

Expte. DII-548/2003-2

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE TERUEL
Plaza de la Catedral, 1
44001 TERUEL**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la caducidad del expediente sancionador 1886/2002

I.- ANTECEDENTES

Primero.- El 21/05/03 tuvo entrada en esta Institución una queja a propósito de la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Teruel a un ciudadano en materia de residuos.

Segundo.- En la misma el interesado relata que le ha sido impuesta una multa tras el expediente sancionador incoado en ese Ayuntamiento (nº 1886/2002) por Decreto de Alcaldía de 02/09/02 la raíz de una denuncia formulada por una patrulla del Servicio de Protección de la Naturaleza –SEPRONA- de la Guardia Civil por haber arrojado un saco con cemento fuera de vertedero autorizado.

Como resultado de lo actuado, mediante Decreto de Alcaldía de 07/03/03 se dicta la resolución, consistente en imponer al denunciado una multa de 150,25 euros por infracción del artículo 34.4.c de la *Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos*. Ello supone un cambio en la calificación inicial de la infracción, que pasa de ser considerada grave (artículo 34.3.b) a leve (art. 34.4.c), con lo que la sanción se reduce de los 601,02 euros que establece el artículo 35 como mínimo para esta clase de infracciones a los 150,25 euros en que finalmente se ha quedado.

Tercero.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando la tramitación del expediente al asesor D. Jesús Olite. En ejecución de esta encomienda, se envió con fecha 30/05/03 un escrito al Ayuntamiento de Teruel, para que remitiese informe escrito sobre la cuestión planteada y expresase su parecer sobre la caducidad del expediente sancionador, principal punto de divergencia en este asunto.

Cuarto.- Con encomiable diligencia, el Ayuntamiento ha enviado rápidamente copia del expediente completo, que ha tenido entrada en esta Institución el 10/06/03. Dado que la discrepancia principal entre ambas partes radica en el cómputo de los plazos, puesto que la aplicación de uno u otro criterio determina la imposición de la sanción o, por el contrario, la apreciación de la caducidad del expediente y, consecuentemente, su archivo, el análisis que aquí se hace vendrá referido a este único asunto.

El criterio del Ayuntamiento en esta materia viene contenido en el fundamento de derecho III del Decreto de Alcaldía de 24/04/03 en el que, tras indicar acertadamente la normativa aplicable al cómputo de plazos en expedientes sancionadores (Ley 30/1992 y Decreto 28/2001, del Gobierno de Aragón, básicamente), procede a estudiar si el procedimiento ha estado paralizado por causas imputables a los interesados en algún momento de su tramitación. Para ello, pone en relación los artículos *“15.6 del Reglamento autonómico y 44.2 de la Ley 30/1992 con lo dispuesto en el artículo 42.5.a de la misma, que establece que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley”*.

Conforme a este criterio considera que, aplicando una interpretación restrictiva que excluye el periodo en que la denuncia se envió a la Guardia Civil para su ratificación, el expediente ha estado paralizado en dos ocasiones:

- Desde que se recibe por el denunciado la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador el 11/09/02 hasta que presenta el escrito de alegaciones el 24 del mismo mes, en que han transcurrido 9 días hábiles u 11 naturales.
- Desde que el denunciado recibe la notificación de la propuesta de resolución del procedimiento el 04/11/02 hasta que presenta el escrito de alegaciones el día 13 del mismo mes, en que han transcurrido 6 días hábiles o 7 naturales.

Por ello, a la fecha del 3 de marzo, en que expira el plazo máximo de seis meses para dictar resolución (el acuerdo de iniciación se dictó el 03/09/02, por lo que concluyó el 02/03/03, si bien por caer en domingo se trasladó al lunes siguiente) habría que añadirle los días en que el plazo para resolver el procedimiento ha estado efectivamente suspendido o interrumpido, que son 15 días hábiles, por lo que dicho plazo finalizaría el 21 de marzo de 2003 (se suman aquí días hábiles, no naturales). En consecuencia, habiéndose dictado el Decreto de Alcaldía por el que

se resuelve el expediente sancionador el día 07/03/03 y comunicado al interesado mediante escrito de 12/03/03, se considera que dichas resolución y notificación se han dictado dentro del plazo que deriva de la aplicación de los anteriores criterios, por lo que es plenamente eficaz y ejecutiva

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre las circunstancias que suponen paralización de expedientes

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, en su artículo 42, regula la obligación de resolver que tienen las Administraciones en los procedimientos que tramiten, señalando en su párrafo segundo que “El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea”.

Considera así la Ley que el plazo de seis meses es suficiente para la resolución de cualquier procedimiento administrativo, si bien prevé que en aquellos casos mas complejos que requieren un plazo superior mediante Ley o norma europea se establezca uno superior (ej. la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, establece en su artículo 21 un plazo de resolución de 10 meses). No obstante, teniendo en cuenta que existen expedientes en cuya tramitación puede ser necesario incorporar datos o documentos no obrantes en la entidad que los tramita se ha previsto que los órganos administrativos puedan suspender el plazo previamente establecido; para ello, el párrafo quinto del artículo 42 regula cinco causas en las que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución puede ser suspendido, que son cuando:

- a) Los interesados deban subsanar deficiencias o aportar documentos y otros elementos de juicio necesarios
- b) Deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas.
- c) Hayan de solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración.
- d) Se precisen realizar pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados.

- e) Se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio.

Estas suspensiones de plazo se establecen por periodos concretos, que habitualmente son los que median entre la notificación del requerimiento o petición de informes, datos o pruebas y su efectivo cumplimiento con la obtención de lo requerido, habiéndose establecido en su defecto también plazos máximos que, una vez vencidos, determinan que continúe la tramitación del expediente.

Otra circunstancia que motiva la suspensión del plazo se puede dar cuando exista un gran número de solicitudes formuladas o de personas afectadas cuya adecuada atención pudiera suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución. Se trata de una situación excepcional, en la que solo 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 de que pudiera disponer la Administración, puesto que, con carácter previo, el órgano competente para resolver o su superior jerárquico habrán intentado habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

El *Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón* aprobado por Decreto 28/2001 y aplicable al presente caso, acota las circunstancias de prórroga de plazos señaladas con carácter general en el Ley 30/1992. Su artículo 9 dispone que los supuestos de interrupción del plazo serán los previstos en la normativa básica del procedimiento administrativo sancionador y los mencionados en este Reglamento, que regula la prórroga de plazos en los siguientes preceptos:

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 artículo 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 artículo 9 de este reglamento.

El artículo 22 de este Reglamento ha previsto también una causa de suspensión cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la penal que pueda instruir un órgano judicial; en este caso, deberá suspenderse la tramitación hasta que recaiga resolución judicial.

De lo anterior resulta, y así lo acredita la doctrina científica y la jurisprudencia, que la regla general en el procedimiento administrativa es la no interrupción de los plazos de caducidad, y si bien admiten algunas excepciones, que son las previstas en la Ley 30/1992 y normas de desarrollo, son circunstancias tasadas cuya apreciación requiere una resolución administrativa expresa que deberá ser comunicada al interesado (Art. 49.1 de la Ley 30/1992), de forma que en todo momento estén claros los plazos que rigen el concreto procedimiento.

Según resulta del expediente administrativo instruido en el presente supuesto, no concurren las circunstancias legalmente previstas para la suspensión del plazo ni, consecuentemente, ha existido declaración expresa en tal sentido, por lo que el plazo para resolver y notificar es el general de seis meses.

Segunda.- Sobre la obligatoriedad de términos y plazos

Como expresa el artículo 47 de la Ley 30/1992, los términos y plazos establecidos en la misma o en otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.

Se ha de señalar a este respecto que los plazos para formular alegaciones, tanto al acuerdo de iniciación como a la propuesta de resolución, son trámites normales del expediente en los que no está paralizado; precisamente, la Ley establece unos plazos razonables tanto para el ciudadano, que así puede preparar adecuadamente sus alegaciones y aportar los argumentos que convengan a su derecho, como para la Administración, al no demorar excesivamente la resolución de los expedientes. Por ello, el plazo máximo de seis meses para resolver está fijado considerando los trámites habituales del expediente sancionador y el cumplimiento de los plazos

señalados para su evacuación, habiendo previsto la suspensión o prórroga de plazos solo en los supuestos indicados en el considerando anterior. Aplicar el criterio propuesto en la resolución del recurso con carácter general a todos los actos del procedimiento, incluso a los emanados por la Administración (que igualmente llevan un tiempo de preparación durante el que, lógicamente, no se suspende el curso del expediente), nos llevaría a una total inseguridad jurídica en esta materia, puesto que se sucederían sucesivas suspensiones de plazo no autorizadas ni comunicadas al ciudadano, y en ningún momento podría conocerse con certeza la fecha máxima para dictar resolución, lo que contraviene el tenor de la Ley.

Por la misma razón, el artículo 42.7 de la misma Ley impone la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo (lógicamente, dentro del plazo establecido con carácter general o particular para cada expediente), responsabilizando directamente de su cumplimiento al personal al servicio de las Administración que tenga a su cargo el despacho de los asuntos y a los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, y su incumplimiento generará la exigencia de responsabilidad disciplinaria o de otra naturaleza a la que hubiere lugar, de acuerdo con la normativa vigente.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Teruel las siguientes SUGERENCIAS:

Primera: Que declare la caducidad del expediente sancionador 1886/2002 por haberse dictado la resolución del mismo fuera del plazo de seis meses establecido en la vigente normativa, que no puede considerarse prorrogado por no concurrir las causas establecidas a tal objeto en la Ley 30/1992 o el Reglamento de procedimiento sancionador.

Segunda: Que, consecuentemente con lo anterior, proceda al archivo del expediente sin imponer sanciones derivadas del mismo al ciudadano; todo ello dejando a salvo la facultad que la Ley le otorga para incoar las actuaciones que procedan en caso de que no hubiese prescrito la infracción cometida.

Agradezco de antemano la colaboración de V.I. y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

17 de Junio de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE