



**Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid**

C/ Gran Vía, 52 , Planta 6 - 28013  
45029730

NIG: 28.079.00.3-2014/0022215

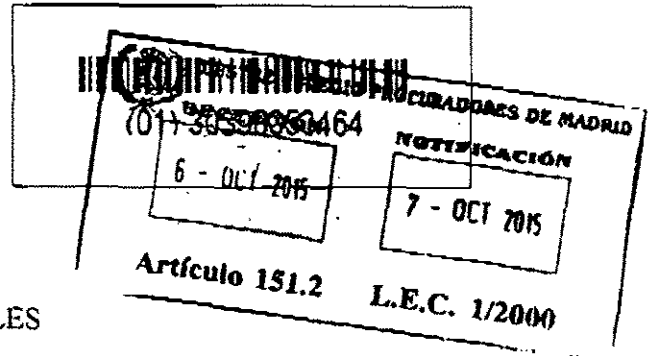
**Procedimiento Ordinario 476/2014**

**Demandante/s:** LAFUENTE CELA, S.L.

**PROCURADOR D./Dña.**

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MOSTOLES

**PROCURADOR D./Dña.**



**SENTENCIA Nº 270/2015**

En Madrid, a once de septiembre de dos mil quince.

Visto por mí, Ilma. Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar García Ruiz, Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid, el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 476/2014 y seguido por el PROCEDIMIENTO ABREVIADO, sobre INFRACCIONES Y SANCIONES (ESPECTÁCULOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS) contra la Resolución de 29 de septiembre de 2014, del Comité Ejecutivo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, del Ayuntamiento de Móstoles, recaída en el expediente 8210/2014.

Son partes en dicho recurso, como demandante LAFUENTE CELA S.L., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_ y dirigida por el Letrado D. \_\_\_\_\_ como demandada el Ayuntamiento de Móstoles, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_ y dirigida por el Letrado D. \_\_\_\_\_

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_ en nombre y representación de LAFUENTE CELA S.L. se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución a que antes se ha hecho referencia. Admitido el recurso a trámite, se procedió a reclamar el expediente administrativo que, una vez recibido, se puso de manifiesto a la parte recurrente para que formalizase la demanda dentro del correspondiente plazo, lo que verificó mediante un escrito en el que expuso los hechos y alegó los fundamentos de derecho que estimó oportunos.

SEGUNDO.- La representación procesal de la demandada se opuso a la demanda solicitando que se dictase una sentencia por la que se desestime el recurso en todos sus pedimentos.



TERCERO.- No habiéndose solicitado por las partes personadas el recibimiento a prueba, no se estimó, por tanto, necesario el trámite de conclusiones declarándose a continuación los presentes autos conclusos, quedando, pues, pendientes sólo del dictado de esta sentencia.

CUARTO.- En la sustanciación de las presentes actuaciones se han observado los preceptos y prescripciones legales en vigor.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso la Resolución de 29 de septiembre de 2014, del Comité Ejecutivo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, del Ayuntamiento de Móstoles, recaída en el expediente 8210/2014, por la que se impuso a la mercantil recurrente una sanción de clausura por seis meses del local Bar Especial "Kronen" del que es titular y está ubicado en la calle Carcavilla, nº Todo ello por la comisión de una falta grave al haberle sido impuestas tres sanciones firmes en el año anterior por los mismos hechos.

SEGUNDO.- La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla.

En concreto, solicitó en su demanda que se anule y deje sin efecto el acto impugnado y condene a la Administración a archivar el procedimiento sancionador con las consecuencias que ello conlleva. En apoyo de tales pretensiones, la demandante ha negado los hechos imputados, sostiene que la Administración demandada ha desconocido el deber de motivación que le incumbe y denuncia la vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes en el procedimiento sancionador, todo ello aduciendo una vulneración del principio non bis in idem.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho; todo ello con base en los hechos y fundamentos de derecho que expuso su representante procesal en el escrito de contestación a la demanda y que se tienen ahora por reproducidos.

TERCERO.- Situados en este caso en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, será preciso comenzar los razonamientos que conducirán a la decisión del presente litigio recordando que, conforme a una consolidada línea jurisprudencial elaborada sobre la base de la doctrina reiteradamente pronunciada por el Tribunal Constitucional, los principios del Derecho penal son de aplicación en este ámbito en que os encontramos, con ciertos matices, siendo muy ilustrativa en este sentido la STC 243/2007, de 10 de diciembre, en la que el Tribunal Constitucional dice lo siguiente: "desde la STC 18/1981, de 8 de junio (FJ 2), hemos declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas, no sólo de los principios



sustantivos derivados del art. 25.1 CE (considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado), sino que también hemos proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales insitas en el art. 24.2 CE; no mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE. En particular, respecto del derecho a la presunción de inocencia, este Tribunal ha declarado con reiteración que “rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador, garantizando el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad” (por todas, STC 341/1993, de 18 de diciembre).

Junto a lo anterior tampoco estará de más recordar que la conexión de la presunción de inocencia con el principio de culpabilidad es indiscutible en el ámbito sancionador, traduciéndose, de un lado, en el derecho a desarrollar la oportuna actividad probatoria en descargo, así como el derecho a que sean efectivamente probados, para declarar la culpabilidad de su autor, los hechos imputados al inculcado en el expediente.

En este sentido cabe traer a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 45/1997, de 11 de marzo, que señala que “Por lo que se refiere en concreto al derecho a la presunción de inocencia, hechos declarado en STC 120/1994 que “la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías (art. 6.1 y 2 del Convenio Europeo de 1950), al cual se aporte una suficiente prueba de cargo”, de suerte que la presunción de inocencia es un principio esencial en materia de procedimiento que opera también en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora (SSTS 73/1985 y 1/1987), añadiéndose en la citada STC 120/1994, que “entre las múltiples facetas de este concepto poliédrico en que consiste la presunción de inocencia hay una procesal, que consiste en desplazar el “onus probandi” con otros efectos añadidos. En tal sentido hechos dicho ya (...) que presunción de inocencia comporta en el orden penal “stricto sensu” cuatro exigencias que enumera nuestra STC 76/1990 y recoge la 138/1992, de las cuales sólo dos, la primera y la última, son útiles aquí y ahora, con las necesarias adaptaciones “mutatis mutandis” por la distinta titularidad de la potestad sancionadora. Efectivamente, en ella la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculcado una “probatio diabolica” de los hechos negativos”. En suma, para que la presunción constitucional quede desvirtuada será necesario la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado, habiéndose declarado por esa misma doctrina que la prueba de presunciones puede considerarse suficiente para desvirtuar la exigencia constitucional siempre que los hechos de que se extraiga la conclusión que la presunción comporta queden plenamente acreditados y la conclusión resulte razonable.

Debe asimismo reseñarse que el procedimiento sancionador ha de descansar en una actividad probatoria de cargo, en el sentido de que de ella pueda deducirse tanto la realidad del hecho infractor como la culpabilidad de la persona a quien le es imputable, al ser aplicables al ámbito administrativo sancionador los principios inspiradores del orden penal (SSTC núm. 89/96, 76/90 y SSTS de 28 de abril de 1995 y 27 de abril de 1998, entre otras).



Y bajo tales consideraciones y a la luz de los hechos ocurridos tal como se derivan del expediente administrativo, es cómo se habrán de analizar las pretensiones ejercitadas en este recurso.

CUARTO.- Expuestas más arriba las respectivas posiciones procesales que, en esencia, han mantenido las partes en estos autos, procede entrar a resolver los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda, comenzando por aquél que imputa a la resolución recurrida una falta de motivación que, dice la actora, le produjo indefensión.

Al respecto conviene recordar que la motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico. Así lo proclama el artículo 54 LRJAP citado y así lo reitera la jurisprudencia del Tribunal Supremo al señalar que su finalidad es que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración con el fin de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto [STS de 30 de julio de 2008 (Rec. Cas. 5266/2004)].

La motivación de las decisiones administrativas representa la exteriorización de las razones que la Administración ha tenido en cuenta para adoptar una resolución, por lo que no podrá consistir en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad (STC 77/2000). Esta exigencia es consecuencia de la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos (STC 73/2000) y supone no sólo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos (STC 26/1981). La motivación del acto administrativo cumple además diversas funciones: en primer lugar, viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración Pública, y, en segundo lugar, garantiza que el administrado podrá impugnar, en su caso, el acto administrativo, con posibilidad real de criticar la bases en las que se fundamenta, haciendo posible, finalmente, el control jurisdiccional del acto administrativo recurrido -artículo 106.1 CE- (SSTS de 18 de abril de 1990 y de 4 de junio de 1991). En consecuencia, cuando el acto administrativo carece de motivación se impide el control jurisdiccional que viene constitucionalmente impuesto, pues se impide comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad (STC 77/2000).

La motivación del acto administrativo es, en definitiva, una consecuencia derivada de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad garantizados en el artículo 9.3 CE, pudiendo considerarse, desde otra perspectiva, como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE sino por el principio de legalidad en la actuación administrativa que surge del artículo 103 CE.

Por último, deberá recordarse que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Niza el 7 de diciembre de 2000, regula en su artículo 41 el "Derecho a una Buena Administración", incluyendo dentro del mismo, en particular, "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones".

Así lo había venido declarando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre otras, en SSTJCE, de 29 de febrero de 1996, (Bélgica/Comisión, C-56/93), 7 de marzo

de 2002 (Italia/Comisión, C-310/99) y 12 de diciembre de 2002. A los efectos a los que posteriormente se hará referencia, debe destacarse cómo el citado Tribunal, en STJCE de 2 de abril de 1998 (Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95) declaró que el requisito de la motivación "debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución del que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes"; el requisito que aquí nos concierne debe, finalmente, "apreciarse no sólo en relación con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate".

QUINTO.- En la Resolución recurrida se relata detenidamente que el Acuerdo de iniciación del expediente sancionador se adoptó en fecha 7 de julio de 2014, imputándose a la mercantil ahora demandante *"la comisión de una infracción tipificada como grave en el artículo 38.15 en relación con el artículo 39.1 de la Ley 17/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, que lleva aparejada la sanción de: Clausura del Local por un periodo máximo de 6 meses de acuerdo con el artículo 41.1.b) del citado cuerpo legal sobre la base de los siguientes hechos: el incumplimiento del horario de cierre en el bar especial denominado "Kronen" sito en la C/ Carcavilla, 7"*. Es decir, el expediente sancionador que culmina con la resolución aquí recurrida se inicia por la posible comisión por la actora de una falta grave, relativa al incumplimiento del horario de cierre de la actividad, y que se propone sancionar la demandada con la correspondiente a tal falta grave, según la norma legal de aplicación.

Sorprendentemente, sin embargo, la demandada informa a la actora y resuelve expresamente, que la imposición de la sanción de clausura del local en cuestión por un periodo de seis meses no lo es por la comisión de tal infracción grave tipificada en el artículo 38.15 de la Ley 17/1997 que se cita en la propia resolución, sino por la relativa a la comisión de otra falta grave tipificada en el mismo artículo 38 citado pero en su apartado 13, esto es, por la comisión de una falta grave *"por tres sanciones firmes en el año anterior por los mismos hechos"*, lo que se ratifica en la parte dispositiva de la resolución aquí enjuiciada cuando en la misma se impone la sanción en cuestión *"según lo previsto en los artículos 41.2.b) DE LA Ley 17/1997"*.

A la vista de lo así resuelto por la Administración demandada no sólo resulta que la resolución recurrida carece de una motivación idónea para permitir a la actora conocer, sin la indefensión material que proscriben los preceptos constitucionales y legales de aplicación al respecto, sino que la escueta motivación que se contiene en aquella resulta claramente inadecuada y contraria al ordenamiento jurídico. Y ello por cuanto no es de recibo, por la vulneración que del principio de tipicidad y de culpabilidad que ello implica, que el expediente sancionador se inicie con la imputación de una falta concreta y se termine con la sanción por la comisión de otra completamente distinta.

Junto a lo anterior, no estará de más recordar, para cerrar el presente Fundamento, lo que el Tribunal Constitucional dejó establecido para un asunto similar en su STC 189/2013, de 7 de noviembre de 2013, la resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Bilbao, respecto del artículo 32 j) de la Ley del Parlamento Vasco 4/1995, de 10 de noviembre, en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, y para interpretación conforme del precepto en cuestión que tipificaba como falta muy grave la comisión de “más de dos faltas graves en un año”.

Dijo al Alto Tribunal en la citada STC que

*“... el cuestionado artículo 32 j) de la Ley vasca puede interpretarse en el sentido de que no vuelve a castigar la misma comisión de sendas faltas graves en el citado periodo inferior al año, sino que atiende a que por el infractor, en dicho plazo, se haya incurrido no sólo en las reiteradas dos infracciones —que fueron, en su caso, sustento fáctico de las previas sanciones—, sino en «más de dos», es decir, que se haya vuelto a infringir la normativa que la tipificación sancionadora pretende proteger.*

*Lo expuesto implica, en consecuencia, que para incurrir en esta infracción es preciso llevar a cabo nuevos y distintos hechos constitutivos de infracción grave, que constituirán el objeto propio de la tercera infracción, sin perjuicio de la cualificación específica que le imprime la circunstancia, manifestada en el precepto cuestionado, de la reincidencia.*

*Nos encontramos, así, acogiendo lo manifestado por el Fiscal General del Estado, con un precepto sancionador que castiga la comisión de hechos nuevos, si bien agrava la punición de éstos —y no de los que constituyeron las dos faltas graves ya cometidas y sancionadas— en atención a que en el limitado espacio temporal de un año el infractor haya cometido más de dos faltas graves.*

*Lo que lleva a afirmar la naturaleza agravante que en el precepto cuestionado ostenta la mención a las previas infracciones graves, en los términos de la STC 150/1991, de 29 de julio, en cuyo fundamento jurídico 8, sobre la agravante penal genérica, concluíamos que «es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena a imponer por el delito cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia. Y si bien es indudable que la repetición de delitos propia de la reincidencia presupone, por necesidad lógica, una referencia al delito o delitos repetidos, ello no significa, desde luego, que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo que han sido tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos, según los casos, bien (según la perspectiva que se adopte) para valorar el contenido y su consiguiente castigo, bien para fijar y determinar la extensión de la pena a imponer. La agravante de reincidencia, por tanto, queda fuera de círculo propio de principio non bis in idem. Finalmente, tampoco es aceptable el argumento de que no es conforme con la Constitución agravar la pena por hechos anteriores a la comisión del delito, que el Juez razona a partir de lo dispuesto en el art. 25.1 in fine CE. Basta con señalar, al efecto, que la exigencia del art. 25.1 CE se refiere a la vigencia, en el momento de cometerse el nuevo delito, de la norma sancionadora; por ello, lo determinante, a efectos de la adecuación a la Constitución, es que se aplique una norma reguladora de la reincidencia que esté vigente en ese momento, según la exigencia*

de previa lege; norma que, como se ha dicho, no sanciona hechos anteriores, sino los constitutivos del nuevo delito, agravando la correspondiente pena».

6. El precepto impugnado admite, por lo expuesto, una interpretación conforme con la Constitución si se entiende, como se ha venido razonando, que centra la sanción muy grave en la efectiva comisión de una tercera infracción grave, adicional, nueva y distinta a las dos igualmente graves previamente cometidas, no siendo éstas nuevamente sancionadas mediante este artículo, sino que son meramente incluidas en el tipo sancionador para ser tenidas en cuenta a los efectos de cualificar la nueva infracción que, empero, se erige en el objeto estricto del precepto cuestionado. Tal es el sentido que ha de darse al precepto para acomodarlo con el tenor y espíritu del 25.1 CE, lo que determina, en los términos expuestos la correspondiente referencia en el fallo para excluir cualquier otra interpretación que sería vulneradora del art. 25 CE y por lo tanto inconstitucional”.

Por lo hasta aquí expuesto y razonado, que da lugar a declarar la nulidad de la resolución recurrida, procede ya resolver la estimación del presente recurso sin necesidad por ello de entrar a conocer del resto de los motivos impugnatorios vertidos en la demanda.

SEXTO- De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer a la Administración demandada las costas causadas en el presente recurso, limitadas conforme autoriza el apartado 3 del precepto legal citado a la cantidad máxima de ochocientos euros.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, emanada del pueblo español, me concede la Constitución.

#### FALLO

1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo PO número 476/2014, interpuesto por la representación procesal de LAFUENTE CELA S.L. contra la Resolución de 29 de septiembre de 2014, del Comité Ejecutivo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, del Ayuntamiento de Móstoles, recaída en el expediente 8210/2014.

2.- Declarar la nulidad de la citada resolución por no ser la misma ajustada a Derecho.

3.- Con imposición a la Administración demandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

Contra la presente resolución que ES FIRME no cabe interponer recurso ordinario alguno. Procédase conforme a lo previsto en el artículo 104 de la Ley Jurisdiccional.



Así, por ésta mi Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, llevándose el original al libro de su razón, lo pronuncio, mando y firmo.

