

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 681/2006-BC**  
**Sentencia nº 218 (7-06-2007)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 37/2003 DEL RUIDO.

Incumplimiento condiciones de la licencia en materia de contaminación acústica.  
Multa y suspensión vigencia licencia de apertura.

Caducidad del procedimiento.

Doctrina del Tribunal Supremo: el cómputo del plazo para declarar la caducidad incluye también el de la notificación del acto, no solo el de la adopción del acuerdo.

---

**Ilma. Sra.**

**MAGISTRADA JUEZ**

D<sup>a</sup>. Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a 7 de junio de 2007, habiendo visto los presentes autos Concepción Gimeno Gracia, Magistrada Juez del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº4 de Zaragoza, y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.– Partes del recurso:** Recurrente: D. S.C., representada por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> M.N.J. y defendida por el letrado Sr. D. A.U.C.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> N.C.A. y defendido por el letrado Sr. D. L.G.M.G.L.

**SEGUNDO.– Actuación recurrida:** Resolución de 12 de septiembre de 2006, por la que se impone a la recurrente una sanción de dos meses de suspensión de la licencia de apertura y 601 € de multa, como autor responsable de una infracción administrativa tipificada en la Ley 37/2003, del Ruido de 17 de noviembre en su artículo 28 apartado 3 letra b, que tipifica como infracción grave «El incumplimiento de las condiciones establecidas en materia de contaminación acústica en la licencia de actividades clasificadas o en otras figuras de intervención administrativa, cuando no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente ni se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas».

**TERCERO.– Pretensiones de la parte recurrente:** Se dicte Sentencia estimatoria de la demanda, por la que se declare nula de pleno derecho la resolución recurrida, y subsidiariamente para el supuesto de que no se acordara la nulidad de la resolución recurrida, solicitamos se modere la sanción a imponer a la re-

corriente en el sentido de sustituir la sanción impuesta por la imposición de una única multa o sanción económica de 601 €. Todo ello con imposición de costas al Ayuntamiento si se opusiere a la demanda.

**CUARTO.– Pretensiones de la Administración demandada:** Se dicte Sentencia por la que se desestime el presente recurso contencioso administrativo en su integridad, confirmando el acto administrativo recurrido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.–** Como motivos de impugnación contra la actuación administrativa recurrida, opone la actora la caducidad del expediente administrativo, deficiencias en la medición acústica en relación al ruido de fondo, al sonómetro utilizado y a la titulación de los agentes intervinientes, así como la vulneración del principio de proporcionalidad en la sanción impuesta.

**SEGUNDO.–** Por cuestiones exclusivamente metodológicas, comenzaremos el análisis de la presente resolución por la caducidad del expediente esgrimida, ya que de prosperar el presente motivo de impugnación, resultaría innecesario el análisis de los restantes.

El artículo 20.6 del RD 1398/1993, establece: «Artículo 20. Resolución: ...6. Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los artículos 5 y 7, se iniciara el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones».

La remisión que se efectúa al artículo 43.4 de la Ley 30/1992, ha de entenderse al artículo 42 del mismo texto legal, tras la reforma efectuada por la Ley 4/1999, de conformidad con el cual: «Artículo 42. Obligación de resolver: ...2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea. 3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación. b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación...».

Por su parte, el artículo 16.5, del Decreto 28/2001, por el que se aprobó el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora

en Aragón, establece: «Artículo 16. De la resolución: ...5. Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los arts. 12 y 15 de este Reglamento, se declarará la caducidad de las actuaciones».

La Administración demandada mantiene que no debe apreciarse la caducidad esgrimida, ya que la resolución fue dictada, dentro del plazo legal.

Nos parece interesante, partir para resolver la cuestión que aquí se plantea, de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2004, resolviendo un recurso de casación para la unificación de doctrina, conforme a la cual: «...Entendí el Tribunal de instancia que la fecha de inicio del procedimiento es la del acta levantada por la Inspección de Trabajo mientras la fecha final del cómputo del plazo previsto en el art. 32.4 del Real Decreto 396/1996 EDL 1996/14437 en relación con el art. 43.4 de la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de la Administración y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAPAC EDL 1992/17271, es la de notificación de la resolución sancionadora con la finalidad de no dejar en manos de la Administración la posibilidad de salvar aquella exigencia temporal.

En apoyo de tal argumento acude a la nueva redacción del art. 44 de la Ley 30/1992, LRJAPAC EDL 1992/17271, dado por la Ley 4/1999 EDL 1999/59899.

En la sentencia que se aporta de contraste dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón el 11 de abril de 2001 se enjuicia también una resolución sancionadora de una infracción prevista en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, Ley de prevención de riesgos laborales EDL 1995/16211, si bien allí el Tribunal confirmó aquella al desestimar el recurso contencioso-administrativo.

Planteada ante el citado Tribunal la cuestión de la caducidad del expediente, al amparo del art. 32.4 del RD 396/1996, de 1 de marzo, que aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social EDL 1996/14437, resuelve que la anuda al momento de inicio del expediente sancionador propiamente dicho y que no es otro que el de emisión del acta de infracción.

Y en cuanto al cómputo del plazo de seis meses, más otros 30 días, para entender producida aquella caducidad declara que la resolución se dictó antes de transcurrir el plazo de caducidad por lo que esta no tuvo lugar al no haber transcurrido el mentado plazo desde el acta de infracción (27 de febrero de 1997) hasta la resolución (26 de septiembre de 1997).

Ante ello pretende el Abogado del Estado que se declare que la doctrina adecuada es la contenida en la sentencia de contraste.

Por su parte la empresa que obtuvo la resolución estimatoria en instancia, al personarse como recurrida en este recurso de casación para la unificación de doctrina, mantiene la bondad jurídica de la sentencia impugnada al tiempo que defiende que la sentencia de contraste no aborda propiamente el problema planteado en el recurso.

Sostiene que no se pronuncia expresamente sobre cuál ha de ser la fecha final a tomar en consideración para apreciar la existencia de la caducidad puesto que se limita a pronunciarse sobre la fecha de adopción de la resolución sancionadora.

SEXTO.– Lo que acabamos de exponer pone de relieve que: a) los hechos que subyacen en ambas causas son substancialmente iguales al referirse a la imputación de comisión de infracciones en el ámbito de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales EDL 1995/16211 tras el levantamiento de las oportunas actas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. b) las pretensiones deducidas en instancia por los sujetos afectados por las actas de la Inspección de Trabajo confirmadas por la autoridad laboral competente en la materia contenían, entre otros puntos, la declaración de caducidad del expediente sancionador en aplicación de los criterios establecidos en el art. 32.4 del Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, sobre el procedimiento para imposición de sanciones por infracciones en el orden social EDL 1996/14437. c) pero, finalmente, la interpretación jurídica dada por una y otra sentencia a la citada pretensión alcanza un resultado distinto. Mientras en la de contraste se declara el plazo caducidad del expediente sancionador en materia de sanciones “hasta el dictado de la resolución sancionadora”, aunque no necesita computarlo de tal manera en razón a no haber transcurrido dicho término, en la que es objeto de impugnación se atiende al criterio de tener como día final del cómputo el de notificación de la resolución sancionadora siguiendo el criterio mantenido por este Tribunal en sus sentencias de 15 de octubre de 2001 EDJ 2001/ 51302 y 15 de marzo de 2002 EDJ 2002/7816.

SÉPTIMO.– Tras lo expuesto cabe entender que estamos ante un supuesto de concurrencia de la triple identidad exigida para la viabilidad de este recurso de casación para la unificación de doctrina.

Lo sorprendente es la pretensión del Abogado del Estado acerca de la interpretación de una cuestión sobre la que existe una amplia doctrina de este Tribunal Supremo vertida en las sentencias en las que apoya su criterio la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias al pronunciarse en la de 15 de octubre de 2001 acerca de que “en materia de caducidad del procedimiento esta Sala, bajo la vigencia de las distintas normas que se han sucedido, ha otorgado prioridad a los efectos del cómputo del plazo a la fecha de la notificación al interesado” (sentencias de 6 de febrero de 1998 EDJ 1998/494 y 20 de diciembre de 1999 EDJ 1999/46819).

Pero, además, la normativa relativa al procedimiento sancionador en materia de actas de infracción de la Seguridad Social ha sido objeto de una sentencia dictada en un recurso de casación en interés de la ley interpretando el cómputo del plazo de caducidad a que se refiere el art. 20.3 del Real Decreto 928/1998 EDL 1998/43851 dictado en sustitución del Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, que aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la seguridad, cuyo art. 32.4 EDL 1996/14437

es esencialmente idéntico en lo sustancial al vigente art. 20.3 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

Así este Tribunal en su sentencia de 12 de diciembre de 2001, recurso de casación 256/2000 EDJ 2001/62502 ha dicho:

«Sexto.– Debe partirse, como declara la sentencia de 8 de mayo de 2000, recurso contencioso-administrativo número 287/1995 EDJ 2000/12245, de la disposición adicional 7ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271, en la cual se establece que los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social se rigen por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de dicha Ley.

La Ley 8/1988, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en el capítulo VIII EDL 1988/11436, dedicaba escasos preceptos a las cuestiones de procedimiento, pues se limitaba a señalar la aplicación subsidiaria de la Ley de Procedimiento Administrativo y a establecer los principios de tramitación, el contenido de las actas y los recursos.

En definitiva, no diseñó un completo procedimiento administrativo, sino que fijó sólo unos criterios básicos y mantuvo en vigor el Decreto 1860/1975, de 10 de julio, por el que se aprobó el Procedimiento Administrativo Especial de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para liquidación de cuotas a la Seguridad Social. En esta disposición no se contemplaba la caducidad del procedimiento, sino que la falta de resolución en plazo tenía la consecuencia prevista el artículo 15.4.2 EDL 1975/1450.

Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social EDL 1996/14437, estableció por vez primera una previsión específica de la caducidad del procedimiento sancionador en el orden social y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social en consonancia con lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 (en la redacción anterior a la Ley 4/1999, de 13 de enero EDL 1999/59899).

El artículo 32.4 EDL 1996/14437 decía que «si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la fecha del acta, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los artículos 5.1 y 6.1 de este Reglamento EDL 1996/14437 q, se iniciará el cómputo del plazo de treinta días establecido en el artículo 43.4 de la Ley 30/ 1992 EDL 1992/17271.

Transcurrido el plazo de caducidad el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones».

Pues bien, esta previsión, como observa la citada sentencia, fue seguida de lo dispuesto en el artículo 20.3 del Reglamento General sobre Procedimientos

para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo EDL 1998/43851, que es el actualmente vigente.

Séptimo.– El artículo 20.3 del Reglamento General sobre Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo EDL 1998/43851, contiene una redacción análoga a la ya transcrita del anterior Reglamento, pues dispone que:

«Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la fecha del acta, sin cómputo de las interrupciones por causas imputables a los interesados o de la suspensión del procedimiento a que se refiere este Reglamento, se iniciará el cómputo del plazo de treinta días establecido en el artículo 43.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271.

Transcurrido el plazo de caducidad el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de actuaciones».

Tras la Ley 4/1999 EDL 1999/59899, que suprime el expresado plazo de treinta días, la remisión al plazo de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común debe entenderse referida a lo dispuesto en el artículo 44.2 EDL 1992/17271 también modificado, con arreglo al cual:

«En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: (...)

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad (...).

A su vez, el precepto que acaba de citarse puede considerarse integrado, en el ámbito de aplicación del Reglamento, con el artículo 20.3 del mismo EDL 1998/43851 . En efecto, según el artículo 42.2 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271.

«El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento (...). Por su parte, el apartado 3 de este mismo artículo EDL 1992/17271 fija como dies a quo (día inicial del plazo) para el cómputo de este plazo «la fecha del acuerdo de iniciación».

Octavo.– Para la interpretación del precepto reglamentario cuestionado, debe partirse, en consecuencia, de la especificidad de la normativa sancionadora en esta materia, salvada por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271, sin

perjuicio de tener en cuenta a efectos interpretativos los principios que dimanarían de ésta.

De acuerdo con estas premisas, el precepto reglamentario en cuestión EDL 1998/43851 debe interpretarse con arreglo a sus previsiones literales, de las que se desprende que el plazo de caducidad comienza a computarse a partir de la fecha del acta. Ésta aparece mencionada expresamente en el mismo.

Esta apreciación se corrobora con lo dispuesto en el artículo 13 EDL 1998/43851, que considera aquella fecha como la de iniciación del procedimiento: «El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se extenderá y tramitará de acuerdo con lo establecido en este Capítulo».

Ello resulta conforme con el principio sentado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 sobre iniciación del cómputo del plazo para dictar resolución (y, por consiguiente, de caducidad) en la fecha del acuerdo de iniciación del expediente sancionador.

De ahí el sentido de que pueda existir una actividad inspectora previa, y que sólo el transcurso del plazo de nueve meses, salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección, o la interrupción por más de tres meses, determine la caducidad de la posibilidad de extender acta de infracción o de liquidación como consecuencia de tales actuaciones previas (artículo 8.2 del Reglamento EDL 1998/43851).

Noveno.— Suprimido el plazo de treinta días, adicional al de seis meses, que establecía la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común antes de la modificación introducida por la Ley 4/1999, la falta de norma expresa al efecto determina que, por aplicación subsidiaria del nuevo artículo 44.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271, el dies ad quem (día final) del plazo de caducidad sea el de la notificación de la resolución del expediente.

Décimo.— Procede, en suma, la estimación sustancial del recurso de casación en interés de la Ley interpuesto y, respetando, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, fijar la siguiente doctrina legal:

«El cómputo del plazo de caducidad de seis meses que establece el artículo 20.3 del Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998 EDL 1998/43851, se inicia en la fecha del acta de infracción levantada por la Inspección, y no en la fecha de la visita de inspección de la que traiga causa si ésta fuera anterior, y termina en la fecha de notificación de la resolución del procedimiento sancionador».

La doctrina que emana de la anteriormente expuesta Sentencia, resulta absolutamente trasladable al asunto que nos ocupa, siendo por tanto de interpretar la normativa de aplicación, en el sentido de que el plazo máximo para dictar la resolución, termina en la fecha de la notificación de la misma y no en el momento mismo de su dictado.

Dicho esto y constatado, tal como puede comprobarse en el expediente administrativo remitido y obrante en las actuaciones, que el procedimiento se incoó en fecha 28 de marzo de 2006, y que la resolución sancionadora no fue notificada hasta el día 3 de octubre del mismo año 2006 (folio 37 del expediente administrativo) es evidente que hasta el momento de la notificación transcurrió un plazo mayor al de los seis meses previstos legalmente, y que por lo tanto procede declarar la caducidad del procedimiento estimando la demanda, sin que resulte necesario efectuar análisis alguno del resto de los motivos de impugnación esgrimidos.

**TERCERO.**– No se aprecian méritos para efectuar una especial imposición de las costas causadas, de conformidad con lo al efecto establecido en el art. 139 de la LJCA.

## FALLO

Estimar el recurso P. Ordinario nº 681/2006-BC, interpuesto por D. S., con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho de la presente, y en consecuencia:

**PRIMERO.**– Declarar no conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola en su consecuencia por haberse producido la caducidad del procedimiento seguido.

**SEGUNDO.**– Sin condena en costas.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación, dentro de los 15 días siguientes a su notificación.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma Concepción Gimeno Gracia, Magistrado Juez del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 4 de los de Zaragoza.