



Resolución del Ararteko, de 9 de agosto de 2012, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que revise el expediente sancionador incoado por infracción del Reglamento Municipal de Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas.

Antecedentes

1. D. (...), en nombre y representación de su hijo, presentó una queja en esta institución por la disconformidad con el Reglamento Municipal de Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la sanción impuesta a su hijo.

Esta persona nos indica que el ayuntamiento ha seguido un procedimiento sancionador contra su hijo por determinadas actuaciones en las instalaciones deportivas municipales que han sido calificadas de muy graves, con sanción de multa de 1500 euros, que ha sido sustituida por labores a favor de la comunidad, y la privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia de las instalaciones deportivas municipales. El hecho de que esta medida sea definitiva la considera excesiva, porque entiende que debiera ser limitada en el tiempo y no representar una sanción a perpetuidad, situación que entiende más gravosa que las penas privativas de derechos del Código Penal que tienen un límite temporal.

Por otra parte, entiende que el Reglamento no contempla los atenuantes y eximentes que pudieran aplicarse, por lo que considera que debiera revisarse su contenido, de conformidad con la normativa general que regula esta materia. El interesado alega esta cuestión ya que su hijo cometió los hechos que han dado lugar a la sanción en unas circunstancias de alteración de sus facultades mentales, de manera que no era consciente ni dueño de sus actos, como consecuencia del trastorno bipolar que tiene diagnosticado, en tratamiento psiquiátrico en el momento de suceder los hechos. Esta situación quedó corroborada por el ingreso psiquiátrico involuntario, tal como acreditó en el expediente, aportando el Auto Judicial pertinente. A pesar de todo ello, no se tomó en consideración todas estas circunstancias a la hora de resolver el expediente sancionador, al parecer, entre otros motivos, por no estar previsto en el reglamento del servicio.

2. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contestó a nuestra solicitud de información aportando el informe emitido por el Director del Departamento de Servicios a la Ciudadanía y Deportes, que resume los distintos trámites llevados a cabo en el expediente sancionador incoado al hijo del interesado y que concluyó con la imposición de una sanción por infracción muy grave, según indicamos en el apartado anterior.





A la vista de estos antecedentes, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, en conformidad con las siguientes:

Consideraciones

1. El Reglamento de Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que rige los derechos y obligaciones de los usuarios de estas instalaciones (en vigor desde el 11 de noviembre de 2006) regula en el Título VI el régimen sancionador.

Por otra parte, en la tramitación del expediente sancionador de referencia, deben tomarse en consideración tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a los efectos del marco general de la potestad sancionadora, como la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco que regula las reglas sustantivas para la aplicación de cualquier régimen sancionador sectorial en las materias en las que Comunidad Autónoma tenga competencia.

2. La resolución del Concejal Delegado del Área de Servicios a la Ciudadanía, de fecha 10 de enero de 2012, resolvió imponer al hijo del reclamante una sanción por cuantía de 1500,01 euros y privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia de las instalaciones deportivas municipales en atención al incumplimiento de la norma reguladora de instalaciones deportivas municipales, por una conducta prevista en la letra d) del artículo 35 del Reglamento de Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (en adelante el Reglamento).

Esta resolución se dicta de conformidad con los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho que seguidamente reseñamos, en aquellos aspectos que resultan de interés, a los efectos de poder valorar la adecuación del expediente sancionador a la Ley.

Según consta en el antecedente segundo de la resolución, el interesado, en el trámite de alegaciones concedido con motivo de la incoación del expediente sancionador, presentó el 7 de diciembre de 2011 un escrito de alegaciones en el que afirmaba *“Que si bien son ciertos los hechos descritos según los partes de incidencias que obran en el expediente, estos se produjeron cuando estaba sufriendo un episodio maniaco”*. Manifestaba haber estado hospitalizado por esta causa y expresaba su arrepentimiento por el malestar que haya podido causar a terceras personas y solicitaba el archivo del expediente sancionador. El informe médico de ingreso y evolución que aportaba junto con las alegaciones, además de realizar el diagnóstico de la enfermedad y los antecedentes del inicio de la clínica hace dos años, indicaba que *“Ante la negativa del paciente al ingreso, se procede a notificar la necesidad de ingreso involuntario”*





La propuesta de resolución, de 15 de diciembre de 2011, desestima las alegaciones presentadas por el interesado señalando textualmente que *“no desvirtúan el principio de responsabilidad de sus actos”* y concede al interesado el preceptivo plazo para la presentación de alegaciones. El escrito de alegaciones presentado por el interesado vuelve a reiterar su disconformidad con la tipificación de la infracción y considera desproporcionada la sanción propuesta y manifiesta su disposición a la realización de trabajos para la comunidad alternativos a la sanción económica propuesta.

Por su parte, el fundamento de derecho tercero de la resolución se refiere a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en concreto cita los artículos 8, 9 y 10 relativos a las personas responsables, a la autoría y a la determinación de los responsables de los hechos tipificados.

Los artículos citados corresponden al Capítulo II de la Ley citada que lleva por título *“Reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora”*. A los efectos de esta queja interesa mencionar los artículos 6, 7 y 14 referidos a las causas de exención de la responsabilidad, las circunstancias modificativas de la responsabilidad y régimen y aplicación de la sanción, respectivamente, que entendemos resultan necesarios tomar en consideración a la hora de ejercer la potestad sancionadora.

Así el artículo 6.1 de la Ley determina que:

“En materia de exención de responsabilidad, sin perjuicio de las causas específicas que se establezcan en las normas sancionadoras, se aplicarán los supuestos previstos en el Código Penal¹, siempre que sean compatibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material sectorial de que se trate, y, en su caso, con las matizaciones que se determinen en ella.”

Por su parte el artículo 7 de la Ley determina que:

“1. Se aplicarán las circunstancias establecidas en las normas sancionadoras sectoriales, sin perjuicio de la aplicación, con los condicionantes expresados en el artículo 6, de las circunstancias atenuantes previstas en el Código Penal².

2. En todo caso, deberá tenerse en cuenta, con efecto atenuante, cualquier circunstancia que manifieste una menor culpabilidad en el responsable de la infracción, guarde o no analogía con las expresamente previstas en el Código Penal o en las normas administrativas que configuren el régimen sancionador aplicable. No obstante esto último, se deberá considerar, para

¹ Artículo 20 del Código Penal.

² Artículo 21 del Código Penal.



determinar la existencia del efecto atenuante y su grado, la naturaleza o finalidad de la concreta infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate.

(...)

6. Se apreciará siempre un efecto atenuante cuando concurriere alguna causa de exculpación y faltare alguno de los requisitos que exija la norma para producir el efecto exculpatorio.”

En la resolución del expediente sancionador, a pesar de las expresas alegaciones formuladas por el interesado sobre su estado de salud, con aportación del informe médico que indicaba, entre otras cuestiones, que el paciente ingresa en psiquiatría procedente del servicio de urgencias por episodio maniaco y que se procede a notificar la necesidad de ingreso involuntario del paciente, no consta valoración razonada alguna sobre el particular.

En la fase de instrucción del expediente sancionador, el ayuntamiento tenía la obligación de valorar este hecho cualificado del estado de salud del infractor para determinar si tales circunstancias representaban un efecto que aminore la culpabilidad del responsable y/o incluso la exención de responsabilidad a los efectos del régimen y aplicación de la sanción, según las reglas indicadas en los artículos 6 y 7, ó, por el contrario, por el razonamiento jurídico que correspondiera, no había circunstancia alguna que alterara la culpabilidad y la aplicación de la sanción correspondiente. A estos efectos, el artículo 14 de la Ley señala que para la determinación en cada caso concreto de la sanción correspondiente o de la extensión de la misma, se ponderarán las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes y si concudiesen varias circunstancias atenuantes o una muy cualificada, produciéndose en cualquiera de los casos, un significativo efecto reductor de la culpabilidad, el órgano sancionador aplicará una sanción correspondiente a infracciones de inferior gravedad que la infracción cometida.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a la hora de resolver el expediente sancionador no realizó esta ponderación razonada y conjunta de las circunstancias eximentes y atenuantes que se pudieran dar en el caso, por lo que estimamos que el expediente tramitado no resulta conforme a las reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora y, en consecuencia, resulta procedente la retroacción del expediente al trámite de valoración de estas circunstancias, en consonancia con las alegaciones formuladas por el hijo del reclamante.

3. Sin perjuicio de las anteriores consideraciones que resultan concluyentes con respecto a la necesidad de revisar el expediente sancionador tramitado, estimamos oportuno valorar también la resolución del recurso de reposición presentado por el interesado.



La resolución del 8 de febrero de 2012, por la que se estima parcialmente el recurso de reposición presentado recoge en el antecedente segundo las alegaciones del interesado y así señala: reitera la disconformidad con la tipificación de la infracción; considera desproporcionada la sanción impuesta por la situación de trastorno bipolar que estaba atravesando en el momento de producirse los hechos; expone que en derecho penal su enfermedad sería considerada una eximente mientras en la vía administrativa se estigmatiza la misma; describe las fases de la evolución de la enfermedad y su repercusión en el comportamiento del sujeto que la padece; solicita que se archive el expediente o subsidiariamente se le sancione con la realización de trabajos para la comunidad alternativos a la sanción económica propuesta, a realizar en el momento en que esté en condiciones de llevarlos a cabo según se determine por prescripción médica. Aporta el AUTO JUDICIAL, de 16 de noviembre de 2011, de internamiento no voluntario del interesado en el hospital, por padecer trastornos psíquicos, para su tratamiento médico por el tiempo que se estime necesario.

El recurso resuelve las alegaciones con igual motivación que el acto recurrido, al indicar que no queda desvirtuado el principio de responsabilidad de sus actos, *“si bien se ha de considerar, en aras a la aplicación del principio de proporcionalidad, que en el Auto Judicial aportado se insta el internamiento no voluntario en centro adecuado porque “el interesado no está en condiciones de decidirlo por sí”*. A pesar de lo anterior, esta resolución tampoco se refiere ni aplica las reglas sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora citadas en el apartado anterior y, en este sentido, adolece de igual reproche de incumplimiento de la legalidad sancionadora.

Sin embargo, estima parcialmente el recurso de reposición, procediendo a la sustitución de la sanción económica impuesta por la realización de trabajos para la comunidad, de naturaleza y alcance adecuados y proporcionados a la gravedad de la infracción. Ahora bien, desestima la pretensión de archivar el expediente sancionador, ratificando la privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia de las instalaciones deportivas municipales, en atención al incumplimiento de la norma reguladora, al realizar una conducta calificada como muy grave por el artículo 35 del Reglamento.

Sobre este particular, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el artículo 46 del Reglamento que se ha aplicado en la estimación parcial del recurso de reposición, se refiere a la terminación convencional del expediente y aparte de otras cuestiones formales que pudiera suscitar su aplicación, indica que:

“Si la administración municipal aceptare la petición del expedientado, se finalizará el expediente sancionador por terminación convencional, sin que la realización de los trabajos que se establezcan sea considerada sanción....”



En este sentido, resulta difícil admitir que si la terminación convencional mediante la realización de trabajos para la comunidad sustituye a la sanción pecuniaria impuesta, de tal forma que este servicio acordado no tiene la consideración de sanción, resulte posible mantener la sanción que aparece como accesoria de la principal pecuniaria que se le impuso. Así, el artículo 39 del Reglamento indica que: *“Las infracciones muy graves serán sancionadas entre 1.500,01 a 3.000 euros, además de la privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia”*.

Por ello, entendemos que este aspecto también debe ser objeto de valoración, en su caso, en la revisión del expediente sancionador de referencia, sin perjuicio de lo que señalamos en el siguiente apartado 5.

4. Además, resulta pertinente traer a colación la respuesta municipal a la petición de información formulada por esta institución. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos ha enviado el informe jurídico del Servicio de Deportes, de 2 de abril de 2012. Del citado informe, que recoge de manera resumida los diferentes antecedentes y trámites llevados a término, interesan destacar los aspectos que seguidamente indicamos, todo ello a los efectos de su toma en consideración a la hora de revisar y retrotraer el expediente sancionador como hemos indicado en las consideraciones anteriores.

El informe indica que hasta la presentación del recurso de reposición por el interesado no se presentó el Auto Judicial de 16 de noviembre de 2011 sobre el internamiento no voluntario del interesado en el hospital. El auto judicial aprecia y admite la solicitud médica para el ingreso involuntario del infractor en psiquiatría, pero no debemos olvidar que ya desde el inicio el interesado aportó el informe médico haciendo constar que el interesado ingresó en psiquiatría desde urgencias por episodio maniaco, indicando que solicitaba la correspondiente autorización por estimar necesario mantener el ingreso involuntario. Además el informe médico resultaba bastante clarificador sobre el comportamiento y la enfermedad del paciente.

Tal como hemos indicado en los anteriores apartados, el instructor lo menciona pero no realiza una valoración motivada y suficiente del hecho relevante del ingreso psiquiátrico involuntario. En todo caso, la aportación del auto judicial, tampoco se toma en consideración en la revisión del acto administrativo en el sentido de contrastar esta situación médica con los supuestos de la exención o la minoración de la responsabilidad, en los términos ya indicados, para la determinación del grado de culpabilidad y la sanción a imponer.

Por otra parte, este informe de respuesta a la solicitud de información de esta institución, por primera vez menciona los artículos 7 y 14 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, indicando que se han tenido en cuenta las circunstancias modificativas de la responsabilidad así como la ponderación de las circunstancias atenuantes y agravantes concurrentes, buscando la proporcionalidad entre el grado de culpabilidad del autor y la sanción. Sin



embargo, del examen del expediente no consta el razonamiento de cómo se han aplicado o como se han ponderado tales circunstancias, para llegar a la conclusión de que no modifican el grado de culpabilidad y la sanción que corresponde, pero en todo caso insistimos que tales circunstancias necesariamente deben constar razonadas en el expediente, a los efectos de posibilitar el oportuno contraste. El único argumento del instructor del expediente de que las alegaciones del interesado en cuanto a su enfermedad no desvirtúan la responsabilidad de sus actos, requiere contestar a la pregunta “por qué no lo desvirtúan”.

También plantea la respuesta recibida dos cuestiones formales de procedimiento al referirse a que *“contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición”*. (Artículo 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). En consecuencia, al tratarse el Reglamento de una disposición de carácter general, señala el informe que contra él no cabe recurso alguno en vía administrativa, lo cual no obsta al interesado a seguir la vía indicada en el artículo 107.3 citado.

Aparte de que contra las disposiciones de carácter general, se admite el denominado recurso indirecto con motivo de su aplicación a un supuesto concreto, la intervención del Ararteko tiene como base un control objetivo de la adecuación de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico, de tal manera que su investigación va encaminada a obtener el resultado que considere pertinente para esos fines de control, es decir que nuestra actuación no cabe calificarla de recurso de reposición.

La segunda cuestión formal que plantea la respuesta es la mención a que el reclamante (padre del sancionado) no tiene la condición de interesado en el expediente, en los términos en que exigen las normas para que un particular pueda participar en un procedimiento administrativo de carácter disciplinario. El carácter de interesado legítimo debe ser interpretado de manera flexible y sin restricciones en el ámbito de los procedimientos de tramitación de las quejas de los comisionados parlamentarios, ya que éstas se insertan en nuestro ordenamiento para cubrir aquellos ámbitos que no pueden abarcarse por los medios clásicos de control de la Administración. En este sentido, no observamos impedimento alguno para que la administración municipal, tomando en consideración la argumentación de esta institución, pueda retrotraer de oficio el expediente sancionador al momento de valoración de las circunstancias concurrentes en el hecho infractor, cumplimentando el trámite de audiencia que corresponda para que el sancionado pueda dar su conformidad a la revisión del expediente que se propone.



5. Finalmente, nos vamos a referir a la demanda del reclamante para que se modifique el Reglamento, por considerar desproporcionado que se sancione a la *“privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia de las instalaciones deportivas municipales”*. El reclamante considera excesiva la medida definitiva de privación del uso de las instalaciones, porque entiende que debiera ser limitada en el tiempo y no representar una medida a perpetuidad, situación que entiende más gravosa que las penas privativas de derechos del Código Penal que tienen límite temporal.

En la respuesta recibida del Servicio de Deportes, se incluye en el fundamento de derecho cuarto del informe la siguiente **“nota”**:

“Por los técnicos del Servicio de Deportes se hace constar, como aclaración a lo señalado por el artículo 39 del texto normativo citado, que dicho Reglamento se refiere al conjunto de “Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas”. Estos equipamientos reúnen una multitud de servicios a los se accede en diferentes regímenes de pertenencia. Así, dentro de estos Centros, existen servicios que contienen asociados; por su parte los servicios deportivos, tienen personas abonadas y personas que carecen de régimen, usuarias. Por ello, y dado que el articulado referido a sanciones se refiere a todos los Centros, se señala “la privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia”, suponiendo dicha privación al respecto del régimen en el que encuadre el afectado.

La sanción de privación a la que hace referencia este informe, se refiere a la pérdida de la condición de persona abonada a las Instalaciones Deportivas, cualidad que le otorga mediante un precio público anual, “privilegios” de accesos gratuitos o descuentos en cursos y/o actividades. Ello no implica que se prive a la persona del derecho a la utilización de las Instalaciones Deportivas en concepto de usuaria.”

Esta interpretación de los técnicos, aunque podría resultar favorable a los intereses del infractor en la medida en que la sanción no supondría la prohibición de por vida para utilizar las instalaciones deportivas, resulta discutible y plantea diversas consideraciones jurídicas.

En primer lugar, ello supone un alcance de mayor o menor intensidad en la sanción accesoria para igual infracción, dependiendo de si en el momento de cometer la infracción el uso de las instalaciones se hacía en concepto de persona usuaria o abonada. El infractor como persona usuaria no tendría ningún problema para poder ser abonado y, por el contrario, al infractor abonado se le aboca a la condición de usuario individual, con el consiguiente perjuicio económico para un usuario que usa las instalaciones con carácter habitual, resultando por tanto una interpretación discriminatoria para el infractor abonado.

En segundo lugar, esta interpretación también llevaría a cuestionar el sentido de la sanción accesoria que se impone, ya que en la práctica la sanción no



impediría el uso de las instalaciones aunque con un contenido económico más elevado para el supuesto de que el infractor resulte ser abonado, con lo que se le condena de por vida a un perjuicio económico para poder seguir usando las instalaciones.

A nuestro entender, esta interpretación de los técnicos del servicio trata de solventar la cuestión de que la sanción prevista de prohibición de uso de las instalaciones deportivas no tenga un plazo temporal y se trate de una prohibición de uso de las instalaciones absoluta. Hemos contrastado esta cuestión con la regulación que diversos ayuntamientos realizan sobre el particular y, en todos ellos, observamos que para igual infracción establecen una sanción con límite temporal. Así, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián tiene establecido que la sanción por infracción muy grave de privación de los derechos de usuario y de la utilización de las instalaciones será de un año a cinco años. En igual sentido, el Ayuntamiento de Bilbao también establece un límite temporal de 5 años máximo de pérdida de la condición de abonado y de acceso a los recintos deportivos.

Sobre este particular, según las consideraciones expuestas, se sugiere la revisión del Reglamento de referencia, a los efectos de posibilitar una graduación de la sanción de privación de uso de las instalaciones con un límite temporal y una mayor clarificación de su alcance (sanción independiente o accesoria, determinación de usuario, abonado, etc.).

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:

RECOMENDACIÓN 77/2012, de 9 de agosto, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para

1. Que revise el expediente sancionador tramitado contra (...), aplicando las reglas generales sustantivas para el ejercicio de la potestad sancionadora, con especial referencia al examen de las causas de exención y las circunstancias modificativas de la responsabilidad, a los efectos de determinar el grado de culpabilidad del autor.
2. Que revise la redacción del Reglamento de Centros Cívicos e Instalaciones Deportivas en el particular referido a la sanción de privación definitiva del derecho de persona usuaria, abonada o socia.

