



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202400006622

17 JUL 2024

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q24/288/07

**Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta
Ayuntamiento de Zaragoza**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

L01502973 / O00015520

ASUNTO: Sugerencia en relación con la sanción impuesta a Doña (...) por consumo indebido de bebidas alcohólicas (expediente sancionador con referencia 218586/2021).

I. Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En la misma se hacía alusión a lo siguiente:

«En febrero de 2022 se me incoó expediente sancionador 218586/2021 como responsable de la infracción tipificada en el artículo 6.1 de la Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas, fomento de la convivencia y prevención de actuaciones antisociales, hechos acaecidos el día 2 de septiembre de 2021.

En efecto, me encontraba con otros cuatro amigos consumiendo cada uno una lata de cerveza que habíamos adquirido en un bar, ya que en aquella época, con las restricciones horarias derivadas de la pandemia, los bares cerraban a las 23:00 horas, y la bebida fue adquirida precisamente en un bar que nos la sirvió con la advertencia del cierre y de que la deberíamos consumir fuera. Según refleja el boletín de denuncia, esta se produjo a las 23:35 horas, y “al abandonar el lugar recogen las bolsas y el resto de latas dejando limpia la zona”.

Tras recibir la notificación de apertura de expediente sancionador, presenté unas alegaciones, que no fueron analizadas en absoluto por el instructor del expediente,



tras lo que se dictó el Decreto de 28 de marzo de 2022 resolviéndolo con la imposición de una sanción de 300 euros.

Frente a la misma, interpuse recurso porque consideraba que se había omitido una fase esencial del procedimiento, ya que no se había formulado propuesta de resolución, y se solicitó la retroacción del expediente al momento en que debió formularse la propuesta de resolución, y que en la misma se estudiasen y se diesen respuesta a las alegaciones presentadas.

La resolución del recurso se envió a la dirección que tenía en aquel momento, y no la pude recibir, por lo que se publicó en el B.O.E., a pesar de poner en cada escrito mi teléfono y correo electrónico, por lo que fácilmente se podían haber puesto en contacto conmigo.

La siguiente comunicación que recibí fue de Ibercaja, informando que se había dictado orden de embargo de la cuenta bancaria por el Ayuntamiento en fecha 29/12/2023 y por importe de 367,95€ (nº 2301126400003). Con fecha 03/01/2024 procedí al pago de esta cantidad.

Considero que este expediente ha sido incorrectamente tramitado. Pasando por alto su penoso inicio ... en ningún momento se justificó la imposición de una sanción de 300 € cuando el mínimo establecido en la ordenanza es de 150 € y no concurría ninguna circunstancia (molestias a los vecinos, suciedad en el entorno o cualquier otra) que justificase una mayor penalización, las alegaciones no fueron valoradas en su momento, ni se hizo ninguna mención de su contenido en la resolución, como es obligado y, fundamentalmente, se omitió la formulación de propuesta de resolución y su notificación al interesado con un plazo de alegaciones. Si se hubiese cumplido con este trámite, se hubiese excedido el plazo legal de seis meses para resolver y notificar un expediente sancionador, lo que hubiese conllevado su caducidad.»

Segundo.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar información sobre las cuestiones planteadas en el escrito de queja, y en particular, sobre las razones por las que no se da contestación a las alegaciones presentadas por la sancionada en las resoluciones sancionadoras y sobre la motivación para imponer la cuantía de 300 euros de multa, estando el mínimo fijado en 150 euros.



Tercero.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Ayuntamiento de Zaragoza nos remitió el siguiente Informe:

«Con fecha 09 de febrero de 2022 se inicia expediente sancionador contra D^a (...) como presunto responsable de la comisión del siguiente hecho:

"La denunciada consume bebidas alcohólicas junto a otras 5 personas en el Paseo Echegaray nº 154. Siendo denunciado el hecho por Policía Local el día 02/09/2021 a las 23:25 horas".

Con fecha 18 de febrero de 2022 la denunciada recibe el Decreto de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad por el que se inicia expediente sancionador.

Con fecha 23 de febrero de 2022 la denunciada presenta alegaciones solicitando la sustitución de la sanción económica por trabajos en beneficio de la comunidad de acuerdo con lo dispuesto en la Ordenanza Municipal Reguladora del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Con fecha 24 de febrero de 2022 se requiere a la denunciada para que en el plazo de 5 días hábiles aporte la documentación exigida legalmente para sustituir la sanción económica por trabajos comunitarios. La denunciada recibe el escrito mediante acuse de recibo con fecha 16 de marzo de 2022.

Al no haber aportado la documentación requerida en el plazo conferido a tal efecto, con fecha 28 de marzo de 2022, tal y como establece la normativa, se dicta Decreto de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad imponiendo a D^a (...) la sanción de 300 euros de multa por vulneración de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ordenanza Reguladora del Consumo Indebido de Bebidas Alcohólicas en Espacios Públicos y Fomento de la Convivencia. Siendo recibido por la denunciada el día 07 de abril de 2022 mediante acuse de recibo.

Con fecha 21 de abril de 2022 la denunciada interpone recurso contra el Decreto de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad de fecha 28 de marzo de 2022.

Con fecha 01 de julio de 2022 se desestima el recurso en razón de la presunción de veracidad de los hechos manifestados por los agentes de la Policía Local en el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en sus artículos 2º y 7º, además del artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Al no haber recibido la denunciada el Decreto de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad por el que se desestima el recurso interpuesto contra el



Decreto de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad de fecha 28 de marzo de 2022, se procede a su publicación en el BOE de 11 de Agosto de 2022, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Decreto de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad de fecha 01 de julio de 2022 por el que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto por D^a (...) agotó la vía administrativa.

Contra el Decreto anterior el interesado pudo interponer recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto, de conformidad con el artículo 8.1 de la Ley 2911998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Con fecha 05 de enero de 2024 la denunciada solicita copia del expediente sancionador, firmando comparecencia su padre D. (...) a fecha 18 de enero de 2024.»

Cuarto.- La parte interesada en el expediente de queja aportó copia del expediente sancionador tramitado por el Ayuntamiento de Zaragoza.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La cuestión objeto de estudio en este expediente se circunscribe a determinar si en el expediente sancionador tramitado contra Doña (...) por la Consejería del Área de Servicios Públicos y Movilidad del Ayuntamiento de Zaragoza, se han seguido las normas del procedimiento sancionador.

Alega la interesada en el expediente que su escrito de alegaciones presentado en tiempo y forma no ha sido valorado, ni siquiera mencionado, en la Resolución sancionadora, y que el Ayuntamiento de Zaragoza ha omitido en el procedimiento sancionador notificar el trámite de propuesta de resolución a la denunciada, según dispone el artículo 89 de la Ley 39/2015 lo que conllevaría la nulidad de la sanción y la retroacción de actuaciones.



El Ayuntamiento de Zaragoza, según su Resolución sancionadora de 28 de marzo de 2022, considera que actuó conforme a los principios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y respetando los trámites procedimentales a tal efecto dispuestos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

El Ayuntamiento de Zaragoza, según la documentación que ha podido ser observada en el expediente remitido, tras las alegaciones de la instante de la queja frente a la incoación del procedimiento sancionador iniciado, procedió a dictar resolución imponiendo una multa de 300 euros, al considerar que se había cometido la infracción señalada en el artículo 6 de la Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas, fomento de la convivencia y prevención de actuaciones antisociales, que prohíbe:

«la ingesta de bebidas alcohólicas con fines de ocio, en reuniones o concentraciones de tres o más personas, en los espacios públicos, parques, plazas, vías públicas, riberas de los ríos, o cualesquiera otros ámbitos de uso público.»-

Segunda.- En relación con la propuesta de resolución, debe acudirse, en primer lugar, a la normativa de aplicación general y, en concreto, a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que reza así:

“1.El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en las instrucción del procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.*
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.*
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.*



d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.

e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

2. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

3. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esta circunstancia”.

El precepto legal expuesto viene siendo interpretado reiteradamente por la Jurisprudencia de nuestros Tribunales, en atención a las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

En el análisis de dichas circunstancias resulta esencial la determinación de la existencia, o no, de una situación de indefensión material para el afectado por el expediente.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, Sala Segunda, en Sentencia 145/2011, de 26 de septiembre de 2011, mantiene:

“.....Dada la relevante función que en el seno del procedimiento sancionador cumple la propuesta de resolución, hemos dicho que «sin ningún género de dudas, el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador, claramente estipulado en las normas del procedimiento



administrativo, forma parte de las garantías que establece el art.24.2 CE, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento»; de modo que la falta de comunicación de la propuesta de resolución del expediente «constituye sin duda una violación del derecho constitucional del expedientado a su defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador e, incluso, más en concreto.....del derecho del interesado a ser informado de la acusación formulada contra él, reconocido en el artículo 24.2 CE» (SSTC 29/1989, de 6 de febrero, FJ 6; 145/1993, de 26 de abril, FJ 3; 160/1994, de 23 de mayo, FJ 3; Y 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3).

Ahora bien, con arreglo a nuestra propia jurisprudencia, para que la ausencia de notificación de la propuesta de resolución alcance relevancia constitucional es preciso que, como se dijo en la STC 98/1989, de 1 de junio (FJ 7), tal omisión hubiese provocado que disminuyeran las posibilidades de defensa, entendidas como conjunto de facultades de alegación y prueba frente a unos determinados hechos, así como de mantenimiento de los términos esenciales del debate. Por ello, carecerá de toda relevancia constitucional la falta de notificación de la propuesta de resolución si la misma reproduce el contenido del acuerdo de incoación, o en su caso del pliego de cargos, en sus elementos esenciales; relato de los hechos, calificación jurídica de los mismos e individualización de la sanción cuya imposición se sugería. Si el expedientado tuvo oportunidad de alegar respecto de ese contenido, no es posible apreciar que la ausencia del traslado de la propuesta de resolución con la que concluyó la instrucción del expediente mermara su derecho de defensa ni le causara indefensión material alguna (SSTC 145/1993, de 26 de abril FJ 3; y 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5). En este sentido, tanto el art.84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como el art.19.2 del ya citado Real Decreto 1398/1993, autorizan al órgano instructor a prescindir del trámite de audiencia «cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado», de modo que en estos casos la ausencia del trámite por sí sola no ha de producir la ilegalidad de la resolución, pues lo determinante es que se haya producido indefensión real.....» (el subrayado es nuestro).



Tercera.-En el presente caso, a la vista de los datos que han podido ser examinados no parece que pueda concluirse que la actuación administrativa haya causado suerte alguna de indefensión para la instante de la queja, en lo atinente a la falta de notificación de la Propuesta de Resolución.

Concretamente, la interesada tuvo la oportunidad de efectuar alegaciones al Decreto de Incoación del expediente que le fue oportunamente notificado.

Este Decreto, incluía el relato de hechos, calificación jurídica de los mismos e individualización de la sanción que se sugería, aspectos que se recogieron de manera idéntica en la resolución sancionadora que puso fin al expediente.

En consecuencia, la recurrente tuvo la oportunidad de efectuar alegaciones respecto al Decreto de Incoación, que en este caso contenía todos los elementos propios de un Pliego de Cargos o de una Propuesta de Resolución, convirtiéndose de hecho en dicha Propuesta; por lo que no podría mantenerse que esta forma de actuar de la Administración, en el caso analizado, hubiera podido causar a la afectada un supuesto de indefensión material.

Debe añadirse, por otra parte, que las alegaciones que se efectuaron se centraron, en esencia, en cuestiones jurídicas relativas a la modalidad de cumplimiento y a la falta de proporcionalidad de la posible sanción, lo que, de conformidad con lo expuesto más arriba, no permitiría entender que figuren en el procedimiento o fueran tenidos en cuenta otros hechos y otras alegaciones y pruebas, distintas a las aducidas por el interesado, lo que, necesariamente, hubiera exigido la notificación conforme a Derecho de la Propuesta de Resolución.

Por todo ello, desde esta Institución se considera que, en el presente caso, la ausencia de notificación o traslado de la Propuesta de Resolución Sancionadora a la afectada, en principio, no afectaría a la validez de la actuación administrativa objeto de análisis.



Cuarta.- Por otra parte, en cuanto a la vulneración del principio de Proporcionalidad en la sanción impuesta, debe decirse que el artículo 14 de la Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas, fomento de la convivencia y prevención de actuaciones antisociales del Ayuntamiento de Zaragoza, establece que para la graduación de las sanciones se tendrá en cuenta, además de los criterios de graduación establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los siguientes:

- a) La edad de los afectados.
- b) El número de personas afectadas.
- c) La graduación de las bebidas alcohólicas.
- d) El volumen de negocios y los beneficios obtenidos.
- e) El grado de difusión de las infracciones.
- f) El lugar de la infracción.
- g) Las molestias generadas con la conducta.

El artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece como criterios de graduación especialmente a tener en cuenta, pero no únicamente, los siguientes:

- 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

Determina la Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas en su artículo 12 que es infracción leve «*el incumplimiento de*



la prohibición establecida en el art. 6 en los supuestos no calificados como graves».

Y en su artículo siguiente (art.13), la Ordenanza establece las sanciones a imponer por las infracciones previstas, y en las siguientes cuantías:

- a) Infracciones leves: De 150,00 a 600,00 euros.
- b) Infracciones graves: De 601,00 a 1.500,00 euros.
- c) Infracciones muy graves: De 1.501,00 a 3.000,00 euros.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Zaragoza acordó sancionar a la denunciada con una sanción de 300 euros. Dicha decisión no se acompaña de una motivación específica de las circunstancias o criterios que hubieran sido tenidos en cuenta para imponer la sanción máxima establecida, frente a la de 150 euros también establecidos como sanción mínima.

En sus alegaciones frente al Decreto de Incoación del expediente, la expedientada ya argumentaba que de imponerse la sanción de 300 euros, se estaría vulnerando el principio de proporcionalidad que debe presidir la imposición de toda sanción.

En consecuencia, resultando exigible a la Administración la motivación de todas sus decisiones para evitar cualquier arbitrariedad y cualquier situación de indefensión a sus afectados, máxime cuando, como es el caso, se está ante una actividad de naturaleza sancionadora, desde esta Institución se considera que la actuación administrativa podría incurrir en una posible anulabilidad parcial en este aspecto, y que resultaría procedente fijar la misma en el mínimo posible establecido (150 euros).



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

III. RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, se resuelve SUGERIR al Ayuntamiento de Zaragoza, que valore la posibilidad de revocar parcialmente la sanción impuesta, fijándola en su cuantía mínima.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto.

En Zaragoza, a 12 de julio de 2024



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón