
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA
Procedimiento abreviado nº 141/2008-AC. Sentencia nº 307 (30-09-2008)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA LEVE.
REFORMA DE VIVIENDA.

Caducidad del procedimiento.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA JUEZ

D^a. Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a 30 de septiembre de 2008, habiendo visto los presentes Autos Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-Juez de este Juzgado; y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente: B.P.R., S.L., representada por la Procuradora Sra. D^a P.M.U. y defendida por el Letrado Sr. D. A.P.M.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado y defendido por el Letrado Sr. D. J.M.M.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Resolución de 17 de enero de 2008, por la que se desestima el Recurso de Reposición interpuesto contra la resolución de 31 de octubre de 2007, por la que se impone a la recurrente una multa de 1.903,21 €, por la comisión de una infracción urbanística leve, consistente en reforma de vivienda en Rebolledo, Rodrigo De, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 203.b) de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.

TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Se dicte Sentencia por la que estimando la demanda en su integridad, declare nulas o, en su caso anule, las resoluciones ahora impugnadas, declarando asimismo la caducidad del procedimiento administrativo sancionador número 955.375/2007, y la condena en costas a la Administración demandada. Subsidiariamente, y para el supuesto de que el Juzgado no estime la caducidad del expediente administrativo y la nulidad o anulabilidad de las resoluciones recurridas por este motivo, se suplica se dicte Sentencia por la que, anulando la sanción impuesta a la recurrente, se imponga una sanción por infracción leve en su grado mínimo, esto es, por un importe de 150,25 €, de conformidad con las manifestaciones vertidas en el cuerpo de la presente demanda.

CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:

Se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto y se confirme la actuación administrativa recurrida, por ser conforme y ajustada a Derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como motivos de impugnación frente a la actuación administrativa recurrida, opone la recurrente: 1- La caducidad del expediente administrativo y sus consecuencias, y 2- Subsidiariamente, la vulneración del principio de proporcionalidad en la sanción impuesta.

SEGUNDO.- Como ya hemos dicho, el primer motivo de impugnación de la parte recurrente es la caducidad del expediente administrativo, caducidad ésta, que enlaza con el hecho de que la ampliación del plazo para resolver efectuada por la Administración se hizo 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 han dictado en ausencia de procedimiento que las legitime, lo que implica 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 20 del Decreto Aragonés, 28/2001, establece:

"Artículo 20. Procedimiento simplificado.

1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora, en el supuesto de que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, podrá acordar por resolución motivada la tramitación del procedimiento simplificado que se regula en este Capítulo.

2. La iniciación se producirá, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 1º, por acuerdo del órgano competente en el que se especificará el carácter simplificado del procedimiento y que se comunicará al órgano instructor del procedimiento y, simultáneamente, será notificado a los interesados.

3. En el plazo común de diez días a partir de la comunicación y notificación del acuerdo de iniciación, el órgano instructor y los interesados efectuarán, respectivamente, las actuaciones preliminares, la aportación de cuantas alegaciones, documentos e informaciones estimen convenientes y, en su caso, la proposición y práctica de la prueba.

4. Transcurrido dicho plazo, el órgano competente para la instrucción formulará propuesta de resolución de conformidad con lo dispuesto en el art. 13 o, si aprecia que los hechos pueden ser constitutivos de infracción grave o muy grave, acordará que continúe tramitándose el procedimiento general notificándolo a los interesados para que, en el plazo de cinco días, propongan prueba si lo estiman conveniente.

5. El procedimiento se remitirá al órgano competente para resolver, que dictará resolución en la forma y con los efectos previstos en el Capítulo Tercero de este Reglamento.

6. El procedimiento deberá resolverse en el plazo máximo de un mes desde que se inició.

7. Cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio para practicarla, o bien, intentada la notificación, no se hubiera podido realizar, y haya de efectuarse por medio de anuncios en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento o en el Boletín Oficial correspondiente, se suspenderá el cómputo del plazo para resolver hasta el momento en que quede acreditada la práctica de la notificación."

Por su parte, el artículo 9, del anteriormente mencionado Decreto, 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.”

Capítulo 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.”

En el supuesto que nos ocupa, la Administración al incoar el expediente sancionador contra la recurrente por resolución de 13 de septiembre de 2007, acuerda “Ampliar a partir de la presente resolución el plazo máximo para resolver este procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 20.6 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, y toda vez que concurren 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, ni siquiera se concreta en términos temporales, efectuando una mera remisión al artículo 20.6 del Decreto, que lo que recoge es el plazo ordinario para resolver. A su vez, ni siquiera el artículo 9 del Decreto 28/2001, 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 20.6 del Decreto 28/2001, no resulta acertada en la resolución que nos ocupa, analizaremos lo que en su caso 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:

“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 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 prevenidas 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 autos), ya que en autos no consta circunstancia significativa alguna que dé fundamento y contenido evidente y comprobable sin más, a tal decisión. 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 el despacho en forma y plazo, y lo que resulta más evidente, “ni siquiera” se amplía el plazo de manera específica, fijando un lapso temporal concreto.

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 de un mes, 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 13 de septiembre de 2007 y dictada resolución sancionadora en fecha 31 de octubre de 2007, la cual fue notificada a la interesada en fecha 15 de noviembre del mismo año, en el momento en que se procedió a tal notificación se había superado el plazo de un mes máximo previsto a tal efecto, debiendo declararse caducado el procedimiento.

Nos parece interesante resaltar aquí la Sentencia del TSJ de Aragón, de fecha 5 de octubre 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 previsto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora EDL 1993/17573, dada la aplicabilidad, con carácter supletorio, de dicho Real Decreto al no preverse plazo

de resolución del procedimiento sancionador en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 3/1993, de 15 de marzo EDL 1993/15650, de modificación de la Ley 3/1984, de 22 de junio EDL 1984/8770, del Presidente de la Diputación General de Aragón; 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 EDJ 2000/8973, en la que se declara que es doctrina jurisprudencial reiterada (Sentencias de 5 de marzo de 1990 EDJ 1990/2464, 23 de marzo de 1992 EDJ 1992/2777, 11 de noviembre de 1996 EDJ 1996/9959 y 5 de octubre de 1998 EDJ 1998/23398, entre otras) 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.

TERCERO.- No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas, por no apreciarse méritos a tal efecto de conformidad con lo establecido en el art.139 LJCA.

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

FALLO

Estimar, el presente recurso P.A. 141/2008-AC, interpuesto por B.P.R., S.L., a través de la representación y defensa especificada al inicio de la presente, contra la actuación administrativa a la que se hace referencia en los antecedentes de hecho de esta resolución, y en su consecuencia:

PRIMERO.- Declarar no conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola por haberse producido la caducidad del procedimiento.

SEGUNDO.- No hacer expresa imposición de las costas causadas en el presente recurso.

Contra esta Sentencia no cabe interponer recurso de apelación.

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.