



Roj: **STSJ MU 1207/2002 - ECLI:ES:TSJMU:2002:1207**

Id Cendoj: **30030330022002100602**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Murcia**

Sección: **2**

Fecha: **29/04/2002**

Nº de Recurso: **2321/1998**

Nº de Resolución: **445/2002**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **FERNANDO CASTILLO RIGABERT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

7

Este documento está impreso por una sola cara.

RECURSO nº2321/98

SENTENCIA nº445/2002

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA  
SECCIÓN SEGUNDA

compuesta por

D. Abel Ángel Sáez Doménech

Presidente

D. Joaquín Moreno Grau

D. Fernando Castillo Rigabert

Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA nº 445/2002.**

En Murcia, a veintinueve de abril de dos mil dos.

En el RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO nº 2321/98, tramitado por las normas del procedimiento ordinario, en cuantía inferior a 25 millones de pesetas y referido a: sanción urbanística.

Parte demandante:

D. Jose Ramón , D. Jesús Carlos y D<sup>a</sup> María Consuelo , representados y dirigidos por el Letrado D. Manuel Pino Smilg.

Parte demandada:

Ayuntamiento de Murcia, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Carmen Rosagro Sánchez y dirigida por la Letrada D<sup>a</sup> Ana M<sup>a</sup> Vidal Maestre.

Acto administrativo impugnado:



Acuerdo del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Murcia de 5 de junio de 1998 por el que se dispone la restitución del terreno a su estado anterior de las obras realizadas por haberlas ejecutado sin licencia y con infracción grave de las normas urbanísticas aplicables a la zona de su emplazamiento y se le impone una multa urbanística de cien mil pesetas.

Pretensión deducida en la demanda:

Se dicte sentencia estimatoria del presente recurso, declarando nulo por no ser conforme a Derecho el acto administrativo impugnado en base a los hechos y fundamentos jurídicos expuestos.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr.D. Fernando Castillo Rigabert, quien expresa el parecer de la Sala.

## I- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 13 de octubre de 1998, y admitido a trámite, y previa su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO.- La parte demandada ha solicitado la desestimación de la demanda por ser ajustada al Ordenamiento Jurídico la resolución recurrida.

TERCERO.- Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos de derecho de esta sentencia.

CUARTO.- Después de evacuarse el trámite de conclusiones se señaló para la votación y fallo el día 19 de abril de 2002.

## II- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se interpone por los actores recurso contencioso administrativo contra el acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia de 5 de junio de 1998 por el que se ordena la restitución a su estado anterior del desmonte y explanación de terreno en una superficie de 5000 m<sup>2</sup> realizada por los recurrentes por haberlo ejecutado sin licencia y con infracción grave de las normas urbanísticas aplicables a la zona de su emplazamiento. Igualmente, se imponía una multa urbanística de 100.000 ptas., correspondientes al 10% del valor establecido de acuerdo con el art. 43.b de la Ley 12/86, al ser calificada como infracción grave y sancionable, por aplicación de lo establecido en el artículo 228 y concordantes de la Ley del Suelo de 1976 y del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978 y de las Normas y Ordenanzas Municipales de Edificación y Uso del Suelo.

SEGUNDO.- Los motivos de impugnación en los que la parte actora fundamenta su pretensión son, en síntesis, los siguientes: 1. Imposibilidad de reiniciar el expediente sancionador al haber caducado anteriormente el mismo; 2. Caducidad del segundo expediente sancionador; 3. Prescripción de la infracción; 4. Inexistencia de infracción o, en su caso, calificación como leve.

TERCERO.- El primero de los motivos mencionados lo razona la parte actora con fundamento en la propia jurisprudencia de esta Sala que venía declarando que cuando la Administración ha concluido el expediente caducado de "iure" con resolución definitiva sobre el fondo del asunto, ésta agota el ejercicio del "ius puniendi" con efectos de cosa juzgada, lo que, por ello, impide un nuevo intento de ejercicio de tal derecho mediante la apertura de un nuevo expediente, aunque aún no haya transcurrido el plazo de prescripción. La Sala, efectivamente, se había pronunciado en el sentido expuesto por el recurrente en diversas ocasiones (S. 656/99 de la Sección 1ª y SS. 620/00 y 842/00 de la Sección 2ª, entre otras). Decíamos en la sentencia 656/99 que la cuestión planteada de la caducidad del procedimiento sancionador, en relación con la prescripción de la infracción administrativa, constituía un problema de especial relieve y trascendencia jurídica, pero sobre el que ni la doctrina científica ni la legal se habían pronunciado con la necesaria precisión, al menos hasta el momento, tras la regulación que de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio y de carácter desfavorable establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su artículo 43.4, y en su Reglamento de desarrollo aprobado por RD. 1398/1993, de 4 de agosto. Aunque en la doctrina algunos autores parecen admitir la posibilidad de reinicio de un expediente caducado, conectando para ello el citado precepto legal, sobre la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio y de carácter desfavorable (del que constituye supuesto prototípico el sancionador) con el artículo 92.3 de la propia Ley 30/1992 (sobre la caducidad de procedimientos iniciados a instancia del interesado), este tribunal entendía que, a diferencia de lo que sucede en el supuesto regulado en este último precepto, en la caducidad del procedimiento administrativo sancionador:



A) La Administración actúa no como titular de una situación jurídica individualizada o derecho, sino en ejercicio de una potestad administrativa que, como la sancionadora, está directamente incardinada en el ordenamiento jurídico (en este caso urbanístico), siendo, por ello imprescriptible, en cuanto tal potestad, como la propia norma jurídica que la atribuye, pero cuyo ejercicio concreto ha de efectuarse bajo las exigencias y requisitos que el propio ordenamiento establece y, entre ellas, la que exige que la actuación administrativa se lleve a cabo dentro del plazo legalmente establecido. Ejercicio que se agota en cada caso, bajo las condiciones legalmente establecidas, y que impide reiniciar el expediente, como dice la sentencia de esta Sala de 2-7-97, aunque no haya transcurrido el plazo de prescripción. En otro caso, **de poderse reiterar el procedimiento sancionador, carecería absolutamente de sentido y fundamento el instituto de la caducidad como forma de terminación del procedimiento por paralización imputable a la Administración, lo que no parece que el legislador haya querido** al regular este supuesto de perención procedimental.

B) La potestad sancionadora de la Administración sitúa a la misma en una posición jurídica de prerrogativa respecto del administrado, que la faculta para imponer a éste, por sí misma, de modo unilateral, y en virtud del privilegio denominado usualmente de autotutela administrativa ( arts. 56, 94 y concordantes de la Ley 30/1992 citada), una determinada situación jurídica ejecutiva, cual es la posibilidad de imponerle una sanción cuando legalmente proceda, a cuyo efecto no necesita del ejercicio de "acciones" ante los tribunales de justicia, actuando como actúa en ejercicio de tal potestad. Es indudable que al gozar el ejercicio de dicha potestad de una presunción iuris tantum de conformidad a la Ley, se desplaza sobre el interesado la carga de ejercitar, en tiempo y forma, los recursos y acciones que procedan contra el acto administrativo de sanción. Luego no es, lógicamente, posible invertir la posición de la Administración cuando actúa como "interesado" respecto de otra Administración, en el supuesto del art. 92 de la Ley 30/1992, para extenderla y aplicarla también al caso de que por aquélla se ejerza una potestad legal como la sancionadora, supuesto en el que no necesita, desde su privilegiada posición de autotutela administrativa, ejercitar "acciones" procesales, cuya carga recae sobre el sancionado; ni por ello, ni mucho menos, extender la caducidad de acciones, a que se refiere el art. 92.3 de la Ley 30/1992, al supuesto de prescripción de infracciones administrativas, cuyo régimen, por razones de seguridad jurídica, se establece legalmente a favor del presunto infractor, y que tiene su correlativa figura en la atribución legal de la potestad correspondiente a la Administración para imponer la sanción que proceda a aquél, pero con sujeción en todo caso a las normas que regulan su ejercicio, incluido el plazo aplicable, cuya caducidad implica que decaiga su ejercicio en el caso concreto por paralización imputable a la propia Administración.

C) La improcedencia de reapertura de un procedimiento sancionador caducado viene reforzada, por el hecho de que su causa determinante se halla en la paralización del procedimiento, en cuanto hecho o circunstancia achacable o imputable a la Administración y no al interesado (si la paralización hubiera sido imputable a éste, habría impedido que la caducidad se produjese), por lo que no parece justo ni adecuado que las consecuencias de la pasividad administrativa se atribuyan al imputado en lugar de a la propia Administración responsable de la inactividad. La predeterminación normativa de la potestad administrativa sancionadora y de su ejercicio, en cuanto tipo de poder público de atribución legal y reglada actuación, incluso respecto a la duración del procedimiento, para limitar, desde la perspectiva y el derecho del ciudadano (correlativa al deber de actuar la Administración de modo temporáneo, para limitar, decimos, la situación de incertidumbre a que viene sujeto aquél cuando se le imputa la comisión de un ilícito administrativo y la posible imposición de una sanción, impide justamente que esta situación, por razones de seguridad política ( art. 9.3 de la Constitución), se prolongue más allá de los plazos y términos legalmente establecidos, en virtud asimismo de la legítima confianza que el ciudadano tiene en que las normas vigentes sean debidamente observadas y cumplidas por la Administración. Es por ello por lo que la caducidad del procedimiento sancionador se produce en caso de extemporaneidad de la actuación administrativa imputable a la propia Administración en razón de que, cuando ejercita esa potestad punitiva, se exige de ella una actuación especialmente diligente y eficaz, que ponga fin a la situación de incertidumbre en el tiempo estricta y legalmente prefijado.

D) En el régimen administrativo sancionador la prescripción se refiere no a un derecho o situación jurídica individualizada del presunto infractor, sino a la existencia de responsabilidad administrativa en que éste haya podido incurrir, mientras que en la caducidad - perención del procedimiento sancionador lo que se extingue es la posibilidad de ejercicio e imposición en el caso concreto de una sanción administrativa, por causa - la paralización de aquél - que según lo dicho sea imputable a la propia Administración. Se trata, pues, de supuestos y situaciones distintas, que no cabe forzar para asimilarlas hasta el punto de hacer extensivo el precepto del artículo 92.3 de la Ley 30/1992 - sobre caducidad de los procedimientos iniciados "a solicitud del interesado" - a la caducidad del procedimiento sancionador, en una interpretación analógica no favorable para el interesado, que además y por si no fuera bastante, sería contraria a la lógica de la propia institución de este tipo de caducidad y a la normativa que la establece como efecto - sanción para la Administración, por inactividad a ella achacable. No parece razonable en efecto, entender que, a pesar de la caducidad producida y



declarada del procedimiento sancionador, la Administración pueda repetirlo, como si que aquélla caducidad no existiera legalmente, esto es, como si fuera una especie de técnica indiferente en el terreno jurídico, sin función alguna que cumplir, ni trascendencia o efecto jurídico, de la que pudiera prescindirse por ello, o ignorarse, a pesar de venir como viene establecido por el ordenamiento, con unas determinadas consecuencias, y haber sido declarada además específicamente por la propia Administración en este caso. Si existe en ambos planos, el normativo y el concreto, la caducidad del procedimiento sancionador, algún sentido tiene que tener: el que impone para la Administración la exigencia - constitucional - de actuar de manera eficaz ( art. 103.1 de la Constitución) y, por ende, asimismo, dentro de plazo, exigencia cuyo incumplimiento, por inactividad de la Administración, la Ley por ello sanciona; y para el administrado - aquí presunto infractor - el derecho correlativo, y vinculado al citado principio de seguridad jurídica, a que la Administración actúe enjuiciando y resolviendo el asunto estrictamente dentro de plazo, para que la situación de aflicción e incertidumbre generada con la incoación del procedimiento sancionador, e imputación de posible responsabilidad al presunto infractor, no se prolongue más allá del tiempo legalmente establecido y que condiciona el ejercicio concreto de la potestad sancionadora.

E) Tampoco es desdeñable, en fin, el argumento de que el acuerdo municipal de caducidad del primer expediente, 23-9-97, constituye un acto administrativo favorable, o en terminología ya clásica declarativa de derechos, para el interesado, y que viene por ello protegido en virtud del principio de irrevocabilidad, implícitamente recogido en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992. Irrevocabilidad que tiene su fundamento en la presunción "iuris tantum" de legalidad de los actos administrativos, que veda que sea la misma Administración autora del acto favorable la que vuelva a reiterar, a pesar de ello, el expediente sancionador, prescindiendo del régimen de revisión de oficio de los actos administrativos que la propia Ley establece.

CUARTO.- No obstante la doctrina mencionada, ésta ha de ser rectificada teniendo en cuenta la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2001. En ella, nuestro más alto tribunal, excepto en materia de garantías constitucionales, afirma, casando justamente una resolución de esta misma Sala, que " el art. 92.3 de la Ley 30/92 es muy claro, y en su contra no puede traerse a colación su artículo 43.4, el cual, al decir que la caducidad llevará consigo el archivo de las actuaciones, no puede ser interpretado como impidiendo la reapertura de otro expediente aunque la infracción no haya prescrito, porque una conclusión de esa naturaleza sería literal y frontalmente contraria al art. 92.3, a cuyo tenor la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración. Lo que el art. 43.4 dispone es que esas actuaciones caducadas deben ser archivadas, pero el precepto nada dice de la posibilidad de reiniciar el expediente, lo que se regula en el artículo 92.3, y en el sentido ya dicho."

QUINTO.- Ello no obstante, el presente recurso contencioso administrativo ha de ser estimado, pues otra vez se ha producido la caducidad del expediente administrativo sancionador. En efecto, el acuerdo de incoación del nuevo expediente se adoptó el 7 de noviembre de 1997 y la resolución sancionadora se notificó el 31 de agosto de 1998 por lo que había transcurrido en exceso el plazo establecido en el art. 20.6 del R.D.1398/93 en relación con el art. 43.4 de la Ley 30/92, en la redacción entonces vigente.

SEXTO.- No concurren las circunstancias legalmente establecidas para realizar un especial pronunciamiento en costas ( art. 131 LJCA).

En atención a todo lo expuesto, y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

## FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso administrativo 2321/98 interpuesto por D. Jose Ramón , D. Jesús Carlos y D<sup>a</sup> María Consuelo contra el Acuerdo del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Murcia de 5 de junio de 1998 por el que se dispone la restitución del terreno a su estado anterior de las obras realizadas por haberlas ejecutado sin licencia y con infracción grave de las normas urbanísticas aplicables a la zona de su emplazamiento y se le impone una multa urbanística de cien mil pesetas, acto que anulamos y dejamos sin efecto por ser contrario a derecho; sin costas.

Notifíquese la presente sentencia, que es firme al no darse contra ella recurso ordinario alguno.

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