

**Juzgado de lo Contencioso-  
Administrativo nº 09 de Madrid**  
C/ Gran Vía, 19 , Planta 1 - 28013  
45020020  
NIG: 28.079.00.3-2014/0020521



**Procedimiento Abreviado 442/2014**

**Demandante/s:** MADRILEÑA DE CONTENEDORES Y SERVICIOS AUXILIARES SL  
LETRADO D./Dña. LUIS TEJEDOR REDONDO, RECOLETOS, 19, 3º DCHA, nº  
C.P.:28001 MADRID (Madrid)  
**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE ARDOZ  
PROCURADOR D./Dña. ROBERTO PRIMITIVO GRANIZO PALOMEQUE

**D./Dña. NIEVES LOPEZ VAZQUEZ, Letrado/a de la Admón. de Justicia del  
Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid**

**DOY FE:** Que en el Procedimiento Abreviado 442/2014 se ha dictado resolución  
del siguiente tenor literal:

**Juzgado de lo Contencioso-  
Administrativo nº 09 de Madrid**  
C/ Gran Vía, 19 , Planta 1 - 28013  
45029730  
NIG: 28.079.00.3-2014/0020521



**Procedimiento Abreviado 442/2014**

**Demandante/s:** MADRILEÑA DE CONTENEDORES Y SERVICIOS AUXILIARES SL  
LETRADO D./Dña. LUIS TEJEDOR REDONDO, RECOLETOS, 19, 3º DCHA, nº  
C.P.:28001 MADRID (Madrid)  
**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE ARDOZ  
PROCURADOR D./Dña. ROBERTO PRIMITIVO GRANIZO PALOMEQUE

**SENTENCIA Nº 255/2016**

En Madrid, a diecinueve de julio de dos mil dieciséis.

Vistos por mí, Ilmo. Sr. D. Tomás Cobo Olvera, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de los de Madrid, los presentes autos de procedimiento abreviado registrados con el número 442/14 en los que figura como parte demandante MADRILEÑA DE CONTENEDORES Y SERVICIOS AUXILIARES SL representada y asistida por el Letrado D. LUIS TEJEDOR REDONDO y como demandada el AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE ARDOZ representado por el Procurador D.ROBERTO PRIMITIVO GRANIZO PALOMEQUE y asistido por el Letrado SATURNINO HERNÁNDEZ DE MARCO, constituye el objeto del presente recurso la impugnación del Decreto de la Concejal-Delegado de Hacienda, del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 4-7-2014, desestimando el recurso de reposición interpuesto

contra la resolución por la que se impone a la actora una sanción de 305 euros, por la instalación de un saco para recoger basuras en la vía pública, sin autorización municipal.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La parte recurrente formalizó su demanda en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando se dicte una sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las correspondientes declaraciones en relación con la actuación administrativa impugnada.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite, se dio traslado de la misma a la Administración demandada, fijando la audiencia del día 14/07/2016 para la celebración de vista.

**TERCERO.-** En esta última fecha se desarrolló la vista con el resultado que consta en el acta extendida al efecto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Constituye el objeto del presente recurso la impugnación del Decreto de la Concejal-Delegado de Hacienda, del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 4-7-2014, desestimando el recurso de reposición interpuesto contra la resolución por la que se impone a la actora una sanción de 305 euros, por la instalación de un saco para recoger basuras en la vía pública, sin autorización municipal.

**SEGUNDO.-** Alega en primer lugar la recurrente la nulidad de pleno derecho de la sanción impugnada, al amparo de lo establecido en el art. 62.1. a) y e) de la LRJPAC, y ello por lesionar el derecho a la defensa, y haberse dictado prescindiendo totalmente del procedimiento establecido.

El art. 62.1, e) de la LRJPAC: actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; y el recogido en el art. 62.1, f): Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico que los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

El art. 62.1, e) exige que se prescinda totalmente del procedimiento establecido para «crear» el acto. No obstante este olvido total y absoluto del procedimiento establecido no hay que identificarlo, sin embargo, con la ausencia de todo procedimiento. Ello significaría reducir a la nada el tipo legal, ya que, aunque sólo sea por exigencias derivadas de la organización siempre hay ciertas formas, un cierto iter procedimental, por rudimentario que sea, en el actuar de los órganos administrativos. Por tanto, como dice la doctrina, la expresión legal hay que referirla a la omisión de los trámites esenciales integrantes del procedimiento, sin los cuales ese concreto procedimiento es inidentificable. La jurisprudencia refiere las siguientes irregularidades del acto: STS de 7-7-1981, que habla de «gravísimas infracciones legales»; sentencia de 22-2-1963, habla de «vía de hecho», «completa y categórica», etc. La STS de 22-10-1999 dice: «para declarar la nulidad de una

disposición por omisión del procedimiento legalmente establecido, la omisión ha de ser clara, manifiesta y ostensible, según constante jurisprudencia y ello se produce cuando se prescinde totalmente del procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico». Otras sentencias han vendido matizando este supuesto de nulidad. Así la STS de 31-10-1991 señalaba: «como ha dicho este Tribunal Supremo, por ejemplo, en SS. 14-7-1987 o 1-10-1988, la omisión de un trámite, por importante que sea, no es bastante para declarar la nulidad de pleno derecho, ya que el precepto del art. 47-1-c) de la Ley de Procedimiento Administrativo exige para ello que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, carácter que no puede darse a la pretendida falta de motivación del acto que invoca la apelante». La STS de 16-3-1992 decía: «El único motivo por el que la Diputación Provincial de Cáceres combate la sentencia que apela, consiste en entender que la nulidad del acuerdo que ésta declaró no podía ser consecuencia de haberse prescindido totalmente del procedimiento establecido al efecto, a que hace referencia el art. 47.1 c) de la Ley 17-7-1958, ya que para las obras de instalación del tendido eléctrico se **había seguido el oportuno expediente con observancia de todos los trámites exigibles; pero** tal justificación no es válida para que la sentencia se revoque, porque citado precepto no debe entenderse exclusivamente referido al estricto aspecto formal o adjetivo en que parece entenderlo la Corporación apelante, sino también en su componente más esencial por constituirse por la necesaria intervención de quienes de algún modo se afecten o puedan afectarse por dicha instalación y por lo que, para el efectivo caso de que los intereses de éstos se impliquen, se siga el procedimiento adecuado para contar con su consentimiento o para proceder de otro modo». La STS de 28-6-1995 igualmente al referirse a este supuesto de nulidad decía: «las expresiones “total y absolutamente” implican una radical falta de trámites idóneos para la finalidad perseguida». La STS de 2-12-1998 señala: «Ha de partirse del principio que mantiene la nulidad radical de los actos emanados de la Administración cuando no solamente se omiten trámites esenciales en el expediente que sirve de fundamento a una resolución, sino que se acusa la falta del expediente mismo, ya que ello supone prescindir total y absolutamente de las formalidades exigibles para llegar a la conclusión decisoria (artículo 47.3.º de la Ley de Procedimiento Administrativo entonces vigente), y esa consecuencia no aparece desvirtuada, sino confirmada, por la explícita manifestación de la Ley de Ordenación Marisquera de 30 junio 1969 y por el primer párrafo del artículo 10 del Decreto 2569/1961. En todos esos preceptos se subordina la posible declaración de caducidad de la concesión a la instrucción del correspondiente expediente». En similar sentido se pronunció la STS de 4-2-1999: «ha de llevarnos necesariamente a la estimación del presente recurso en cuanto a la pretensión de que se declare nulo el acuerdo de la Comisión Permanente municipal de 19 de abril de 1988 que denegó el restablecimiento del mercado tradicional en la calle Mayor, aunque esta declaración debe hacerse en cuanto tal acto implicaba la supresión de dicho mercado. No obstante, ese pronunciamiento que se refleja en el fallo de esta sentencia no supone, como se ha dicho más arriba negar al Ayuntamiento la potestad de supresión, sino sólo que dicha potestad ha de ejercerse en debida forma atendiendo a las normas de procedimiento y por tanto abriendo un expediente administrativo con amplia audiencia de todos los interesados». La STS de 31-3-1999 aclara que «si bien el literal del art. 47.1 c) de la LPA de 1958 que se alega como infringido está referido a la ausencia total y absoluta del procedimiento, en lo que hace al caso, no es menos cierto que en ocasiones se ha equiparado a tal situación la omisión de trámites singulares de carácter esencial como situación calificable bajo el concepto de prescindir del procedimiento legalmente establecido y tratándose de recursos contencioso-administrativos que, como el presente, se han interpuesto dentro de los plazos legales y no cuando se hayan intentado por el cauce del art. 109 LPA/1958. En este sentido cabe señalar por su proximidad la Sentencia

de esta Sala de 15 de junio de 1994 y aun la de 28 de septiembre de 1994 en cuanto que la omisión del trámite aboca de suyo a la elección de un procedimiento distinto y por ende, equivocado». Y la STS de 21-10-2008 aclara que: “hay que significar que la norma se refiere a la absoluta falta del procedimiento legalmente establecido y no a cualquier otro, y por tanto si la Administración utilizó no el procedimiento establecido y si otro, es claro, que concurre esa falta absoluta respecto al procedimiento legalmente establecido, y por otro se ha de significar que entre el procedimiento establecido para el supuesto de autos despido por ineptitud o por falta grave en el desempeño de sus deberes y el procedimiento que se siguió, despido colectivo, concurren diferencias importantes que afectan a los derechos de los afectados, pues mientras en el procedimiento para el despido por ineptitud o falta grave es exigido un expediente con audiencia del interesado en el procedimiento de despido autorizado por el Estatuto de los Trabajadores, no es exigido ese trámite de audiencia personal del interesado y basta con la intervención de los representantes de los trabajadores, sin olvidar en fin que el objeto de una y otro son totalmente distintos, pues mientras en uno se ha de acreditar la realidad de la ineptitud o de la falta grave, en el otro son las circunstancias económicas o estructurales de la empresa las que tienen trascendencia al margen de la actuación diligente o no de los trabajadores”.

En consecuencia, la ausencia de notificación de la propuesta de resolución no puede incluirse dentro de los actos nulos radicales, sin perjuicio de que en el caso concreto pueda acreditarse una indefensión absoluta.

No obstante, el trámite de audiencia, como viene ya señalando reiteradamente este Juzgado, se incardina dentro de los principios del derecho de que nadie puede ser condenado sin ser previamente oído. Principio general del derecho, que nuestra constitución recoge en varios preceptos: art. 24.2 referido a procesos judiciales; y el art. 105.c), relativo a los procedimientos administrativos. La constitucionalización de este trámite lo ha convertido en uno de los ejes alrededor de los que gira el procedimiento administrativo, desencadenante de la declaración de nulidad. Trámite éste esencial como ha puesto de manifiesto, entre otros, la S.T.S. de 2 de marzo de 1998: “En el procedimiento falta un trámite esencial como es la notificación al interesado de la propuesta de resolución ... a fin de que éstos puedan evacuar el trámite de audiencia ... Este trámite tiene una decisiva importancia al ser la actuación administrativa en que se fijarán de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción, que en su caso aquellos constituyan y la persona o personas que resulten responsables ... la omisión de este trámite fundamental es evidente que acarrea la nulidad del procedimiento a partir de la omisión del trámite citado, con la resolución procesal de la devolución del expediente al órgano sancionador”. Sin embargo, el propio T.S. ha matizado el alcance de la ausencia de este trámite, en Sentencia de 9 de marzo de 1998, al decir: “Esta Sala en reiteradas sentencias, ha sentado el criterio de que la omisión de la notificación de la propuesta de resolución ... desestima la nulidad del procedimiento, cuando en la comunicación del acto inicial, o en su caso, del pliego de cargos no se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, o el denunciado hace alegaciones en su descargo, por inclusión en ella de otros elementos de hecho que considere relevantes.”

Este es el criterio que ha mantenido el T.S. en sentencia de 19-12-2000, recurso de casación en interés de ley, al decir que la propuesta de resolución que corresponde dictar en el procedimiento no es preceptiva ni tiene, por tanto, que notificarse al interesado, en cualquiera de estos dos casos: 1º- Cuando el interesado no haya formalizado alegaciones sobre el contenido del boletín de denuncia que inicia el procedimiento. 2º- Cuando habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y prueba que las aducidas, en su caso, por el interesado.

La reciente sentencia del TC, nº 145/2011, de 26 de septiembre, reitera el criterio mantenido en relación a esta cuestión: “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 art. 24.2 CE» ( SSTC 29/1989, de 6 de febrero [ RTC 1989, 29] , F. 6; 145/1993, de 26 de abril [ RTC 1993, 145] , F. 3; 160/1994, de 23 de mayo [ RTC 1994, 160] , F. 3; y 14/1999, de 22 de febrero [ RTC 1999, 14] , F. 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 (F. 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 de 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 [ RTC 1993, 145] F. 3; y 117/2002, de 20 de mayo [ RTC 2002, 117] , F. 5). En este sentido, tanto el art. 84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ( RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , 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”.

En el presente caso no era necesaria la notificación de la propuesta de resolución ya que no se han tenido en cuenta por la Administración otros hechos, alegaciones o pruebas que las aducidas por el recurrente.

**TERCERO.-** Entrando en el fondo del asunto, la recurrente manifiesta que el saco-contenedor de basuras no lo instaló ella, no venía obligada a retirarlo de la vía pública. La mercantil solo vendió dicho saco a un particular, sin otro tipo de compromiso.

Consta en las actuaciones que en el saco destinado a escombros, consta el nombre de la empresa actora, así como su número de teléfono, y se lee: “empresa registrada como transportista de residuos”.

La recurrente no aporta ningún tipo de prueba que pueda poner de manifiesto su total irresponsabilidad en el destino que se le dé al saco que ella vende, dice la Administración. Sin embargo, ante la negativa de la autoría por parte de la recurrente, el Ayuntamiento debió practicar prueba para constatar la persona que estaba utilizando la saca, y quien era la responsable de instalarla y retirarla, evidentemente le constaba el lugar en el que se encontraba el saco, incluso se pudo observar en la fotografía que está enganchado a una

ventana desde la que arrojan los escombros. Debió comprobar en el lugar y en el momento de la denuncia los datos de quien utilizaba la saca, con el fin de obtener los datos necesarios para llevar a cabo la imputación de la infracción.

Así las cosas, ante la falta de una prueba eficaz para demostrar quién es el autor responsable de la infracción, será necesario aplicar el principio de presunción de inocencia.

**CUARTO.-** Por tanto, procede estimar el recurso, con imposición de costas a la parte demandada por imperativo del art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación

#### **FALLO**

Estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil Madrileña de Contenedores y Servicios Auxiliares, S.L., frente a la resolución impugnada por no ser conforme a derecho, declarando su nulidad. Con imposición de costas a la Administración.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que frente a la misma no cabe recurso ordinario.

Así por esta mi Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACION.-** En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr. MAGISTRADO-JUEZ que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

Y para que conste y para su remisión a la administración demandada, expido el presente testimonio que firmo .

En Madrid, a 13 de diciembre de 2016.

**LA LETRADA DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA**

