

---

**EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 303/1995. Sentencia nº 26 (24-1-1998)**  
**Expediente: 3.044.134/1992**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

INFRACCIÓN URBANÍSTICA. OBRAS GARAJE. Orden de demolición.  
Caducidad procedimiento sancionador.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcías

**MAGISTRADOS**

D. Eugenio A. Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata (*Ponente*)

En Zaragoza, a veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y ocho.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 2 de diciembre de 1994 por la que se impone a los recurrentes sanción por llevar a cabo obras de ubicación de plaza de garaje 1, 2 y 3 en c/ Marqués de la Cadena nº ... careciendo de licencia municipal y se reitera la orden de demolición de 25 de junio de 1993.

Procedimiento. Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 13 de marzo de 1995, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO** – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el súplico de que se dictara sentencia por la que con estimación del recurso se declaren nulas las actuaciones del expediente sancionador iniciado o se declaren nulas o anulen las resoluciones recurridas por no ser ajustadas a derecho.

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, no formulando escrito de contestación la Comunidad codemandada.

**CUARTO.** – Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse por las partes el

trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 14 de enero de 1998

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – Se impugna en el presente proceso por la plural parte actora la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 12 de diciembre de 1994 por la que se impone sanción por llevar a cabo obras de ubicación de plaza de garaje 1, 2 y 3 en c/ Marqués de la Cadena nº ... careciendo de licencia municipal y se reitera la orden de demolición de 25 de junio de 1993.

**SEGUNDO.** – Antes de entrar en el fondo del asunto resulta procedente dar respuesta a la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración demandada que señala en su escrito de contestación que concurre la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 82.c) en relación con el artículo 40 LJ y ello respecto a la impugnación del punto dos del acuerdo recurrido en cuanto dicho punto se limita a reiterar lo acordado en la orden municipal de 25 de junio de 1993.

Al respecto debe señalarse que, según se desprende del examen del expediente administrativo, en la resolución citada de fecha 25 de junio de 1993 se acordó por la Administración demandada requerir a los recurrentes para que en el plazo de un mes procedieran a reponer las plazas de aparcamiento 1, 2 y 3 a su estado de origen, acordándose asimismo en dicho acuerdo incoar el expediente sancionador cuya resolución es objeto de impugnación en este proceso.

Dicho acuerdo tiene, pues, un doble contenido, por una parte, incorpora una resolución definitiva —requerimiento de reposición— que era susceptible de impugnación, y por otra incluye un acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador, que al ser un acto de trámite, no era susceptible de impugnación.

Posteriormente, en la resolución que culmina el expediente sancionador ciertamente se contiene —en su punto 2º— una reiteración del referido requerimiento, sin embargo, dicha reiteración constituye en esencia un acto reproducción de otro anterior, y por ello no es susceptible de impugnación de conformidad con lo previsto en el artículo 82.c) en relación con el artículo 40.a) LJ.

Lo anteriormente expuesto, sin embargo, no determina la inadmisibilidad del recurso ya que la misma es sólo predicable del proceso como un todo y es evidente que el recurso resulta admisible con relación a la impugnación que se lleva a cabo de la sanción impuesta en el acuerdo impugnado.

**TERCERO.** – Entrando en el fondo del asunto, afirman en primer lugar los recurrentes que aún suponiendo que se hubiera llevado a cabo la actuación imputada, la posible infracción habría prescrito por el transcurso de un año, ya que la conducta se habría producido antes de entrar en vigor la disposición normativa que modifica a cuatro años el plazo de prescripción en las infracciones administrativas.

No obstante, dicho primer motivo de oposición debe ser desestimado ya que de la prueba practicada y fundamentalmente de la de confesión judicial de los propios actores se desprende que la modificación de los límites de las pla-

zas de garaje que da lugar a la denuncia y ulterior expediente sancionador se produjo en el año 1988, es decir, una vez entrado en vigor el RDL 16/1981, por lo que el plazo de prescripción que resulta de aplicación es el de 4 años, que no cabe estimar transcurrido al tiempo de formularse la denuncia e iniciarse la tramitación del expediente.

**CUARTO.** – Afirman también los recurrentes la caducidad del expediente sancionador ya que desde la incoación hasta la remisión de la resolución impugnada han pasado más de dos años y medio, citando al efecto la disposición transitoria única del Real Decreto 1398/93, de 4 de agosto.

Al respecto cabe señalar, siguiendo en ello al Tribunal Supremo y concretamente su reciente sentencia de 14 de febrero de 1997 (Ar. 1143), que la inexistencia de disposiciones específicas que establezcan la caducidad del procedimiento sancionador de infracciones urbanísticas no puede determinar que resulte irrelevante la paralización del procedimiento por causa imputable a la Administración a la que corresponde instar de oficio su prosecución. Así la prescripción de la infracción urbanística depurada se interrumpe, indudablemente, con la iniciación del expediente sancionador. Resulta, sin embargo, que en derecho Administrativo la prescripción no está sometida a la libre disposición de ninguna de las partes. No basta, por ello, que la Administración incoe el expediente sancionador, es necesario, también, por razones obvias de seguridad jurídica y de justicia, que lo resuelva sin dilaciones ni interrupciones indebidas. Por ello la paralización del procedimiento sancionador por tiempo superior al establecido legalmente para que se produzca la prescripción debe determinar la nulidad de la sanción impuesta.

Pues bien, dicho plazo de prescripción ha de estimarse, tras la reforma introducida en la Ley del Suelo de 1976, por el RDL 16/1981 —el artículo 263 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, fue declarado inconstitucional por la STC de 30 de marzo de 1997— de cuatro años, plazo que es aplicable no sólo inicialmente, sino también en el curso del procedimiento sancionador, de suerte que paralizado éste durante un plazo superior se consuma la prescripción, tal y como han tenido ocasión de señalar, entre otras, las sentencias de 24 abril de 1992 (Ar. 3991), 14 de marzo de 1995 (Ar. 2087) y 14 de febrero de 1997 (Ar. 1143).

A este respecto debe señalarse asimismo que la Ley 30/1992 al regular los principios de la potestad sancionadora y en concreto la prescripción ha dispuesto —artículo 132.2— que el plazo de prescripción de las infracciones se interrumpirá con la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

En el caso enjuiciado, no puede ignorarse el total de actuaciones llevadas a cabo en el expediente, tanto con anterioridad a la incoación formal del expediente como con posterioridad a la misma, siendo evidente que no se ha producido prescripción de la acción sancionadora.

Tema distinto es si cabe estimar producida no la prescripción de la infracción iniciado el procedimiento, sino la caducidad del propio procedimiento y al respecto señala la parte recurrente que la misma deriva de lo dispuesto en la Disposición Transitoria única del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, sin embargo, no siendo el procedimiento concreto a que nos estamos refiriendo uno de los procedimientos incluidos en el ámbito de aplicación del citado reglamento, al que se refiere su artículo 1, ya que se trata de un procedimiento sancionador en materia urbanística en el que no tiene el Estado competencia normativa plena —basta para ello remitirse a la distribución constitucional de competencia en la materia y a la interpretación que de la misma hace la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 1/1992—, ha de concluirse rechazando la caducidad invocada en base a dicho precepto.

**QUINTO.** – Afirman, a continuación, los recurrentes la nulidad de actuaciones por no coincidencia entre los hechos notificados y aquellos por los que en definitiva se produce la sanción, sin embargo, la puesta en relación de acuerdo de incoación, pliego de cargos y resolución sancionadora —en el acuerdo de incoación se refiere como hecho el «haber llevado a cabo las obras de ubicación de plazas de garaje 1, 2 y 3 en C/ Marqués de la Cadena nº ..., sin ajustarse al plano final de obra, careciendo de la preceptiva licencia municipal», en el pliego de cargos «haber llevado a cabo las obras de ubicación de plazas de garaje 1, 2 y 3 de C/ Marqués de la Cadena nº ..., sin ajustarse al plano final de obra» y en la resolución sancionadora se impone la sanción «por haber llevado a cabo las obras de ubicación de plazas de garaje 1, 2 y 3 en C/ Marqués de la Cadena, ... careciendo de la preceptiva licencia municipal»—, pone de manifiesto lo infundado de dicha alegación en la que los recurrentes fundan la vulneración del derecho a ser informados de la acusación y del derecho de defensa, ya que es evidente que no existe divergencia esencial que determine la vulneración de los derechos invocados, procediendo la desestimación de dicho motivo de impugnación de la resolución recurrida.

**SEXTO.** – Por último, se alega por los recurrentes la extralimitación administrativa en sus facultades sancionadoras, afirmación que funda en diversos motivos que van a ser objeto de examen a continuación.

En primer lugar, se invoca la vulneración del principio de legalidad ya que la sanción se basa en haber llevado a cabo las obras de ubicación de plazas de garaje 1, 2 y 3 en la calle Marqués de la Cadena, ..., careciendo de la preceptiva licencia municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto refundido de 9 de abril de 1976, en relación con el artículo 225 del mismo texto Legal, cuando afirma no se ha realizado ninguna actividad sujeta a licencia puesto que no han realizado actuación alguna en las plazas de aparcamiento —señala que ya el plano catastral fechado en junio de 1977 la delimitación de las plazas coincide con la que afirma equivocadamente la Administración ha sido resultado de la actuación

de los recurrentes—, añadiendo que aunque así no fuera el hecho de haber modificado la delimitación de unas plazas de aparcamiento no puede subsumirse en una actividad sujeta a licencia, prevista en el art. 178 LS.

Al respecto, sin embargo resulta preciso señalar, en primer lugar, que sí que consta la existencia de una actuación tendente a la modificación de la delimitación de las plazas de garaje 1, 2 y 3 realizada en el año 1988 y, en segundo lugar, que el artículo 178 LS no contiene una mera enumeración cerrada de los actos sujetos a licencia, por lo que lo primero que haya que delimitar es si dicha actuación de los recurrentes —modificación de los límites de las plazas de garaje está sujeta a licencia— tema que ha de merecer una respuesta afirmativa, debiendo señalarse que al igual que la distribución de las plazas está sujeta a licencia municipal, lo está su modificación

Tema diverso es si dicha modificación existió o no —los recurrentes afirman, aportando al efecto prueba documental, que el límite originario de las plazas es el que fue objeto de delimitación en el año 1988, con motivo de la necesidad de repintado derivado de una acción terrorista—. Pues bien, al respecto debe señalarse, en primer lugar, que el plano final de obra de la planta de Sótano —1 de junio de 1977 aportado con el escrito de demanda —plano 3— fue sustituido por el plano 3 bis de fecha septiembre de 1977 —aportado con el expediente administrativo—, visado por el Colegio de Arquitectos, y en el que consta la delimitación de plazas de la que parte la administración demandada y que existía con anterioridad a la modificación llevada a cabo por lo recurrentes en el año 1988 y en segundo lugar, que el propio hecho de que la delimitación fuera modificada en el año 1988 pone de manifiesto que con anterioridad la delimitación no era otra que la que existía hasta dicha fecha —es impensable que no existiera reacción a la modificación de la delimitación si la misma se produjo en algún momento anterior al año 1988—.

Por todo ello, estima este Tribunal acreditado que se produjo el hecho tipificado en el TRLS, en los artículos citados en la resolución recurrida y que determina la procedencia de la sanción impuesta.

Igualmente niegan los recurrentes la autoría, sin embargo el contenido de la prueba de confesión pone de manifiesto la procedencia de la imputación llevada a cabo a los recurrentes de la conducta sancionable.

Por último, afirman los recurrentes la vulneración de diversos principios como son el de presunción de inocencia y carga de la prueba, sin embargo, lo cierto es que existe prueba de cargo suficiente en el expediente para fundar la sanción impuesta y desvirtuar la presunción de inocencia por lo que procede desestimar este último motivo de oposición.

**SEPTIMO.** – Por todo lo expuesto procede desestimar el recurso interpuesto sin que haya motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

## FALLAMOS

**PRIMERO.** – Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 303 del año 1995, interpuesto por DON E. G. R., DON F. C. M. Y DON P. P. A., contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente resolución.

**SEGUNDO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.