
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA
Procedimiento abreviado nº 536/1999
Sentencia nº 64 de 15-02-2000

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

IMPOSICIÓN DE SANCIÓN. INFRACCIÓN URBANÍSTICA.
Obras de acondicionamiento de piso destinado a oficinas.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 15 de febrero de 2000.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.– Partes del recurso: Recurrente «I. A., S.L.». Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO.– Actuación recurrida: Resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 5 de abril de 1999 que impuso a la entidad recurrente sanción de 230.492 ptas, por infracción urbanística de carácter leve al realizar obras de acondicionamiento de piso destinado a oficinas en la C/ Tte. Coronel Valenzuela, sin contar con la preceptiva licencia (exp. 3.132.816/98).

TERCERO.– Procedimiento: Interposición de la demanda el 9 de junio de 1999.

Celebración del juicio oral 2 de febrero de 2000, en el que se practicó prueba documental por aportación de copia de páginas 502 a 505 del manual de Procedimiento en materia de urbanismo editado por el propio Ayuntamiento, tras lo cual quedaron los autos conclusos y vistos para sentencia.

CUARTO.– Cuantía: 230.492.- ptas.

QUINTO.– Pretensiones de la parte recurrente:

1.— Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido, o subsidiariamente se reduzca la cuantía de la sanción al 1 % del valor estimado de las obras realizadas.

2.— Imposición de las costas causadas a la Administración demandada.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido:

a) El recurrente solicitó licencia de obras menores el día 9 de junio de 1998, para acondicionamiento de oficinas en los pisos antes reseñados (nº de entrada 6.027/98) y por denuncia de uno de los vecinos del inmueble, se personó la Policía Local el día 16 de junio de 1998, formulando denuncia por realizar obras que no se atenían a la licencia solicitada. Por acuerdo del Teniente de Alcalde de 2 de julio de 1998, se ordenó la inmediata paralización de las obras y se requirió

para su legalización, solicitando la oportuna licencia. El mismo día de la notificación de este acto el día 27 de julio, se procedió a la paralización voluntaria de las mismas. Con posterioridad se solicitó licencia de obras que fue concedida por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 28 de noviembre de 1998. Una vez legalizadas las obras por Acuerdo de Alcaldía de presidencia de 28 de diciembre de 1998 se acordó abrir expediente sancionador por infracción urbanística que finalizó por el acto que es objeto del presente recurso.

b) La entidad recurrente considera que el expediente ha caducado pues han transcurrido dos meses desde que se incoó el expediente, por denuncia, hasta que se notificó su incoación (art. 6.2 del R.D. 1398/93 de 4 de agosto, Reglamento del procedimiento sancionador).

c) Existe vulneración del procedimiento establecido para la imposición de la sanción, pues no ha habido vista de inspección para calificar las obras y valorarlas, falta de acreditación de los hechos imputados que han ocasionado indefensión.

d) La resolución sancionadora no se encuentra motivada, no ha resuelto las cuestiones planteadas durante el procedimiento.

e) El Sr. F. representante legal de la empresa, habló al final del juicio, en uso del derecho que le asiste (art. 78.19 de la LRJCA) y alegó que no había sido responsable de la infracción administrativa que se le imputaba. Que no era experto en la clase de licencias que debía solicitar, que ante lo que calificó como una nueva decoración de su oficina, solicitó una licencia de obras menores, que entendía amparaba la obra y que obedeció la orden de suspensión y solicitó la licencia de obras que finalmente le fue concedida.

f) Se suscita en orden a lo manifestado una indebida graduación de la sanción impuesta.

SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada: Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

Resumen de los motivos de oposición al recurso:

a) No existe caducidad pues ésta sólo se produce desde la incoación del procedimiento, no desde la denuncia.

b) No era preciso la visita de inspección, pues la calificación y valoración de las obras se deducen del proyecto presentado.

c) La resolución se encuentra suficientemente motivada y responde a las cuestiones suscitadas.

d) Hay clara responsabilidad en los hechos imputados, pues realizaron unas obras en base a una licencia que no les amparaba.

e) La proporción es la media de la posible del 1 al 5 % del valor de las obras.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- En el acto del juicio oral se ha sostenido por la defensa del recurrente que denunciados los hechos el 16 de Noviembre de 1998 (folio 1) cuando se notificó la Resolución por la que se incoaba el expediente ya había

transcurrido el plazo de caducidad establecido en el art. 6.2 del R.D. 1398/93. Considera que la fecha de incoación del expediente, a partir de la cual debe computarse el plazo de caducidad, debe ser la fecha de denuncia efectuada por los Agentes de la Policía Local, pues es el momento en que la Administración ha tenido conocimiento de los hechos. Lo contrario sería una quiebra de la seguridad jurídica, manteniendo indefinidamente la acción punitiva contra el administrado.

La seguridad jurídica se satisface, en lo aquí interesa, a través de dos instituciones, la prescripción de los hechos y de las infracciones y la caducidad de los expedientes administrativos. La primera impide que la Administración ejerza su potestad sancionadora más allá de los plazos previstos, al no haber dirigido de forma eficaz la actividad punitiva contra el sancionado (art. 132.1 de la Ley 30/92), o por paralización del expediente y reanudación del plazo de prescripción (art. 132.2 de la Ley 30/92). La segunda obliga a que la Administración resuelva los expedientes en un plazo perentorio. Si los hechos o la infracción ha prescrito, la consecuencia jurídica es que no puede ser impuesta por esos hechos. Si el expediente ha caducado la consecuencia es el archivo del mismo y el no cómputo del plazo a los efectos de la prescripción (art. 92.3 de la Ley 30/92).

Pues bien en atención a lo razonado ha de indicarse que si aún conociendo un hecho ilícito la Administración no se dirige contra el responsable, corre el plazo de prescripción, pero no el plazo de caducidad que por su propia naturaleza, comienza a contarse desde el acuerdo de incoación del expediente sancionador, pues no cabe considerar caducado un procedimiento sancionador que todavía no ha empezado.

Así se regula en el art. 20.6 del R.D. 1398/93, en el que se expresa que si no hubiese recaído resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación (del procedimiento) se iniciará el cómputo del plazo de caducidad previsto en el art. 43.4 de la Ley 30/92, que es de treinta días.

Pues bien en el presente caso y aún aplicando la nueva regulación vigente ahora, en cuanto al cómputo de los plazos (art. 42.2 y 42.3 a de la Ley 30/92 en la redacción dada por la Ley 4/99 de 13 de enero) desde la iniciación del procedimiento sancionador el 28 de diciembre 1998 (folio 12 bis) hasta la notificación de esa resolución el 20 de enero de 1999 (folio 16), no había transcurrido el plazo de dos meses del art. 6.2 del R.D. 1398/93 y desde aquella fecha, hasta que se notifica la resolución sancionadora el 14 de abril de 1999 (folio 39) no ha transcurrido el plazo de seis meses más treinta días.

Procede desestimar el motivo suscitado.

SEGUNDO.— La incoación e instrucción del expediente parte del proyecto de legalización de las obras, presentado por la propia entidad recurrente, tanto en lo relativo a la calificación de las obras, como a la valoración de las mismas. No puede por tanto sostenerse que exista déficit de inspección en la actividad instructora, ni falta de acreditación de los hechos imputados, si la Administración parte de los admitidos por la entidad recurrente. Así lo establece el art. 17.3 del R.D. 1398/93, al hablar de que serán pertinentes las pruebas, que sean distintas de los documentos aportados por el propio expedientado.

TERCERO.— Sin perjuicio de lo que más tarde se dirá en orden a la graduación de la sanción, no puede sostenerse que la resolución sancionadora sea inmotivada, o que no responda absolutamente a las alegaciones presentadas.

En ella, con mayor o menor acierto se expresan los hechos, fundamentos de derecho y sanción impuesta, por lo que expresa los motivos que han dado lugar a la infracción administrativa.

CUARTO.— Es cierto que como se sostuvo en juicio que para imponer una sanción administrativa es preciso que exista culpabilidad, responsabilidad del denunciado. No lo es menos que en el campo del derecho sancionador, es posible fundar esa culpabilidad por la simple inobservancia de las normas requeridas, en este caso, las relativas a la solicitud de licencia para la realización de obras (art. 130 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre).

Por tanto, aún que pudiera ser razonablemente atendible que la entidad actora, estuviera en la creencia de que las obras que realizaba estaban amparadas en la licencia de obras menores, no puede compartirse una absoluta falta de culpabilidad, si se tiene en cuenta que por la mera presentación de la licencia de obras, aún siendo estas de las denominadas obras menores, no se entiende otorgada la licencia solicitada.

La normativa de aplicación determina que este tipo de licencias conllevan también un control administrativo, se ejerza o no por la Corporación con competencias para ello. Y el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales en su art. 8, determina que éste control debe ser previo a la realización de las obras. Es sabido que estas licencias también se otorgan por silencio, por inactividad de la Administración. Pero en este caso el plazo es de un mes (art. 9.1.5° en relación con el 7° c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). Pues bien según se comprueba en el expediente y se admite en la demanda, se solicitó la licencia de obras menores el 9 de junio de 1998, y el día de la inspección, el 16 de junio de 1998, ya se estaban realizando las obras. De ello se infiere que se comenzó la realización de las mismas, antes de que la Administración, concediese bien de forma expresa o por silencio administrativo, la citada licencia. No puede por tanto justificarse que se hubieran realizado las mismas, en la confianza de que se había concedido la citada licencia de obras menores, si no se había esperado el tiempo previsto en la Ley para que fuese concedida.

QUINTO.— No puede sin embargo confirmarse la cuantificación de la cuantía de la sanción impuesta.

Aquí no es de observar ninguna de las agravantes establecidas en el art. 55.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística y sí se observan las dos atenuantes establecidas en el art. 55.2, no se ha tenido intención de causar daño a los intereses públicos o privados y se ha intentado reparar, el daño causado antes del inicio de la actividad sancionadora, solicitando la preceptiva licencia de obras. Procede en consecuencia la imposición de la sanción en su grado mínimo en el 1 %, según dispone el art. 90 del Reglamento de Disciplina Urbanística, tal y como dispone el Tribunal Supremo en un asunto similar al presente (STS 21 de febrero de 1984).

SEXTO.— De conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, no se infieren méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

FALLO

Estimar parcialmente, el presente recurso nº 536/99, interpuesto por el letrado D. A. M. F. en nombre y representación de «I. A., S.L.» y en consecuencia:

PRIMERO.— Declarar no ser conforme a derecho la actuación recurrida en el único particular que sanciona a la entidad recurrente con 230.432 ptas, que se sustituye por 76.831 ptas., confirmando el resto.

SEGUNDO.— No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Contra esta Sentencia no cabe recurso de apelación.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.