



### III. ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### AYUNTAMIENTO DE ARANDA DE DUERO

##### URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS Y SERVICIOS

En relación con el expediente n.º 535/10, que se tramita en el Ayuntamiento de Aranda de Duero, referente a expediente sancionador por construcción de plaza de toros cubierta, en c/ San Francisco esquina Ctra. de Sinovas, de dicho municipio; y no habiendo surtido efecto las notificaciones intentadas por esta Administración, y de conformidad con lo establecido en el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se procede a notificar a los afectados, Toros Ricor, S.L. y Proconse, S.L., con el objeto de que puedan ejercitar sus derechos con las debidas garantías, iniciándose el plazo, para la presentación de los escritos o alegaciones que se consideren convenientes, a partir del día siguiente de la publicación del presente anuncio:

Comunico a Vd. que la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada con fecha 27 de enero de 2011, adoptó entre otros el siguiente acuerdo tomado del borrador del acta:

15. – *Expte. 535/10. Expte. sancionador por construcción de plaza de toros cubierta, en c/ San Francisco esquina Ctra. de Sinovas.*

Visto el informe del Oficial Mayor Letrado de 11/01/2011, que literalmente dice:

Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión de fecha 11 de noviembre de 2010, se adoptó el siguiente acuerdo:

36.7. – *Expte. 535/10. Ayuntamiento. Expediente sancionador por construcción de plaza de toros cubierta, en c/ San Francisco esquina Ctra. de Sinovas.*

En relación con el expediente de referencia y resultando que se han presentado por los interesados una serie de alegaciones a la propuesta de resolución.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 82 de la Ley 30/92 de la LRS-PAC, la Junta de Gobierno Local, por unanimidad, y en votación ordinaria, acuerda, dar traslado del expediente al Sr. Oficial Mayor de este Ayuntamiento D. Ricardo Madrigal Galiana, al efecto de que proceda a emitir informe sobre dichas alegaciones.

A efectos de continuar con el expediente referido en base a dicho traslado, el Letrado que suscribe, procede a la emisión del presente informe, conforme a los siguientes antecedentes y consideraciones jurídicas:



ANTECEDENTES. –

Previo. – Para hacer constar que no se ha podido cumplir con el plazo legalmente establecido para la emisión del presente informe, por la gran carga de trabajo que pesa sobre este Servicio, y asimismo, por la profusa cantidad de actuaciones que obran en el voluminoso expediente referido, en las cuales ha sido necesario instruirse este letrado a los fines solicitados.

Primero. – Según consta en el expediente referenciado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión de fecha 6 de mayo de 2010 se adoptó acuerdo, por el cual, entre otros extremos resuelve:

1.º – Iniciar el procedimiento sancionador por construcción de plaza de toros cubierta y construcciones anejas sin respetar las condiciones de la licencia ambiental y de obras otorgada por Junta de Gobierno con fecha 31 de agosto de 2004, no ajustándose a lo establecido en el Proyecto de Ejecución aprobado, sin respetar las Normas Urbanísticas del PGOU, sin respetar las alineaciones oficiales y con ocupación de dominio público según se desprende de los informes técnicos (Jefe del Servicio de Bomberos de 15 de febrero de 2008, ITI Mcpal de 20 de febrero de 2008, dos informes del Arquitecto Municipal de 23 de febrero de 2008) y jurídico (de 6 de marzo de 2008), de los cuales se les dará traslado junto con el acuerdo que se adopte.

2.º – Las personas presuntas responsables de dicha actuación, coinciden con:

– Promotor Toros Ricor, S.L.

– Arquitectos directores de la obra:

D. José Antonio Benito Arribas.

D. Pablo del Río González.

D.ª María Francisco Garrote.

– Arquitectos Técnicos directores de la ejecución de la obra:

D. Florentino Benito Pinacho.

D. Luis José Benito Arribas.

D. Victoriano del Río González.

– Constructor Proconse, S.L.

3.º – En cumplimiento de lo dispuesto por el art. 42.4 párrafo segundo de la Ley 30/1992, se informa a los interesados que el plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación del procedimiento es de seis meses, desde la fecha del acuerdo de incoación, según el art. 14 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, prorrogable por otros tres meses por acuerdo del órgano que acuerde su incoación, de conformidad con lo establecido en el art. 358.c) del RUCyL. Transcurrido dicho plazo, sin dictarse y notificarse resolución expresa, se producirá la caducidad, art. 44 de la Ley 30/1992 y art. 358.d) del RUCyL. Y cuando la infracción urbanística no hubiera prescrito debe iniciarse un nuevo procedimiento.

4.º – Para la tramitación de dicho procedimiento sancionador se nombra Instructor a doña Pilar Martínez Abejón y Secretario a D. Alfredo Benito del Río, nombramientos que podrán ser recusados de conformidad con lo establecido en el art. 29 de la Ley 30/92.



5.º – De dicho acuerdo de iniciación se dará cuenta, tanto al Instructor como al Secretario nombrados, del mismo modo a las personas presuntas responsables.

6.º – Por el Instructor se comunicará a los presuntos responsables los hechos imputados, las infracciones cometidas, las sanciones que en su caso pudieran recaer y la propuesta de resolución que corresponda. Ultimada la instrucción del expediente, este se elevará al órgano competente para resolver.

7.º – El órgano competente para resolver de conformidad con lo establecido en el art. 357 del RUCYL en concordancia con el art. 21 de la Ley 7/1985 y con el art. 41.23 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, es el Alcalde, quien tiene delegada dicha competencia en la Junta de Gobierno Local mediante Decreto de Alcaldía 581/07, de 20 de junio.

8.º – Contra el acuerdo de incoación de expediente sancionador, por ser un acto de mero trámite, no cabe interponer recurso alguno. Tampoco procede la realización de alegaciones hasta que no se notifique el pliego de cargos al interesado.

Segundo. – Notificado dicho acto a los interesados, por la Sra. Instructora se acordaron actuaciones previas, entre ellas una visita de inspección a las obras, haciéndose acompañar por técnicos municipales para dicha actuación.

Tercero. – En fecha 1 de junio de 2010, por la Sra. Instructora de dicho expediente sancionador, se formula pliego de cargos contra ocho presuntos responsables, a quienes les imputa doce presuntos actos, que pudieran ser constitutivos de infracción urbanística, efectuando una calificación provisional de los hechos como infracción urbanística muy grave.

Cuarto. – Notificado dicho pliego de cargos a los interesados, se abrió fase de alegaciones, que fueron efectuadas por los interesados con el resultado que obra en el expediente.

Quinto. – En fecha 17 de agosto de 2010, por la Sra. Instructora del expediente se acuerda recibir el expediente a prueba, por plazo de treinta días, previa proposición efectuada, se practica la misma con el resultado que obra en el expediente.

Se practicó a instancia de la Sra. Instructora en dicho periodo, prueba de inspección ocular acordada y se recabó informe técnico al Arquitecto Municipal D. Raúl de Frutos García.

Sexto. – Por acuerdo de la Comisión de Gobierno Local de fecha 9 de septiembre de 2010 previo informe emitido por la Letrada de Obras en fecha 31 de agosto de 2010 se resolvió entre otros aspectos:

«1.º - La ampliación en tres meses para la resolución del procedimiento sancionador».

Dicho acuerdo fue notificado a los presuntos responsables.

Séptimo. – En fecha 6 de octubre de 2010 se formulan sendas propuestas de resoluciones individualizadas, a cada uno de los presuntos responsables, en las cuales, tras hacer mención a los antecedentes obrantes en el expediente sancionador, se da respuesta a las alegaciones efectuadas al pliego de cargos, efectuándose la correspondiente valoración de



la prueba practicada, se califica la responsabilidad personal de cada uno de los imputados, tras la consideración de la actuación personal en su momento imputada como acreditada o no, en cada caso. Termina proponiendo, en consecuencia, la imposición de la sanción legalmente prevista al resto de los sujetos declarados responsables, y la declaración exención de responsabilidad del resto.

Dichas propuestas de resoluciones se notificaron a los interesados, concediéndoles audiencia por un plazo de diez días, para que, consultado el expediente sancionador, presentasen los documentos y formularan alegaciones, indicándose en dicha propuesta, que recibidas dichas alegaciones o transcurrido el plazo de audiencia se elevaría todo el expediente al órgano competente para su resolución.

Octavo. – En fecha 3 de noviembre de 2010 por la Sra. Instructora del expediente sancionador referenciado, se emite informe, en el que manifiesta que ante las alegaciones presentadas a la propuesta de Resolución por D.<sup>a</sup> María Francisco Garrote y D. José Antonio Benito Arribas, no puede emitir informe ante las alegaciones presentadas a la propuesta de resolución, pues ello supondría producir indefensión a los alegantes, al quebrantarse el Principio General de la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora en los procedimientos sancionadores; separación que prevé el art. 134.2 de la Ley 30/92 de la LRJAP-PAC de 26 de noviembre, proponiéndose obrar en consecuencia al elevar el expediente al órgano competente para adoptar su resolución final.

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS. –

En relación a las alegaciones a la propuesta de resolución:

Consta en el expediente, escrito firmado por D.<sup>a</sup> María Francisco Garrote de fecha 2 de noviembre de 2010, por el cual formula alegaciones a la propuesta de resolución, alegaciones que fundamentalmente pueden resumirse en falta de responsabilidad por concurrir prescripción de la infracción urbanística y de la responsabilidad objetiva de la alegante, así como nulidad del expediente por considerar lesionado su derecho de defensa, y todo ello, al haberse ejercitado la potestad sancionadora de la Administración, por persona que no tiene la condición de funcionario público, alegándose, resumidamente, que según se desprende de la estructura de personal del Iltre. Ayuntamiento de Aranda de Duero, la Sra. Instructora no ostenta dicha cualidad de funcionario público, por lo que su actuación, pudiera haber incurrido en un supuesto de falta de competencia, dicha actuación habría contravenido nuestro régimen normativo en materia de derecho sancionador, que expresamente prevé, que el ejercicio de las potestades públicas ha de ser ejercido exclusivamente por funcionarios públicos

En el mismo sentido, por escrito de fecha 2 de noviembre, se efectúan alegaciones por D. José Antonio Benito Arribas a la propuesta de resolución dirigida a dicho interesado.

Por su parte se han presentado alegaciones a la propuesta de resolución de D. Pablo del Río González, en su propio nombre y en nombre y representación de la mercantil Proconse, S.L. por las que, fundamentalmente, dan por reproducidas las alegaciones en su día formuladas al pliego de cargos, las cuales fueron ya consideradas por la Instructora en la propuesta de resolución formulada.



Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la Normativa Urbanística y estén tipificadas y sancionadas en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Las infracciones urbanísticas deben ser objeto de sanción previa tramitación del oportuno expediente.

La legislación aplicable viene determinada por:

– Los artículos 111 y siguientes de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

– Los artículos 335 y siguientes del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

– Por remisión expresa del artículo 358 del Decreto 22/2004, se seguirá para la tramitación lo previsto en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

– 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 aplicación supletoria en lo que no se oponga o contradiga al Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

En el procedimiento sancionador deben aplicarse los principios del Derecho sancionador, siguiéndose para la tramitación lo previsto en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El plazo para resolver el procedimiento sancionador es de seis meses desde su inicio, prorrogable por otros tres meses por resolución del órgano que acordó la incoación.

Transcurridos los plazos indicados en la letra anterior sin que se hubiera dictado y notificado la resolución, el procedimiento sancionador debe entenderse caducado, y cuando la infracción urbanística no hubiera prescrito debe iniciarse un nuevo procedimiento, previa declaración expresa de la caducidad del expediente previamente iniciado, sin perjuicio de las interrupciones por la substanciación de un procedimiento penal con identidad de sujetos, hecho y fundamento.

Conforme se regula dicho procedimiento sancionador, concluida la fase probatoria, el Instructor redactará en el plazo de diez días la propuesta de resolución. Dicha propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del expediente y concediéndoles un plazo de diez días para formular alegaciones y presentar los documentos que estimen pertinentes.

Recibidas por el Instructor las alegaciones y documentos o transcurrido el plazo de audiencia, elevará todo el al órgano resolutorio, para que adopte la resolución final, quien resolverá en el plazo de diez días, decidiendo todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente.

En el presente supuesto las propuestas de resolución efectuadas por el Instructor del expediente, dan respuesta a cuantas cuestiones fueron planteadas por los interesados



al pliego de cargos, por lo que han de darse por reproducidas, sin embargo hay dos cuestiones que en fase de alegaciones a la propuesta de resolución se plantean y que no son consideradas por el Instructor; cuestiones que, se centran en la falta de competencia funcional del instructor del expediente sancionador al no concurrir en el mismo la condición de funcionario público y la posible prescripción de acciones, habidas al haberse acordado al menos dos procedimientos sancionadores previos. En concreto, en fecha 4 de abril de 2006 por la Junta de Gobierno Local se acordó el inicio de procedimiento sancionador por infracción urbanística en el expediente municipal 634/04 en relación a las obras de edificación anexa a plaza de toros destinada a zona de box y vivienda.

También se hace referencia a un acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 19 de marzo de 2008, por el cual se acordó incoar procedimiento sancionador en el expediente municipal 810/05 en relación a la licencia de apertura de la plaza de toros cubierta sita en c/ San Francisco C/V a Ctra. de Sinovas que a su vez en su punto 3.º inicio de procedimiento sancionador por infracción urbanística.

Resultando, que por D.ª María Francisco Garrote se argumenta que al encontrarnos ante circunstancias de hecho sustancialmente iguales, no sabe ante que incoación ha de formular alegaciones y hacer valer el principio de Seguridad Jurídica y aún reconociendo que no se formuló pliego de cargos en los anteriores acuerdos de incoación, refiere que esta circunstancia tendría relevancia a efectos de posible prescripción del expediente.

No consta se haya declarado expresamente la caducidad de los anteriores procedimientos cuya incoación se acordó, circunstancia esta que, considero relevante en el sentido que pudiesen haber afectado su derecho fundamental a la defensa y a la seguridad jurídica, pues entiendo que no procede entender que concurra una caducidad tácita, pues existe una obligación genérica a la resolución expresa en todo procedimiento iniciado en la Administración, esta ausencia de declaración de caducidad, podría haber afectado al derecho de defensa y de seguridad jurídica de todos los presuntos responsables de la infracción considerada.

En cuanto a la alegación de falta de concurrencia en el Instructor del expediente sancionador de la oportuna competencia funcional, tradicionalmente se ha establecido una reserva a la condición expresa de funcionario en el ejercicio de funciones que impliquen autoridad, en este sentido el art 137.3 de la Ley 30/1992 de RJAP PAC, en la que refiere la presunción de veracidad de los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad.

En el mismo sentido el Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007 de 13 de abril, que desarrolla el art. 103.3 de la C. Española, afirma en su art. 9.2 «En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas, o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos».

Por su parte el art. 92.2 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local refiere que «Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad... y, en general



aquellas que.... Se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Si bien, el Instructor no es el órgano resolutorio de dicho expediente, lo cierto es que en su condición, adopta actuaciones que entiendo, revisten la condición de autoridad, obsérvese que quien admite o inadmite la prueba propuesta por los interesados, en el ejercicio de su derecho de defensa, es dicho actuante. (Todo ello pese a que se prevé normativamente que pudiera ser Instructor un miembro de la Entidad Local que no reúna la condición de funcionario, por ejemplo un Concejal, hecho este que supone que se hallen abiertas varias opiniones doctrinales contradictorias sobre dicha cuestión), asimismo, entiendo que en todo procedimiento que se discuta la presunción de veracidad de un hecho que ha de constatarse, dicha calificación de constatación del hecho discutido, que ha de efectuarse por funcionario público.

El Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, partiendo de la afinidad entre los principios que por su naturaleza informan el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, permiten que los de aquél sean de sustancial aplicación a éste; así, en ambos campos del derecho y, por consiguiente, en la actividad sancionadora de la Administración, el procedimiento legal a seguir en la imposición de sanciones ha de ser considerado como una garantía de los derechos fundamentales de la persona, de la que no puede privarse al interesado sin vulnerar con ello el art. 24 C.E. de 1978, entre las garantías de ineludible cumplimiento se encuentra la idoneidad, capacidad y competencia del Instructor del expediente.

Por lo tanto, considero que concurren circunstancias que pudiesen llevar a que las actuaciones practicadas en el presente expediente sancionador, se pueden declarar viciadas posteriormente en un procedimiento judicial, advertida esta circunstancia, en base a dar preeminencia al principio de Seguridad Jurídica, (pese a que existe una discusión y debate doctrinal importante sobre la cuestión), ante la contingencia o eventualidad que posteriormente no se pueda ejercitar la acción de disciplina urbanística, y considerando que a fecha actual, sería posible solventar dicha eventualidad, subsanado los defectos advertidos, el letrado que suscribe, dejando a su consideración otra opinión más fundada en derecho, considera procedente, y por ello propongo, dejar sin efecto el expediente sancionador incoado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 6 de mayo de 2010, a cuyo efecto, asimismo, habrá de declararse expresamente la ineficacia o caducidad de cuantas incoaciones de expedientes sancionadores efectuadas en relación a los hechos infractores que en este expediente se contemplan, todo ello sin perjuicio de que, conforme a reiterada jurisprudencia, la mera caducidad y en tanto en cuanto, no prescrita la acción para exigir la responsabilidad urbanística, se incoe nuevo expediente sancionador con sujeción a la normativa aplicable en los términos anteriormente referidos.

La Junta de Gobierno Local, por unanimidad, y en votación ordinaria, acuerda: Dejar sin efecto el expediente sancionador incoado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 6 de mayo de 2010, quedando anulado el mismo, asimismo, declarar caducados los expedientes sancionadores incoados por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fechas 4 de abril de 2006 y 19 de marzo de 2008, todo ello sin perjuicio de que conforme a



reiterada jurisprudencia, la mera caducidad y en tanto en cuanto, no prescrita la acción para exigir la responsabilidad urbanística, se incoe nuevo expediente sancionador con sujeción a la normativa aplicable en los términos anteriormente referidos.

El expediente administrativo se podrá consultar en la Oficina Municipal de Obras, Urbanismo, Servicios e Infraestructuras del Ayuntamiento de Aranda de Duero, sitas en Plaza Mayor, n.º 13, en horario de 9:00 a 14:00 horas, de lunes a viernes.

Aranda de Duero, a 18 de marzo de 2011.

El Concejal Delegado de Urbanismo y Vivienda,  
Eusebio Martín Hernando