

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA RIOJA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Rec. Apelación nº: 39/2016

Ilustrísimos señores:

Presidente:

Don Jesús Miguel Escanilla Pallás

Magistrados:

Don Alejandro Valentín Sastre

Doña Carmen Ortiz Lallana

SENTENCIA Nº 194/2016

En la ciudad de Logroño a 10 de junio de 2016.

Vistos los autos correspondientes al RECURSO DE APELACIÓN sustanciado ante esta Sala bajo el nº 39/2016, sobre URBANISMO, a instancia del GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, GRUPO MUNICIPAL DEL PARTIDO RIOJANO DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, FRECA-ECOLOGISTAS EN ACCION DE LA RIOJA Y PLATAFORMA ASOCIACION SALVEMOS EL PARQUE, representados por la Proc. Sra. Mues Magaña y defendidos por letrado, siendo apelados el AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, que comparece representado y defendido por la Letrada Consistorial, LAZARO CONEXTRAN SLU, representada por el Proc. Sr. Toledo Sobrón y defendida por letrado, JUNTA DE COMPENSACION SI 3 AR9 SECTOR CIDACOS, representada por el Proc. Sr. Varea Arnedo y defendida por letrado y MANUEL CURIEL LORENTE, representado por el Proc. Sr. Toledo Sobrón y defendido por letrado; contra la sentencia nº 258/2015 de fecha 22 de diciembre de 2015 dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 2 de Logroño.

I.-ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Logroño dictó sentencia, con fecha 22 de diciembre de 2015, en la que recayó



el fallo del siguiente tenor literal: Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, GRUPO MUNICIPAL DEL PARTIDO RIOJANO DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, FRECA-ECOLOGISTAS EN ACCION DE LA RIOJA Y PLATAFORMA ASOCIACION SALVEMOS EL PARQUE, y en su nombre y representación por la Procuradora D^a. Gema Mues Magaña, contra Resolución dictada en fecha 30 de septiembre de 2013 por el Excmo. Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja). No se hace expresa imposición de costas.

SEGUNDO. Contra la misma interpuso recurso de apelación la representación de GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, GRUPO MUNICIPAL DEL PARTIDO RIOJANO DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, FRECA-ECOLOGISTAS EN ACCION DE LA RIOJA y PLATAFORMA ASOCIACION SALVEMOS EL PARQUE.

TERCERO. Admitido a trámite dicho recurso de apelación y formulados escritos de oposición al mismo por las representaciones de las partes recurridas, fueron elevados los autos junto con el expediente administrativo a esta Sala.

CUARTO.- Se señaló para la votación y fallo del recurso el día 8 de junio de 2016, en que, al efecto, se reunió la Sala.

VISTOS. Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Alejandro Valentín Sastre.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Es objeto de impugnación en el presente recurso de apelación la sentencia nº 258/2015, de 22 de diciembre de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Logroño, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución dictada en fecha 30 de septiembre de 2013 por el Excmo. Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja).



La parte apelante, constituida por el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Calahorra, Grupo Municipal del Partido Riojano del Ayuntamiento de Calahorra, Freca-Ecologistas en Acción de La Rioja y Plataforma Asociación Salvemos el Parque, solicita la revocación de la sentencia apelada y que se estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto, con cuantos pronunciamientos sean favorables a la parte apelante.

La parte apelante, en fundamentación del recurso que interpone, alega los siguientes motivos: I- infracción del artículo 62.1.b) de la LRJyPAC en relación con lo dispuesto en el artículo 222 de la LOTUR. II- Infracción de la legalidad urbanística aplicable, Plan General y Plan Parcial en relación con los Capítulos I y II del Título III de la LOTUR y el artículo 63.1 de la LRJyPAC; incorrecta aplicación del principio de presunción de inocencia y error en la valoración de la prueba.

Los apelados, Ayuntamiento de Calahorra, Lázaro Conextran SLU, Junta de Compensación SI 3 AR-9 Sector Cidacos y D. Manuel Curiel Lorente, han interesado la desestimación del recurso de apelación y la confirmación de la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La sentencia recurrida en apelación, como se ha dicho, desestima un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución dictada en fecha 30 de septiembre de 2013 por el Excmo. Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja).

La resolución administrativa impugnada, dictada por la Alcaldía Presidencia, acuerda: 1- resolver las alegaciones presentadas en el procedimiento sancionador nº 000022/2012-UR-SAN, en los términos que consta en la resolución y que aquí se dan por reproducidos. 2- Declarar la no existencia de infracción urbanística en la roturación del soto colindante al cauce del río Cidacos junto a la vía verde, por considerar que se han cumplido las determinaciones del Proyecto de Urbanización del Sector.

La sentencia apelada desestima el recurso contencioso-administrativo, en lo sustancial, en base a los siguientes motivos: I- falta de competencia del Alcalde-Presidente para dictar la resolución administrativa: puesto que el Alcalde no ha sancionado por una infracción grave o muy grave, lo que es



competencia del Pleno, no se ha infringido el artículo 222 de la LOTUR. Sólo en el caso de existencia de infracción puede darse falta de competencia del órgano que impone la sanción, determinante de nulidad. 2- Infracción urbanística: el hecho denunciado es la roturación de una zona extensa en las márgenes del río Cidacos, con ocasión de las obras de urbanización del Sector AR-9. No puede afirmarse que los codemandados fueran conscientes de que se hallaban realizando una actuación urbanística prohibida o vetada por el planeamiento, incurriendo en una actuación infractora. Se limitaron a desarrollar el proyecto de urbanización, que es un documento técnico, legalmente aprobado, bajo la fiscalización de la Administración pública y debidamente expuesto públicamente, que se debe presumir que guarda coherencia el planeamiento, Plan Parcial, que le sirve de cobertura.

La parte apelante esgrime, como primer motivo de impugnación de la sentencia apelada, la infracción del artículo 62.1.b) de la LRJAYPAC en relación con lo dispuesto en el artículo 222 de la LOTUR. Alega la parte apelante que iniciado el expediente y calificada la infracción como muy grave, la resolución definitiva, sea para sancionar o no hacerlo, ha de corresponder al órgano que legítimamente tiene atribuido el ejercicio de la potestad en la materia, no siendo de aplicación el artículo 21.1.s) de la Ley de Bases del Régimen Local, aludido en la sentencia, ya que constituye una cláusula genérica y residual a favor del Alcalde de atribuciones asignadas al municipio, cuando no estén atribuidas a otros órganos municipales, lo que no es el caso.

Para un mejor examen de este motivo, la Sala considera de interés reseñar los siguientes antecedentes que evidencia el examen del expediente administrativo: I- por Decreto de la Alcaldía Presidencia de fecha 30 de octubre de 2012 sea cuerda, entre otros pronunciamientos, incoar procedimiento sancionador a la Junta de Compensación del Sector Cidacos como promotor, a Lázaro Conextran SL como empresario de las obras y D. Manuel Curiel Lorente como técnico director de las mismas, para determinar la responsabilidad administrativa en la que hayan podido incurrir por la roturación del soto colindante al cauce del río Cidacos junto a la vía verde, como consecuencia de las obras de urbanización del Sector Cidacos, con incumplimiento de las especificaciones del Proyecto de Urbanización del citado



Sector. En la misma resolución se resuelve: SEGUNDO.- Los hechos podrían ser constitutivos de una infracción que en principio y a resultas de la instrucción del procedimiento, podría calificarse como muy grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 218 de la LOTUR 5/2006, al haber afectado a espacio calificado por el Plan Parcial del Sector Cidacos como zona verde.... CUARTO.- El órgano competente para la resolución del presente procedimiento sancionador es el Pleno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 222 de la LOTUR.... SEPTIMO.- Notificar la presente resolución a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días, ..., para que aporten cuantas alegaciones estimen convenientes y, en su caso, propongan pruebas II- A solicitud de los expedientados, la Alcaldía, mediante resolución de fecha 21 de noviembre de 2012, acordó conceder una prórroga por plazo máximo de siete días para la presentación de alegaciones. III- Los expedientados presentaron escritos de alegaciones (ff. 52 y ss, ff. 62 y ss y ff. 68 y ss), sobre los que informaron la Ingeniero Técnico Agrícola y el Aparejador Municipal (ff. 230 y ss y ff. 241 y ss). IV- Con fecha 27 de diciembre de 2012 se acordó la apertura del periodo de práctica de prueba. V- Con fecha 24 de mayo de 2013 el Instructor formula propuesta de resolución en los siguientes términos: Primero.- Estimar la alegación interpuesta por Lázaro Conextran SL respecto de la inexistencia de infracción urbanística, no entrando a valorar el resto de alegaciones presentadas por los interesados dadas las consecuencia derivadas de esta estimación. Segundo.- Declarar la no existencia de infracción urbanística en la roturación del soto colindante al cauce del río Cidacos junto a la vía verde, por considerar que se han cumplido las determinaciones del Proyecto de Urbanización del Sector. VI- Notificada la propuesta de resolución a los interesados, efectuaron alegaciones el Grupo Municipal Socialista, el PR, la Plataforma Salvemos el Parque y Ecologistas en Acción, sobre las que emitió informe el Aparejador Municipal. VII- Por providencia del Instructor de fecha 27 de septiembre de 2013 se acuerda elevar a la Alcaldía la propuesta de resolución formulada, junto con todos los documentos, alegaciones e informes obrantes en el expediente administrativo, para que dicte la resolución procedente. VIII- Con fecha 30 de septiembre de 2013, por el Alcalde, se dicta resolución del expediente sancionador, declarando la no existencia de infracción urbanística.



El artículo 217 de la LOTUR 5/2006, a la fecha de los hechos (octubre de 2007), establece: 1. Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren las prescripciones contenidas en la legislación y el planeamiento urbanístico, tipificadas y sancionadas en aquélla.

El artículo 218 de la LOTUR establece: ... 2. Son infracciones muy graves las que afecten a zonas verdes, espacios libres, dotaciones, equipamientos o suelo no urbanizable especial.

El artículo 222 de la LOTUR establece: 1. Corresponde al Alcalde sancionar por las infracciones leves y al Ayuntamiento Pleno por las graves y muy graves, salvo en el caso de Logroño, en que corresponderá a la Junta de Gobierno Local de acuerdo con lo previsto en la legislación básica de régimen local.

El artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece: 1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: ... s) Las demás que expresamente le atribuyan la leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

En el presente supuesto, del examen de los antecedentes antes reseñados, resulta que se ha tramitado, por la Administración demandada, un procedimiento sancionador para determinar la posible existencia de una infracción urbanística muy grave, habiendo sido finalizado el procedimiento por una resolución que no aprecia la existencia de infracción urbanística.

Si bien el artículo 222 de la LOTUR utiliza la expresión sancionar, en concreto “ Corresponde al Alcalde sancionar por las infracciones leves y al Ayuntamiento Pleno por las graves y muy graves” , ha de interpretarse el precepto legal en el sentido de que establece la competencia para resolver el expediente sancionador, no solamente para sancionar.

El artículo 21.1 s) de la LBRL, antes transcrito, proclama la competencia del Alcalde para aquellas funciones que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al Municipio y no atribuyan a otros órganos



municipales, lo que no sucede en el caso que se enjuicia, en el que la competencia municipal en materia de *infracciones urbanísticas graves y muy graves* se adjudica al Ayuntamiento Pleno.

El artículo 134 de la LRJAPAC establece: 2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos. El artículo 135 de la LRJAPAC establece: Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos: A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

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 al supuesto examinado, en su artículo 10, establece: 1. A efectos de este Reglamento, son órganos administrativos competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores las unidades administrativas a las que, de conformidad con los artículos 11 (LA LEY 3279/1992) y 21 de la LRJ-PAC (LA LEY 3279/1992), cada Administración atribuya estas competencias, sin que puedan atribuirse al mismo órgano para las fases de instrucción y resolución del procedimiento. 2. Los órganos competentes para la iniciación, instrucción y resolución son los expresamente previstos en las normas sancionadoras y, en su defecto, los que resulten de las normas que sobre atribución y ejercicio de competencias están establecidas en el Capítulo I del Título II de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LA LEY 3279/1992) y del Procedimiento Administrativo Común. Cuando de la aplicación de las reglas anteriores no quede especificado el órgano competente para iniciar el procedimiento, se entenderá que tal competencia corresponde al órgano que la tenga para resolver. En el ámbito de la Administración Local son órganos competentes para la resolución los Alcaldes u otros órganos, cuando así esté previsto en las correspondientes normas de atribución de competencias.



El artículo 18 del mismo Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, establece: Concluida, en su caso, la prueba, el órgano instructor del procedimiento formulará propuesta de resolución en la que se fijará de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que propone que se imponga y las medidas provisionales que se hubieran adoptado, en su caso, por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el instructor del mismo; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

Finalmente, el artículo 20 del mismo Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, establece: ... 4. Las resoluciones de los procedimientos sancionadores, además de contener los elementos previstos en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LA LEY 3279/1992) y del Procedimiento Administrativo Común, incluirán la valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

Como se ha dicho, la expresión sancionar utilizada por el artículo 222 de la LOTUR no ha de interpretarse en términos de que la competencia al Pleno únicamente se atribuye cuando la resolución que ponga fin al procedimiento declare la existencia de infracción; ha de interpretarse, el precepto legal citado, en el sentido de que establece la competencia para resolver el expediente sancionador tramitado, competencia que viene atribuida por razón de la materia, infracción grave o muy grave, no por el contenido de la resolución a adoptar.

Ha de señalarse, a mayor abundamiento, que, en el presente supuesto, como se ha indicado, el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador dice: El órgano competente para la resolución del presente procedimiento sancionador es el Pleno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 222 de la LOTUR.



En todo caso, ha de señalarse que la interpretación que sostiene la sentencia apelada sobre el artículo 222 de la LOTUR, considera la Sala que exigiría que la propuesta de resolución se hubiera sometido al estudio del Ayuntamiento Pleno, y ello, a fin de que éste resolviera que el expediente sancionador pasara al Alcalde para que pudiera dictar una resolución de inexistencia de infracción, si se admitiera que el Ayuntamiento Pleno no tiene atribuida competencia para efectuar esta declaración. Esto, a la vista del expediente administrativo, no se aprecia que se haya observado, pues, como se ha indicado, el Instructor acordó elevar las actuaciones a la Alcaldía, no constando ninguna elevación de las mismas al Pleno.

El artículo 62 de la LRJyPAC establece: 1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: ... b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

En definitiva, el acuerdo ha sido adoptado por órgano manifiestamente incompetente y es nulo de pleno derecho, lo que determina la estimación del recurso de apelación.

TERCERO. La estimación del recurso de apelación ha de conllevar la estimación del recurso contencioso-administrativo. Ahora bien; el acogimiento del recurso contencioso-administrativo ha de determinar la nulidad del acto administrativo impugnado y que se someta al conocimiento del Ayuntamiento Pleno el expediente sancionador, y ello, a fin de que el órgano competente para resolver dicte resolución conforme a derecho.

Por razones obvias, al ser el Ayuntamiento Pleno el órgano competente para dictar resolución en el procedimiento administrativo sancionador, no procede entrar en el examen del segundo de los restantes motivos esgrimidos en fundamentación del recurso de apelación.

CUARTO. No procede hacer una condena en costas, al haber sido estimado el recurso de apelación, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.2 de la LJCA.



VISTOS los preceptos legales citados y demás generales de pertinente aplicación

FALLO

Que estimamos el recurso de apelación interpuesto, por la representación de GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, GRUPO MUNICIPAL DEL PARTIDO RIOJANO DEL AYUNTAMIENTO DE CALAHORRA, FRECA-ECOLOGISTAS EN ACCION DE LA RIOJA Y PLATAFORMA ASOCIACION SALVEMOS EL PARQUE, contra la sentencia nº 285/2015, de 22 de diciembre de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 2 de Logroño, que revocamos íntegramente, debiendo en su lugar estimarse el recurso contencioso-administrativo, con el alcance establecido en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia. Todo ello, sin que proceda hacer una condena en costas.

Así por esta nuestra Sentencia, que es firme -de la que se llevará literal testimonio a los autos- y definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado-Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario de la misma, certifico.

