
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario nº 90/2014-F. Sentencia nº 93 (14-01-2015)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

SANCIÓN URBANÍSTICA. OBRAS.

Infracción urbanística grave: obras no ajustadas a licencia.

Multa: 6.000,01 euros.

Plazo de interposición. Suspensión por solicitud de asistencia jurídica gratuita. Admisibilidad.

Procedimiento: ampliación de plazo y resolver fórmula general y estereotipada. No cumple excepcionalidad.

Caducidad y anulación de sanción.

Fallo: Estimación. Desfavorable al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Luis Carlos Martín Osante

En Zaragoza, a catorce de enero de dos mil quince.

Vistos por mí, D. Luis Carlos Martín Osante, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso-administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO nº 90/2014 F, seguidos a instancia de Dña. M., representada por el Procurador D. I. y defendida por el Letrado D. D., sustituido en el acto de juicio por la Letrada Dña. P. frente al Ayuntamiento de Zaragoza, representado por Procuradora Dña. S. y defendido por el Letrado Municipal, D. C.; interviniendo como codemandada C.S.L., representada y defendida por la Letrada Dña. M.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En la demanda de PROCEDIMIENTO ABREVIADO presentada con fecha 22/04/14 en el Decanato de los Juzgados de esta ciudad, se formuló recurso contencioso-administrativo por la representación procesal y defensa de Dña. M., frente a la siguiente actuación administrativa:

-Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 23/1/2014, por el que se desestimaba el recurso de reposición formulado frente al Acuerdo del mismo órgano adoptado en sesión de 7/11/2013, por el que se imponía a la recurrente una multa de 6.000,01 € por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en realizar obras que no se ajustan a la licencia urbanística concedida, en la calle Domingo Zaera, Jsl 13, Parc. 205 del IFM; conforme al art. 275.c) 5º de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por Ley 4/2013, de 23 de mayo; expediente administrativo nº 560336/2012.

SEGUNDO.- Mediante resolución se admitió a trámite la demanda, se reclamó el expediente administrativo y se ordenó el emplazamiento de eventuales interesado convocándose a las partes para la celebración de la vista, siguiéndose procedimiento previsto en el art. 78 LJCA.

Mediante auto dictado con fecha 12/09/14 se estimó la petición de **medidas cautelares** formulada mediante otrosí digo de suspensión de la ejecutividad del acto impugnado; la medida adquirió efectividad mediante la prestación del correspondiente aval.

Durante la tramitación del procedimiento se personó en las actuaciones la entidad mercantil C.S.L.

TERCERO.- El día 11/12/2014, señalado para el acto del juicio, comparecieron ambas partes, ratificándose la actora en su demanda y contestando la Administración y la codemandada C.S.L, oponiéndose a la misma.

Recibido el pleito a prueba, se practicaron las pruebas admitidas y declaradas

pertinentes con el resultado que obra en autos (grabado en sistema DVD FIDELIUS): documental; aportación del expediente; prueba testifical; prueba pericial.

Tras la interrupción del acto de juicio, se continuó el mismo con fecha 22/12/2014. Una vez formuladas las conclusiones, quedó el juicio visto para sentencia.

Mediante escrito de fecha 9/1/2015 se aportó por la parte recurrente una sentencia el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Zaragoza.

CUARTO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.- El presente proceso tiene por objeto el recurso contencioso-administrativo formulado por Dña. M., frente al Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 23/1/2014, por el que se desestimaba el recurso de reposición formulado frente al Acuerdo del mismo órgano adoptado en sesión de 7/11/2013, por el que se imponía a la recurrente una multa de 6.000,01 € por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en realizar obras que no se ajustan a la licencia urbanística concedida, en la calle Domingo Zaera, Jsl 13 Parc. 205 del IFM; conforme al art. 275.c) 5º de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por Ley 4/2013, de 23 de mayo; expediente administrativo nº 560336/2012.

En el suplico de la demanda se insta por la parte recurrente que se dicte sentencia se declare la nulidad o en su caso se anule la resolución de fecha 23 de enero de 2014 del Consejo Municipal de Gerencia de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por mi representada con fecha 19 de diciembre de 2013 contra la resolución del Consejo Municipal de Gerencia de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza mediante la que se acuerda la imposición al recurrente de una multa de SEIS MIL EUROS CON UN CENTIMO DE EUROS (6.000,01 EUROS) por la supuesta comisión de una infracción urbanística concedida en el expediente número 1.443.235/2010 superando los 50 cm. de altura máxima, incumpliendo la ordenación vigente en el artículo 6.1.5.6 de las Normas Urbanísticas del P.G.O.U. y modificando el trazado y cerramiento de fábrica de bloque de hormigón sin licencia en la Calle Domingo Zaera, número 13 de Zaragoza, todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.

SEGUNDO.- La alegación de extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo.- Por la dirección letrada de la Administración se ha alegado con carácter previo la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, en la medida en que tras la solicitud de asistencia jurídica gratuita transcurrió el plazo legal hasta que se ejercitó la acción.

Como se sabe, el plazo general para la interposición del recurso contencioso administrativo es de dos meses a contar de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 LJCA. De la misma forma el art. 69.e) LJCA señala que la sentencia declarara la inadmisibilidad cuando se hubiera presentado el escrito inicial fuera del plazo establecido.

Por su parte, el art. 16 Ley de Asistencia Jurídica Gratuita en sus párrafos 3º, 4º y 5º señala lo siguiente:

“Cuando la presentación de la solicitud del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita se realice antes de iniciar el proceso y la acción pueda resultar perjudicada por el transcurso de los plazos de prescripción, ésta quedará interrumpida, siempre que dentro de los plazos establecidos en esta ley no sea posible nombrar al solicitante Abogado y de ser preceptivo, Procurador del turno de oficio que ejerciten la acción en nombre del solicitante. Cuando la acción pueda resultar perjudicada por el transcurso de los plazos de caducidad, ésta quedara suspendida hasta que recaiga resolución definitiva en vía administrativa, reconociendo o denegando el derecho, momento a partir del cual se reanudará el

cómputo del plazo.

El cómputo del plazo de prescripción se reanudará desde la notificación al solicitante de la designación provisional de abogado por el Colegio de Abogados o, en su caso, desde la notificación del reconocimiento o denegación del derecho por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y, en todo caso, en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud.

En el supuesto de que esta petición hubiere sido denegada, fuere claramente abusiva y únicamente esté preordenada a dilatar los plazos, el órgano judicial que conozca de la causa podrá computar los plazos en los estrictos términos legalmente previstos, con todas las consecuencias que de ello se derive.”

En el caso que nos ocupa consta que la notificación del acto administrativo se produjo con fecha 31/1/2014 (según consta en el aviso de recibo en el expediente administrativo).

La interposición del recurso contencioso-administrativo se produjo con fecha 22/4/2014.

En el ínterin, por Dña. M. se instó el beneficio de asistencia jurídica gratuita ante el Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados en fecha 20/3/2014, y con fecha 9/4/2014 se notificó el informe y se le hizo entrega de la designación provisional de abogado por turno de oficio.

Aplicando la norma al caso que nos ocupa, se desprende que la solicitud de asistencia jurídica gratuita suspende el cómputo del plazo para la interposición del recurso Contencioso-administrativo, que es un plazo de caducidad, y se vuelve a contar en el momento de la notificación de la resolución o designación provisional de abogado. Es decir, se debe computar el tiempo transcurrido desde el 31/1/2014 hasta el 20/3/2014, bajo el sistema de cómputo de plazos por meses, de fecha a fecha, lo que supone que en ese momento restaban 11 días de plazo. Se debe reanudar el cómputo del plazo de 11 días el 9/4/2014, siendo el primero el día 10/4/2014, por lo que el plazo finalizaba el 20/4/2014; pero como este día era domingo, el último día de plazo era el 21/4/2014, y debe tenerse en cuenta que se debe añadir el día de gracia del art. 135 LEC, por lo que efectivamente el escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo presentado el día de gracia 22/4/2014 estaba en plazo. No se excede del plazo total de 2 meses que exige el art. 46 LJCA.

En consecuencia, procede rechazar la causa de inadmisibilidad alegada.

TERCERO.- La caducidad del procedimiento sancionador.- Razones sistemáticas aconsejan comenzar por aquella de las alegaciones de carácter adjetivo, cuya eventual estimación haría innecesario entrar a considerar el resto. Por ello, en primer lugar deberá examinarse la alegación relativa a la caducidad del expediente sancionador, conforme al que entiende la parte demandante que habría transcurrido el plazo máximo para tramitar, resolver y notificar la resolución sancionadora. En esta línea, podría entenderse que para el recurrente es más beneficiosa una decisión sobre el fondo del asunto, si la misma es estimatoria. Pero esta circunstancia no puede servir para dicho análisis, por cuanto no tiene sentido condicionar el entrar a conocer sobre el fondo del asunto sólo en caso de que la decisión sea favorable a la entidad recurrente, ya que esta cuestión es un "posterius" no un "prius" del enjuiciamiento de la legalidad de la sanción administrativa impuesta: sólo se puede saber si la decisión será favorable a la entidad recurrente tras el estudio indicado, no con anterioridad.

Para dilucidar si concurre o no la caducidad, deberá examinarse el expediente administrativo, en cuyo seno se dicta la sanción por infracción urbanística que en definitiva se ataca. Pues bien, partiendo del acto de incoación, resulta que con fecha 9/4/2013 se dictó el acuerdo de incoación del expediente sancionador por el Consejo de la Gerencia de Urbanismo (obrante en el expediente administrativo al folio 5). Tras los sucesivos trámites, se dictó propuesta de resolución y posteriormente el acuerdo sancionador, de fecha 7/11/2013 (obrante en el expediente administrativo al folio 76), que se notificó a la parte con fecha 15/11/2013 (folio 79), tal y como se desprende del expediente administrativo unido a los autos.

Ha transcurrido en consecuencia, un plazo de tiempo de 7 meses y 6 días.

El plazo general de caducidad es de seis meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.5 Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de

la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sin embargo, consta en el acuerdo de iniciación una disposición del siguiente tenor:

"QUINTO.- Ampliar hasta doce meses a partir del presente acuerdo el plazo máximo para resolver este procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, y en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, toda vez que concurren circunstancias que hacen materialmente imposible la resolución del procedimiento en el plazo de seis meses legalmente establecido (en primer lugar, obligatoriedad de dar audiencia a los interesados por el plazo de quince días hábiles tras el acuerdo de incoación y la propuesta de sanción, así como llevar a cabo, en su caso, la práctica la prueba en el plazo de un mes, trámites que agotan al menos del mitad del plazo de resolución, y en segundo lugar, la práctica de las notificaciones, tanto del acuerdo de incoación como del trámite de la prueba, de la propuesta de sanción y del acuerdo de imposición, a través del Servicio de Correos, ajeno a la Administración, trámite que agota normalmente la otra mitad de aquel plazo. Existe, además, la necesidad de que otros Servicios emitan los correspondientes informes técnicos, determinantes para la resolución y que, a su vez, llevan aparejada la pertinente cita con el interesado para poder realizar la visita de inspección)."

El Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone lo siguiente:

"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."

El art. 42.6 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone lo siguiente:

"6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento el 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."

La cuestión que se plantea en este punto consiste en dilucidar si ha existido un exceso por parte de la Administración a la hora de fijar una ampliación del plazo de resolución del procedimiento, contrario a la legislación vigente.

Tal y como se indica por la parte recurrente, el referido art. 42.6 emplea la expresión "excepcionalmente" que alude a una situación especial y determinada, que no se puede corresponder, ni con toda una clase de procedimientos que sigan en materia de sanciones urbanísticas en el Ayuntamiento de Zaragoza, ni tampoco cabe que se aplique esta disposición en el momento en que se inicia el procedimiento. Ello sería tanto como admitir que el plazo de resolución del procedimiento sancionador queda a disposición del propio órgano sancionador, cosa que no es así, en la medida en que los plazos de resolución vienen fijados por la normativa vigente en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

Por el contrario, son numerosas las sentencias dictadas en los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Zaragoza que analizan la misma cláusula, y que llegan a la conclusión de que es contraria a Derecho. Se revela que por el Ayuntamiento se hace uso de dicha posibilidad como una "cláusula de estilo" incorporada al acuerdo de iniciación tipo.

Conviene recordar la sentencia núm. 541/2002 La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 10 diciembre Recurso Contencioso-administrativo núm. 454/2001, JUR 2003/73947, que dispone lo siguiente:

“Como esta Sala ha tenido ocasión de señalar en recursos anteriores, en los que se ha producido la ampliación del plazo de resolución de los expedientes sancionadores en materia de caza, basándose en idénticos argumentos a los invocados en el caso que nos ocupa, la ampliación del plazo para la resolución de los procedimientos es una medida excepcional, y más aún si nos encontramos ante procedimientos de naturaleza sancionadora, donde la excepcionalidad ha de interpretarse aún más restrictivamente. Por ello, resulta contrario a Derecho que la Administración, mediante el empleo de fórmulas generales y estereotipadas, pretenda utilizar problemas de índole doméstico como argumento rutinario y generalizado para la ampliación de los expedientes sancionadores, sin hacerse referencia al supuesto concreto, para el que se introdujo la posibilidad prevista en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992.”

CUARTO.- Otras consideraciones.- Por lo que se refiere al tiempo para emitir informes, los que existen son anteriores al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador.

Por lo que se refiere a la eventual aplicación del art. 44.2. p.2º de la Ley de Régimen en Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la interrupción del plazo en los casos de paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, cabe hacer notar que no ha existido ninguna circunstancia de este tipo.

Por el Sr. Letrado municipal en el acto de juicio se manifestó que, dado que la parte recurrente había formulado recurso en vía administrativa frente a todos los actos del Ayuntamiento, y que no había recurrido el acuerdo de iniciación, no se debería admitir en este momento la impugnación del acuerdo de iniciación -pese a ser un acto de trámite- y que debía quedar firme la fijación el plazo de resolución de 12 meses. No se pueden compartir tales consideraciones, ya que no puede considerarse que ha actuado contra sus propios actos un ciudadano que no ha recurrido un acto administrativo de trámite que no es susceptible de recurso. Por otra parte, como se sabe, el art. 56.1 LJCA señala que en la demanda se pueden articular cuantos motivos procedan, aunque no se hayan planteado ante la Administración. En consecuencia, no tiene sentido impedir que un ciudadano impugne en el recurso contencioso-administrativo una decisión plasmada en el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador.

QUINTO.- El contenido del fallo de la presente sentencia.- De esta forma, la actuación administrativa, al no haber asumido la caducidad del procedimiento sancionador, ha vulnerado la normativa indicada, y por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.1 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *“1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”*, debe ser anulada.

En consecuencia, procede la estimación del recurso contencioso-administrativo, con la correlativa anulación de la actuación administrativa impugnada.

SEXTO.- Costas y recurso.- Resulta de aplicación en materia de costas la redacción del art. 139 LJCA vigente en virtud de la Ley 37/2011, que fija el criterio del vencimiento, aunque con importantes modulaciones.

Hay que tener en cuenta que el pronunciamiento sobre costas es preceptivo en toda sentencia (art. 68.2 LJCA). Y que al efectuar dicho pronunciamiento los Jueces y Tribunales debemos aplicar estas reglas.

De esta forma, la estimación del recurso contencioso-administrativo, sin que existan serias dudas de hecho o de derecho, determina que proceda la expresa condena en las costas causadas a la Administración demandada.

La realidad es que tras la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, sobre tasas en el ámbito de la Administración de Justicia; modificada por

Real Decreto-Ley 3/2013, la posición jurídica del recurrente que ve estimado su recurso contencioso-administrativo, debe ser analizada desde la perspectiva de quien ha debido incluso abonar la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Por lo que se refiere al recurso frente a la presente resolución, debe hacerse notar que no cabe recurso de apelación (art. 81 LJCA), dada la cuantía del procedimiento (no superior a 30.000 € según la cuantía fijada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal).

FALLO

PRIMERO.- ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dña. M. frente a la actuación administrativa indicada en el Antecedente de Hecho Primero de la presente sentencia, Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza adoptado en sesión de 23/1/2014, por el que se desestimaba el recurso de reposición formulado frente al Acuerdo del mismo órgano adoptado en sesión de 7/11/2013, por el que se imponía a la recurrente un multa de 6.000,01 € por la comisión de una infracción urbanística grave consistente en realizar obras que no se ajustan a la licencia urbanística concedida, en la calle Domingo Zaera, Jsl 13, Parc. 205 del IFM; conforme al art. 275.c) 5º de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por Ley 4/2013, de 23 de mayo; expediente administrativo nº 560336/2012.

SEGUNDO.- DECLARO que dicha actuación administrativa no es conforme a Derecho; y QUEDA ANULADA Y SIN EFECTO.

TERCERO.- Con expresa condena al Ayuntamiento de Zaragoza en las costas.

CUARTO.- Reintégrese a la parte recurrente el aval prestado en relación con la medida cautelar.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.