

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento Ordinario nº 59/2008-BA. Sentencia nº 248 (29-07-2009)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

SANCIÓN URBANÍSTICA. INSTALACION DE ANTENA TELEFONÍA MÓVIL.  
Falta de motivación. Anulación de la decisión de ampliación del plazo para resolver.  
Caducidad del procedimiento.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

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

En Zaragoza a 29 de Julio de 2009, habiendo visto los presentes Autos  
Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-juez de este Juzgado, y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrente: F.T.E.,S.A., representada por el Procurador Sr. D. S.A.L. y  
defendida por el Letrado Sr.D. X.C.M.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora Sra  
D<sup>a</sup> N.C.A. y defendido por la Letrado Sra D<sup>a</sup> M.A.A.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Resolución de 27 de noviembre que desestima el recurso de reposición  
interpuesto contra la resolución del Consejo de Gerencia de 11 de septiembre de  
2007, por la que se ordenó imponer a R.M.(A.) una multa de 30.000,00 € por la  
comisión de una infracción urbanística grave consistente en instalación de antena de  
telefonía móvil sin estar incluida en el Programa de Implantación aprobado por el  
Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, con fecha 27 de julio de 2006, en Gran Vía  
-Doctor Cerrada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204.b) de la Ley  
5/1999.

Resolución de 18 de enero de 2008, por la que se declara inadmisibile el  
recurso de reposición interpuesto contra carga de pago emitida por importe de  
30.000,00 €, y en concepto de infracción urbanística por instalación de antena de  
telefonía móvil en C/ Gran Vía, ya que la misma es un acto de ejecución del Consejo  
de Gerencia de fecha 11 de septiembre de 2007, sin que contra la misma quepa  
recurso ordinario y dado que se ha comprobado que no adolece de ningún error  
material o aritmético.

**TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

Se dicte Sentencia por la que se estime la demanda y se declare la nulidad de  
los actos administrativos impugnados, con los demás pronunciamientos accesorios  
que sean del caso, y con expresa imposición de costas a la Administración  
demandada.

**CUARTO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

Se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso formulado en su  
integridad, ser los actos administrativos impugnados, conformes y ajustados a  
Derecho.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Como motivos de impugnación frente a la actuación  
administrativa recurrida, opone la recurrente:

1- Invasión por el Consistorio de competencias exclusivas estatales en el  
régimen de las telecomunicaciones.

2- Se contraviene el fallo del TSJ de Aragón de fecha 26 de mayo de 2004, en

cuanto a la anulación del artículo 5.2 de la Ordenanza Municipal de Instalaciones de Telecomunicación, por transmisión recepción de ondas radioeléctricas.

3- No existe elemento probatorio alguno, que permita constatar cualquier tipo de extra limitación en el nivel de emisión respecto al presente emplazamiento objeto de sustitución en el plan de implantación aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza.

4- La actuación es nula, por venir inspirada en improcedentes e infundados criterios de protección de la salud de las personas.

5- Inocuidad de la tecnología utilizada por la recurrente, la cual es la autorizada por los órganos competentes del Estado Español. La acción municipal viene condicionada por las dudas infundadas sobre la inocuidad de la tecnología utilizada en las antenas de telefonía móvil para la salud de las personas.

6- Vulneración del procedimiento sancionador y de todos los principios jurídicos establecidos en materia sancionadora y colectivizados en la LRJAP y PAC, respecto a la responsabilidad del recurrente, produciéndose una resolución sancionadora nula de pleno derecho, motivo este en el que incluye la caducidad del procedimiento.

7- Prescripción de cualquier posible infracción urbanística, que en todo caso se niega.

**SEGUNDO.-** Debemos partir, de los datos que sobre el asunto obran en Autos.

Así, al expediente administrativo remitido obra lo siguiente:

1- Al folio 1, Solicitud de particular al Ayuntamiento de Zaragoza, en la que dice: *“Que cese la actividad y se desmonten las instalaciones de telefonía situadas en la terraza de C/ Doctor Cerrada nº 29, teniendo en cuenta que tienen la licencia denegada y que el Excmo. Ayuntamiento Pleno, con fecha 27 de julio de 2006, decidió sustituir dicho emplazamiento por otra ubicación alternativa, en el acuerdo de aprobación definitiva de los Programas de Implantación correspondientes”*.

2- Al folio 2, obra resolución del Ayuntamiento de 27 de julio de 2006, que dice: *“Primero.- Aprobar el Programa de Implantación de Telefonía Móvil, a solicitud de R.M.,SA-A.SE, según proyectos aportados en marzo y noviembre de 2005, con la siguiente prescripción:*

*Sustituir los emplazamientos de C/ Gascón de Gotor, Gran Vía, Dr. Cerrada y Pablo Ruiz Picasso, por otras ubicaciones alternativas de acuerdo con el contenido del art. 8.7.d) del RD 1066/01, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas y apartado tercero f) de la Orden CTE/23-.2002, de 11 de enero, y con los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente...”*

Contra dicha resolución, cabía interponer recurso contencioso-administrativo.

3- Al folio 4, obra informe de la Policía Local, de fecha 9 de noviembre de 2006, en el que se hace constar que en dicha fecha se comprueba que todavía se encuentra instalada la antena de telefonía, situada en el tejado de la comunidad de vecinos de Gran Vía, C/ Doctor Cerrada.

4- Al folio 5 y siguientes, obra resolución de 12 de diciembre de 2006, por la que se inicia procedimiento de restablecimiento del orden Urbanístico infringido.

5- A los folios 14 y siguientes, obra resolución de 23 de enero de 2007, por la que se requiere a la interesada para que en el plazo de un mes, proceda a la retirada de la antena, por resultar acreditada la realización de acto de edificación o uso del suelo incumpliendo la normativa urbanística de aplicación, o careciendo de la preceptiva licencia.

6- A los folios 22 y siguientes, obra resolución por la que se incoa a R.M.,S.A. (A.), procedimiento sancionador por la comisión de una infracción urbanística grave, consistente en instalación de antena de telefonía móvil, sin estar incluida en el Programa de Implantación, aprobado por el Excmo. Ayuntamiento con fecha 27 de julio de 2006, en Gran Vía-Doctor Cerrada, advirtiéndose que podía ser sancionada con multa de hasta 30.050,61 €, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204.b) de la Ley 5/1999.

7- Al folio 37, obra resolución sancionadora, por la que se impone a la recurrente una multa de 30.000 €, por la comisión de una infracción urbanística

grave, consistente en instalación de antena de telefonía móvil, sin estar incluida en el Programa de Implantación aprobado por el Ayuntamiento en fecha 27 de julio de 2006, en Gran Vía-Dr. Cerrada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 b) de la Ley 5/1999, que es notificada en fecha 19 de septiembre de 2007.

8- Por último, se dicta resolución de 27 de noviembre de 2007, que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior resolución.

**TERCERO.-** Analizaremos en primer lugar, la caducidad del procedimiento esgrimida ya que de prosperar resultaría innecesario el análisis del resto de los motivos de impugnación esgrimidas.

Pues bien, dicho esto, el análisis del procedimiento nos pone de relieve que el mismo se incoa en fecha 14 de marzo de 2007 (folio 26), y que en el mismo acto de incoación, se acuerda ampliar hasta doce meses a partir de dicha resolución el plazo máximo para resolver el procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Decreto 28/2001, del Gobierno de Aragón, toda vez, dice la resolución, que concurren las circunstancias prevenidas en el artículo 42.6 de la LRJAP y PAC.

De entrada, la caducidad esgrimida podría enlazarse con la posibilidad de que la ampliación del plazo para resolver efectuada por la Administración, se hiciera de manera indebida e injustificada, resultando por tanto ineficaz, y con la consecuencia de que, las resoluciones dictadas una vez producida la caducidad del procedimiento administrativo se hubieran dictado en ausencia de procedimiento que las legitime, lo que implicaría que las mismas adolezcan de un vicio de nulidad de pleno Derecho, o en su defecto, de anulabilidad, y que debió haberse procedido al archivo del expediente sin proceder a dictar la resolución impugnada.

El artículo 9 del Decreto Aragonés 28/2001 establece:

*Artículo 9. Plazos para el desarrollo del procedimiento.*

*1. Salvo que legalmente esté 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.*

A su vez, los artículos 12, 15 y 16, del mencionado Decreto, establecen:

*Artículo 12. Prórroga de plazos.*

*1. El Instructor, podrá motivadamente, prorrogar los plazos de dichos trámites de alegaciones y el del período de " prueba, por una sola vez con idéntico o inferior tiempo al establecido en el correspondiente precepto de este Reglamento, siempre que, por el número y la naturaleza" de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, sea, preciso para lograr la adecuada determinación de los hechos y las responsabilidades o para garantizar la eficaz defensa de los imputados. La apelación a la causa concreta se deberá contener expresamente en el escrito en el que se acuerde la prórroga regulada en este apartado.*

*2. Mientras dure la prórroga quedará suspendido el plazo de seis meses de resolución del procedimiento al que hace referencia el art. 9 de este Reglamento.*

*Artículo 15. De las actuaciones complementarias.*

*1. Antes de dictar resolución y a la vista de lo indicado en el trámite de audiencia, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo expresamente motivado, la realización de las actuaciones complementarias que considere necesarias para la resolución del procedimiento.*

*Las actuaciones complementarias se llevarán a cabo en el plazo máximo de veinte días.*

*2.- Una vez realizadas las actuaciones complementarias, se pondrá su resultado a la vista de los interesados, a fin de que puedan alegar lo que estimen pertinente en el plazo de cinco días.*

*3.- Mientras duren estas actuaciones quedará suspendido el plazo de seis meses establecido en el art. 9 de este Reglamento.*

**CAPITULO III DE LA RESOLUCIÓN Y FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

*Artículo 16. De la resolución.*

1. El Órgano competente dictará resolución que será motivada y decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento.

2. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción, del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de la aplicación de lo previsto en el artículo anterior, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante; cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que formule cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele para ello un plazo mínimo de diez días y máximo de quince días.

3. La resolución contendrá asimismo, cuando proceda, los pronunciamientos necesarios sobre la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario y sobre la eventual indemnización por los daños y perjuicios causados a la propia Administración, cuando su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento.

4. La resolución deberá ser notificada al interesado, con indicación de los recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y los plazos para interponerlos. También se notificará la resolución de los expedientes a los órganos que ordenaron su incoación y a los que cursaron la petición razonada de que se iniciasen. Si el procedimiento se hubiese iniciado como consecuencia de denuncia, la resolución se comunicará al firmante de la misma.

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.

6. La autoridad que resuelva el expediente sancionador podrá acordar la publicación de las sanciones impuestas de conformidad con lo establecido por la legislación aplicable.

Como decíamos, en el supuesto que nos ocupa, la Administración al incoar el expediente sancionador contra la recurrente por resolución de 14 de marzo de 2007, acuerda “Ampliar hasta doce meses a partir de la presente resolución el plazo, máximo para resolver este procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón y toda vez que concurren, dice, las circunstancias prevenidas en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Como puede observarse, la supuesta ampliación del plazo para resolver efectuada en el acto de incoación, se concreta en términos temporales (12 meses) efectuando una remisión al artículo 9 del Decreto, que lo que recoge es el plazo ordinario para resolver. Dicho artículo 9, del Decreto 28/2001, no prevé tal ampliación de plazo, sino en su caso de interrupción del plazo, estableciendo eso sí, que tales supuestos de interrupción serán los previstos en la normativa básica del procedimiento administrativo sancionador y los mencionados en el Reglamento. En igual sentido los artículos 12 y 15, antes expuestos, y el artículo 16 del Decreto 28/2001, que prevé que si transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento, teniendo en cuenta las posibles interrupciones del cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento, se declarará la caducidad de las actuaciones.

Pues bien, desde luego el Decreto 28/2001, no prevé como tal una ampliación del plazo para resolver. Ahora bien, la LRJAP y PAC, normativa básica, resulta de aplicación con carácter subsidiario a lo establecido en el propio Decreto. En su consecuencia, aunque la referencia al artículo 9 del Decreto 28/2001, no resulta acertada en la resolución que nos ocupa, analizaremos lo que en su paso establece el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, también mencionado como fundamento de la decisión.

Así, el artículo 42.6 LRJAP y PAC, establece:

«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 sólo 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”.*

A la vista del artículo aquí expuesto, en principio y ante un cúmulo de solicitudes o de afectados que pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución la Administración debe habilitar los medios personales y materiales necesarios, para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Sólo con carácter excepcional, puede acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, y ello mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes, y sólo, una vez agotados todos los medios a disposición posibles. Pues bien, en el asunto que nos ocupa, no podemos entender que mantener exclusivamente que "concurren las circunstancias provenientes en el, artículo 42.6 de la Ley 30/1992" supone una motivación clara de las circunstancias concurrentes para ampliar el plazo de resolución, y no sólo porque nada más se diga, sino porque no podemos entender motivada tal decisión, ni siquiera por referencia (es decir, remitiéndonos al contenido de los asuntos), ya que en los mismos no consta circunstancia significativa alguna que de fundamento y contenido evidente, y comprobable sin más, a tal decisión, y por otro lado, en ningún caso se ha acreditado; tampoco, que antes de proceder a la ampliación del plazo para resolver "se hayan agotado todos los medios a disposición posibles" para cumplir despacho en forma y plazo.

Entendemos por tanto que la decisión de ampliación del plazo para resolver decisión ésta que por otro lado no resulta recurrible durante el procedimiento, resulta inmotivada y carente de justificación, procediendo su anulación y carencia de producción de efectos. Si esto es así, el plazo en el que se debió tramitar el procedimiento y dictarse y notificarse la resolución oportuna, era el de seis meses, plazo éste al que de conformidad con la documentación obrante en Autos, no cabe descontar ni interrupciones por causa imputable a la recurrente, ni por suspensiones de plazo, las cuales no se acordaron en momento alguno de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 28/2001, conclusión ésta, que debe llevarnos a entender que incoado el procedimiento en fecha 14 de marzo de 2007, y dictada resolución sancionadora en fecha 11 de septiembre de 2007, pero notificada que fue a la interesada en fecha 19 de septiembre. de 2007 -según consta al expediente, administrativo remitido, folio 43- es evidente que en dicho momento se había superado el plazo de 6 meses establecido para el dictado y notificación de la resolución que se impugna, lo que ha de llevarnos a la estimación de la caducidad del procedimiento esgrimida y por tanto, a la estimación de la demanda.

Nos parece interesante resaltar aquí la Sentencia del TSJ de Aragón, de fecha 5 de 2001, conforme a la cual:

*En el presente caso el plazo para resolver, como se reconoce por la Administración demandada, ha de concluirse que era el de seis meses a cuyo vencimiento se iniciaba el plazo de caducidad de 30 días, en cuyo cómputo, efectivamente, han de excluirse los días inhábiles. Ahora bien, en contra de lo que se viene a sostener por la Administración demandada, dentro del referido plazo de caducidad ha de ser debidamente notificada la resolución sancionadora, no bastando, por tanto, para que la caducidad no se produzca, que la fecha de la resolución sea anterior al transcurso de dicho plazo. Siendo de citar al respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2000 en la que se declara que es "doctrina jurisprudencial reiterada; que el cómputo del plazo de posible caducidad que ha de mediar entre la iniciación del expediente y la resolución que le ponga fin, no puede considerarse válidamente interrumpido en la fecha en que figure adoptada dicha resolución, sino en aquella en que la misma haya sido notificada al interesado, tal como imponen indeclinables garantías exigibles a favor del administrado, que no permiten el que, sobre la base de una presunción de legalidad en el actuar de la Administración, se conceda efecto interruptivo a una resolución de la misma sin*

proyección "ad extra" y consiguiente puesta en: conocimiento del interesado, a excepción del especialísimo supuesto -que no es el de Autos- de que fuese apreciable una actitud injustificada claramente obstativa por parte del administrado, en el recibo de la notificación".

En su consecuencia, procede dictar Sentencia estimando la demanda por haberse producido la caducidad del procedimiento, sin que resulte necesario efectuar análisis alguno del resto de los motivos de impugnación esgrimidos.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, no se aprecian méritos para efectuar una especial imposición de las costas causadas.

En consecuencia, vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

### **FALLO**

Estimar el presente recurso Procedimiento Ordinario 59/2008-BA, interpuesto por F.T.E.,S.A., con la representación y defensa antes mencionada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los hechos de la presente resolución, y en su consecuencia:

**PRIMERO.-** Declarar no conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola en su consecuencia.

**SEGUNDO.-** No efectuar una expresa imposición de las costas causadas.

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