrecionalidad de la Administración, recogiendo verdaderos intereses generales en la aprobación del referido proyecto normativo, tales como la salvaguarda de las garantías del interesado, el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora y la protección de la Hacienda Pública.

### 3. Conclusiones.

A la vista de todo lo expuesto cabe afirmar que el Consejo de Gobierno en funciones puede aprobar el 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 de procedimientos sancionadores de su competencia por tratarse de un asunto propio del despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia y subsidiariamente por apreciarse circunstancias de interés general debidamente acreditadas, de conformidad con lo regulado por el artículo 37 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En Sevilla,  
El Viceconsejero

Fdo.: Ricardo Dominguez García-Baquero



02459/2015

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

Página 5 / 5

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

FIRMADO POR	RICARDO JESUS DOMINGUEZ GARCIA BAQUERO	FECHA	13/12/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	5/5