
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario nº 670/2003
Sentencia nº 282 (22-06-2004)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

SANCION URBANÍSTICA.

Legislación de Seguridad Ciudadana. Suspensión.

Procedimiento: Audiencia de la Junta Local de Seguridad.

Incumplimiento: informe preceptivo.

Competencia. Nulidad de sanción.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a veintidós de junio de dos mil cuatro.

Vistos por mi, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento ordinario nº 670/03, seguidos a instancia de T.A., S.C. representado por el Procurador Sr. B,G, y asistido por el Letrado Sr. N.P. contra la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/09/2003 por la que se impone a la demandante la sanción de suspensión de la licencia de apertura por tiempo de un mes, resultan los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.– Con fecha 29-9-03 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta Ciudad, escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 29-9-03 se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada

Recibido con fecha 25-10-03, se dio traslado a la demandante que con fecha 19-11-03 presentó demanda solicitando una sentencia estimatoria de conformidad con el suplico de la demanda.

Mediante resolución de 20-11-03 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 15-12-03. Mediante auto de fecha 16-12-03 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 16-1-04 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 18-2-04 quedó el recurso para sentencia.

SEGUNDO.– En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales con excepción del plazo para dictar Sentencia y su cuantía es de ocho mil euros.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.– Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/09/2003 por la que se impone a la demandante la sanción de suspensión de la licencia de apertura por tiempo de un mes por desarrollar la actividad incumpliendo el condicionado de la licencia. La demandante opone a la actuación administrativa nulidad de la sanción por entender vulnerado el procedimiento al no constar el preceptivo informe de la Junta Local de Seguridad, aduce también que se ha infringido el principio de proporcionalidad en la sanción impuesta. Razones sistemáticas aconsejan seguir el mismo orden propuesto por la actora y comenzar por la alegación formal.

La cuestión planteada se trata de una resuelta por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de los de esta Ciudad, al menos en las sentencias 228/04 de 7 de mayo dictada en el Procedimiento 641/03 y en la 246/03 de 14 de mayo dictada en el procedimiento 521/03 de los seguidos ante dicho Juzgado y en la que allí cita. Los criterios que allí se señalan y que se van a seguir en su integridad son: «SEGUNDO— El motivo del traslado se basa en el incumplimiento de lo prescrito en el art. 29.2 de la LO 1/1992 de 21-2 de Seguridad Ciudadana que dice «2. Por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los aps. g), h), i) y j) art. 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas siguientes: —Municipios de más de quinientos mil habitantes, de hasta un millón de pesetas. —Municipios de cincuenta mil a quinientos mil habitantes, de hasta cien mil pesetas. —Municipios de veinte mil a cincuenta mil habitantes, de hasta cincuenta mil pesetas. —Municipios de menos de veinte mil habitantes, de hasta veinticinco mil pesetas.

Cuando no concurren las circunstancias previstas en el párrafo anterior, en las materias a que el mismo se refiere, los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan.» Al respecto, la cuestión ya se resolvió en la sentencia de 9-1-2004, PO 540/2003 de este Juzgado, en la que se decía: «Para la recurrente, se ha incurrido en una infracción clara de las normas esenciales del procedimiento, art. 62.l.e), ya que se ha omitido un trámite esencial, siendo innecesario invocar la indefensión, mientras que para el Ayuntamiento dicho precepto se debe de interpretar en relación con el art. 54.1 de la LO de 13-3-1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dice que se podrá constituir dicha Junta, no siendo por tanto obligatoria, y que quien la preside

es el Alcalde, que es el mismo que impone la actual sanción, con lo cual habría una subsanación, no habiéndose producido ni siquiera alegado, indefensión.

Con relación a la última argumentación, debe de ser rechazada, ya que si se quisiese entender que la actuación de la Junta Local se suple con la de su Presidente, el Alcalde, entonces se incurriría en otro vicio determinante de nulidad, del mismo 62.1.e), el de infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, que se habrían omitido en su integridad, con lo cual no se puede justificar el incumplimiento de una norma esencial con otro incumplimiento, ya que si debe de informar la Junta debe de hacerlo de acuerdo con sus reglas y no por sustitución del Presidente, además de que en un caso como este se llegaría a violentar y pervertir la voluntad de la ley, ya que si la competencia es del Alcalde y se quiere que el mismo oiga antes a la Junta, no tiene sentido decir que se puede prescindir de este informe de la Junta al ser él su Presidente. Es decir, se justificaría el incumplimiento del precepto en la violación de la finalidad de dicho precepto.

TERCERO.- En cuanto a la cuestión de que realmente no sería preceptivo al tratarse de un órgano no necesario, debe de ser rechazado, aun cuando el argumento realmente es razonable, pues se viene a decir que si el órgano puede existir o no, también se podría prescindir de un informe cuya existencia en última instancia dependería del hecho contingente de la existencia, o no, de la Junta.

La razón de tal rechazo se encuentra en la sentencia del TS, en interés de ley, de 8-4-1997, dictada precisamente en relación con el carácter de la competencia fijada por el art. 29.2 de la LO 1/1992. En dicha sentencia se dice, a fin precisamente de solucionar el problema que podría suponer la inexistencia de la Junta Local —ya que ante dicha inexistencia se podían plantear dos soluciones contrapuestas, una la propugnada por el Ayuntamiento de que si no hay Junta, o incluso aunque la haya, se puede prescindir del informe y otra la que venía a entender que no se podía sancionar en aquellos municipios en los que no hubiese Junta Local de Seguridad— que se trata de una competencia compartida, que puede ser ejercida indistintamente por la Administración Central o por la Municipal. «Por todo lo cual, no puede interpretarse la naturaleza de la competencia sancionadora de los Alcaldes con el carácter de exclusividad que se pretende en la sentencia, ya que se trata de una competencia indistinta, interpretación que es la más acorde con los fines previstos en el art. 1.2 de la Ley 1/1992 que trata de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización atípica de las vías y espacios públicos así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas, pues como dice con razón el recurrente, siempre que una competencia es indistinta se asegura mejor la realización de los objetivos que persigue por cuanto ante la inactividad de un órgano, los restantes pueden actuar». Es decir, cuando no la ejerce la Administración Estatal— o incluso la Autonómica si cuenta con la correspondiente transferencia— y la ejerce el Alcalde se ha querido establecer el informe preceptivo de la Junta Local de Seguridad, que puede ser determinante a la hora de reflejar la gravedad o levedad de la actuación infractora, ya que, es obvio, no es lo mismo si hay

antecedentes que si no los hay, ni si ha habido denuncias o problemas por los mismos o similares motivos o no los hay. Refuerza la anterior conclusión el que la competencia, en última instancia, sea de la Administración Central, ya que al final del precepto se dice que cuando no concurren las circunstancias previstas el Alcalde o bien denunciará o bien propondrá, lo que implica que, si impone la sanción, debe de ser cumpliéndose los parámetros legales, incluida la audiencia de la Junta Local, y que de no existir la mismas no podría darse lugar a la competencia sancionadora del Alcalde. Con la misma razón, si existe la Junta, el Alcalde tiene la competencia, pero debe de oír a aquella, con independencia de que luego siga el criterio de la misma o no, ya que como dice el TS en S 9-2-1999: «El valor de los informes preceptivos consiste en proporcionar al órgano encargado de resolver unos razonamientos y un criterio que puedan servirle para adoptar mejor su decisión, pero no obligar a dicho órgano a sujetarse a lo informado, como ocurre con los informes de carácter vinculante, que desplazan al órgano que informa la decisión de la cuestión informada, por lo que tienen una naturaleza marcadamente excepcional», y ello supone que, precisamente en aras de coordinar esa competencia del Alcalde con las demás Administraciones, deba de oírse a la Junta Local, cuyos datos pueden ser determinantes.

Por otro lado, su audiencia no tiene por qué suponer ningún problema de plazos, ya que el art. 42.5.c) de la Ley 30/1992 prevé la suspensión para la recepción de los trámites preceptivos.

En consecuencia, si el Alcalde quiere ejercer dicha competencia, debe de hacerlo cumpliendo con los preceptos legales, y de lo contrario proceder a denunciar o incluso a proponer la sanción, sin resolverla, habiéndose querido que sanciones de tal naturaleza no se queden circunscritas al ámbito local, que de algún modo se considera subsidiario, pues pese a haber una competencia compartida hay una cierta subsidiariedad del Estado, que actúa cuando no se puedan dar las circunstancias necesarias para la actuación municipal.

Además, en este caso ha podido existir cierta indefensión efectiva, en cuanto no parece que haya habido ni antecedentes ni denuncias por molestias, aspectos ambos que deben de ser tenidos en cuenta a la hora de decidir si se procede a imponer una multa o a decretar la suspensión de la licencia, siendo también relevante el criterio de la Junta Local de Seguridad en relación a la efectiva incidencia en la seguridad ciudadana u orden público, en la existencia de un determinado nivel de tolerancia en determinadas «zonas» o, por el contrario, en la necesidad de un especial rigor en la persecución de dichas conductas, así como, en su caso, en la equidad de la sanción en relación al general cumplimiento o incumplimiento de las normas en la zona o en la determinación de la gravedad real de la conducta en una zona en relación con otros incumplimientos de horarios, ruidos, licencias, que pueda haber.

De todo lo anterior, la conclusión inequívoca, siguiendo el criterio seguido en las SS de 25-4-2001 y 30-4-2001 por el TSJ de Murcia, es la de la nulidad de la sanción impuesta por infracción del art. 62.1.e), todo ello sin perjuicio de la nueva incoación del procedimiento, al no haber prescrito, art. 27 de la LO 1/1992.»

En el PO 695/2003, al darse el traslado el Ayuntamiento, éste alegó que la necesidad de la Junta Local es para cuando se dan determinados requisitos, es decir que se trate de determinadas sanciones, graves o leves, y de determinadas infracciones, las del art. 26 g), h), i), j) de la LO 1/1992, pero ello debe de rechazarse puesto que, como ya se indicó en la transcrita sentencia, la alternativa a esos supuestos no es que se pueda sancionar sin necesidad de la Junta Local, sino que no se puede sancionar siquiera, sino sólo poner en conocimiento o proponer. Si no se estuviese ante uno de estos supuestos, no es que no fuese precisa la intervención de la Junta Local, sino que no podría sancionar en ningún caso el Alcalde, y estaríamos ante otro motivo de nulidad, el de la falta de incompetencia del art. 62.1.b) de la Ley 30/1992. Es decir, para que pueda sancionar el Alcalde con base en la Ley de Seguridad Ciudadana, a la que se ha acudido, es preciso que se reúnan determinados requisitos, y si se disolviese la Junta Local en virtud del carácter potestativo de su existencia, ello equivaldría a la renuncia a ejercer las competencias sancionadoras con base en dicha ley.

Se estaba de acuerdo, por lo demás, en lo poco lógico y anacrónico de la necesidad de oír a la Junta Local, con la negativa incidencia que tiene en el ámbito de la autonomía local, y con la mayoría de las críticas vertidas, pero la falta de sentido o el anacronismo de la Ley no permite soslayar la misma cuando sus preceptos son claros, no pudiendo usarse los criterios de interpretación del art. 3 del CC para dejar de cumplirlos cuando el más flexible de los criterios interpretativos no permite salvar el tenor claro y contundente, y sobre el cual no cabe duda, de ésta. Es decir, no cabe interpretar cuando el tenor literal es claro, aunque no nos guste.

En cuanto a que no sería un vicio de nulidad, también se rechazaba, ya que según se ha visto estamos ante un requisito para el nacimiento de la competencia, según el segundo párrafo del art. 29.2 de la LO 1/1992, por lo que si no se cumple no se puede ejercer la misma, lo que lo constituye en norma esencial del procedimiento y su incumplimiento en un vicio del 62.1.e) de la Ley 30/1992.

CUARTO.- En el presente procedimiento se alega también, además de otras cuestiones ya contestadas en los fundamentos precedentes, que el TSJ de Aragón había confirmado sentencias respecto a asuntos como éste en los que no había informe de la Junta Local, a que es un trámite de mera audiencia, a que no es Ley Orgánica y a que se debería circunscribir a las sanciones relacionadas con el orden público. En cuanto a lo primero no es argumento suficiente, pues es obvio que cada modificación de criterio, o al menos la mayoría, de los órganos judiciales responde a nuevos enfoques o argumentaciones de las partes, que en un momento dado son aceptados por el Juzgado o Tribunal, como en este caso lo fue una alegación novedosa. En cuanto a lo segundo, que una cosa es que no sea vinculante o preceptiva su emisión, sobre lo que ahora no me pronuncio, y otra que de ser así la falta de traslado pueda no considerarse vicio esencial, sobre lo que ya se dijo suficiente en la primera sentencia, según se ha recogido más arriba. En cuanto a que no tiene carácter de Ley Orgánica, según la DF 3ª tiene razón, pero no cambia las cosas, pues sigue siendo aplicable mientras otra ley ordinaria no la derogue o abrogue.

Finalmente, en cuanto a que se debería de circunscribir la intervención de la Junta Local de Seguridad a las infracciones propias de orden público y la seguridad ciudadana, ello puede tener un sentido, pero el problema es que esta ley y sus procedimientos sancionadores son para tal aspecto, por lo que si el Ayuntamiento, en lugar de sancionar de forma específica la infracción de las normas sobre el ruido, decide hacerlo por la Normativa de Seguridad Ciudadana, debe de atenerse a ésta, sin poder hacerse artificiosas distinciones entre asuntos más propiamente de orden público y asuntos poco relacionados, propiamente, con el orden público, pues tienen tal carácter aquellos que estén tipificados como tales en la ley en la que se basa para sancionar.

Se resuelven en las sentencias mencionadas las distintas cuestiones planteadas en el presente procedimiento, con criterios que, ya se ha dicho, son aplicables al presente caso, por lo que procederá estimar el motivo señalado y dejar sin efecto la resolución impugnada, careciendo por ello de objeto el examen del segundo motivo alegado.

SEGUNDO.– No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLO

PRIMERO.– Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por «T.A., S.C.» a la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 12/09/2003 por la que se impone a la demandante la sanción de suspensión de la licencia de apertura por tiempo de un mes por desarrollar la actividad incumpliendo el condicionado de la Licencia.

SEGUNDO.– Anular, dejando sin efecto la mencionada resolución por ser contraria al ordenamiento jurídico.

TERCERO.– No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia, que es firme, y contra la que no puede interponerse recurso ordinario alguno, lo pronuncio, mando y firmo.