

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA GRAVE.

Sanción pecuniaria. Improcedente.

Existencia de caducidad del procedimiento sancionador.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Luis Carlos Martin Osante

En ZARAGOZA, a diecisiete de Mayo de dos mil once.

Vistos por el Ilmo./a. Sr. D. LUIS CARLOS MARTIN OSANTE, Magistrado-Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 003 de ZARAGOZA, los presentes Autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO Nº 0000101/2010 instados por D. L.M.C.S., representado y defendido por el Procurador D. O.D.B.M., y defendido por el Letrado SR. J.F.I., y siendo demandado AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora SRA. S.S.S., y defendido por la Letrada SRA. M.J.P.S.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En la demanda de PROCEDIMIENTO ABREVIADO presentada con fecha 8-03-2010 en el Decanato de los Juzgados de esta ciudad, se formuló recurso contencioso-administrativo por la representación procesal y defensa de D. L.M.C.S., frente a la siguiente actuación administrativa:

-Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 12 de enero de 2010 por el que se imponía a D. L.M.C.S. una multa de 6.000 € por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en cerramiento en Suelo No Urbanizable Genérico, incumpliendo el art. 6.1.5, apartados 6 y 7 del PGOU en Almacén Jsl. 15 de conformidad con lo dispuesto en el art. 4.b de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, expediente administrativo nº 204.708/2009.

SEGUNDO.- Mediante resolución se admitió a trámite la demanda, se reclamó el expediente administrativo y se ordeno el emplazamiento de eventuales interesados, convocándose a las partes para la celebración de la vista, siguiéndose el procedimiento previsto en el art. 78 LJCA.

Mediante Auto dictado con fecha 20-04-2011 se estimó la petición de medidas cautelares formulada mediante otrosí digo de suspensión de la ejecutividad del acto impugnado; la medida adquirió efectividad mediante la prestación del correspondiente aval.

TERCERO.- El día 16-02-2011, señalado para el acto del juicio, comparecieron ambas partes, ratificándose la actora en su demanda y contestando la Administración demandada oponiéndose a la misma.

Recibido el pleito a prueba, se practicaron las pruebas admitidas y declaradas pertinentes con el resultado que obra en Autos (grabado en sistema DVD-ARCONTE): documental; aportación del expediente; prueba pericial.

Una vez formuladas las conclusiones, quedo el juicio visto para Sentencia.

CUARTO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.- El presente proceso tiene por objeto el recurso contencioso-administrativo formulado

por D. L.M.C.S. frente al acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 12 de enero de 2010 por el que se imponía a D. L.M.C.S. una multa de 6.000 € por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en cerramiento en Suelo No Urbanizable Genérico, incumpliendo el art. 6.1.5, apartados 6 y 7 del PGOU en Almacén Jsl. 15 de conformidad con lo dispuesto en el art. 4.b de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística; expediente administrativo nº 204.708/2009.

En el suplico de la demanda se insta por la parte recurrente que se dicte Sentencia en el que se deje sin efecto el citado acto administrativo, así como aquellos previos y ulteriores por resultar nulos de pleno derecho, como se expondrá en el momento procesal legalmente habilitado a tal efecto.

SEGUNDO.- La caducidad del procedimiento sancionador.- Razones sistemáticas aconsejan comenzar por aquella de las alegaciones de carácter adjetivo, cuya eventual estimación haría innecesario entrar a considerar el resto, por ello, en primer lugar deberá examinarse la alegación relativa a la caducidad del expediente sancionador, conforme al que entiende la parte demandante que habría transcurrido el plazo máximo para tramitar, resolver y notificar la resolución sancionadora. En esta línea, podría entenderse que para el recurrente es más beneficiosa una decisión sobre el fondo del asunto, si la misma es estimatoria. Pero esta circunstancia no puede servir para dicho análisis, por cuanto no tiene sentido condicionar el entrar a conocer sobre el fondo del asunto sólo en caso de que la decisión sea favorable a la entidad recurrente, ya que esta cuestión es un “posterius” no un “prius” del enjuiciamiento de la legalidad de la sanción administrativa impuesta: sólo se puede saber si la decisión será favorable a la entidad recurrente tras el estudio indicado, no con anterioridad.

Para dilucidar si concurre o no la caducidad, deberá examinarse el expediente administrativo, en cuyo seno se dicta la sanción por infracción urbanística que en definitiva se ataca. Pues bien, partiendo del acto de incoación, resulta que con fecha 19/6/2009 se dictó el acuerdo de incoación del expediente sancionador por el Consejo de la Gerencia de Urbanismo. Tras los sucesivos trámites, se dictó propuesta de resolución y posteriormente resolución sancionadora, de fecha 12/1/2010, que se notificó a la parte con fecha 25/1/2010, tal y como se desprende del expediente administrativo unido a los Autos.

Ha transcurrido, en consecuencia, un plazo de tiempo de 7 meses y 6 días.

El plazo general de caducidad es de seis meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.5 Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sin embargo, consta en el acuerdo de iniciación una disposición del siguiente tenor:

“QUINTO.- Ampliar hasta doce meses a partir del presente acuerdo el plazo máximo para resolver este procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, y en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, toda vez que concurren circunstancias que hacen materialmente imposible la resolución del procedimiento en el plazo de seis meses legalmente establecido (en primer lugar, obligatoriedad de dar audiencia a los interesados por el plazo de quince días hábiles tras el acuerdo de incoación y la propuesta de sanción, así como llevar a cabo, en su caso, la práctica la prueba en el plazo de un mes, trámites que agotan al menos del mitad del plazo de resolución, y en segundo lugar, la práctica de las notificaciones, tanto del acuerdo de incoación como del trámite de la prueba, de la propuesta de sanción y del acuerdo de imposición, a través del Servicio de Correos, ajeno a la Administración, trámite que agota normalmente la otra mitad de aquel plazo. Existe, además, la necesidad de que otros Servicios emitan los correspondientes informes técnicos, determinantes para la resolución y que, a su vez, llevan aparejada la pertinente cita con el interesado para poder realizar la visita de inspección).”

El Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone lo siguiente:

“Artículo 9. Plazos para el desarrollo del procedimiento.

1. Salvo que legalmente este establecido otro plazo, los procedimientos sancionadores deberán resolverse en el plazo máximo de seis meses.

2. Los supuestos de interrupción del plazo serán los previstos en la normativa básica del procedimiento administrativo sancionador y los mencionados en este Reglamento.”

El art 42.6 Ley del Régimen Jurídico de las Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone lo siguiente:

“6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y solo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.”

La cuestión que se plantea en este punto consiste en dilucidar si ha existido un exceso por parte de la Administración a la hora de fijar una ampliación del plazo de resolución del procedimiento, contrario a la legislación vigente.

Tal y como se indica por la parte recurrente, el referido art. 42.6 emplea la expresión “excepcionalmente”, que alude a una situación especial y determinada, que no se puede corresponder, ni con toda una clase de procedimientos que sigan en materia de sanciones urbanísticas en el Ayuntamiento de Zaragoza, ni tampoco cabe que se aplique esta disposición en el momento en que se inicia el procedimiento. Ello sería tanto que como admitir que el plazo de resolución del procedimiento sancionador queda a disposición del propio órgano sancionador, cosa que no es así, en la medida en que los plazos de resolución vienen fijados por la normativa vigente en materia de Derecho Administrativo Sancionador. Por el contrario, la aportación de diversos acuerdos de iniciación de procedimientos sancionadores en el acto de juicio, revela que por el Ayuntamiento se hace uso de dicha posibilidad como una cláusula incorporada al acuerdo de iniciación.

Conviene recordar la Sentencia núm 541/2002 La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 10 diciembre Recurso contencioso-administrativo núm. 454/2001, JUR 2003/73947, que dispone lo siguiente:

“Como esta Sala ha tenido ocasión de señalar en recursos anteriores, en los que se ha producido la ampliación del plazo de resolución de los expedientes sancionadores en materia de caza, basándose en idénticos argumentos a los invocados en el caso que nos ocupa, la ampliación del plazo para la resolución de los procedimientos es una medida excepcional, y más aún si nos encontramos ante procedimientos de naturaleza sancionadora, donde la excepcionalidad ha de interpretarse aún más restrictivamente. Por ello, resulta contrario a Derecho que la Administración, mediante el empleo de fórmulas generales y estereotipadas, pretenda utilizar problemas de índole doméstico como argumento rutinario y generalizado para la ampliación de los expedientes sancionadores, sin hacerse referencia al supuesto concreto, para el que se introdujo la posibilidad prevista en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992.”

TERCERO.- Otras consideraciones.- Por lo que se refiere al tiempo para emitir informes, los que existen son anteriores al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador.

Por lo que se refiere a la eventual aplicación del art 44.2 p.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la interrupción del plazo en los casos de paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, cabe hacer notar que si bien existió un prolongado lapso de tiempo para la notificación de la propuesta de resolución (de fecha 21/9/2009), debido a que en dos ocasiones se dirigió la

notificación de la misma al domicilio de la calle Francisco Martínez Soria nº 10, 4º A de Zaragoza, y que la notificación sólo se consiguió efectuar (24/11/2009) cuando se dirigió al domicilio del Letrado en C/ San Ignacio de Loyola, nº 7, 5º B, Zaragoza, no es menos cierto que ya en el escrito de alegaciones de fecha 28/7/2009 se indicó el mismo como domicilio a efectos de notificaciones, por lo que la Administración podía haber dirigido inicialmente la notificación de la propuesta de resolución a dicho domicilio.

De esta forma, la actuación administrativa, al no haber admitido la caducidad del expediente, ha vulnerado el art. 16.5 Decreto 28/2001, de 30 de enero, y por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.1 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("*1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*"), debe ser anulada.

En consecuencia, procede la estimación del recurso, y la correspondiente anulación de la resolución sancionadora.

CUARTO.- Costas y recurso.- No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes, por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales (art 139.1 LJCA).

Por lo que se refiere al recurso frente a la presente resolución, debe hacerse notar que dada la cuantía del procedimiento (inferior a 18.000 €) no cabe recurso de apelación (art. 81 LJCA).

FALLO

PRIMERO.- ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. L.M.C. frente a la actuación administrativa indicada en el Antecedente de Hecho Primero de la presente Sentencia.

SEGUNDO.- Declaro que dicha actuación administrativa no es conforme a derecho, quedando anulada y sin efecto, por caducidad del procedimiento sancionador.

TERCERO.- No procede imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.