

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO
Recurso nº 1281/1997. Sentencia de 30-11-2001

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA. PARCELACIÓN ILEGAL.

En suelo no urbanizable.

Imposición de multa pecuniaria.

Concepto de parcelación urbanística.

Prescripción administrativa.

Ilmos. Sres.

MAGISTRADOS

PRESIDENTE

D. José Emilio Pirla Gómez

D^a. Natividad Rapún Gimeno (*Ponente*)

D. Alfonso Tello Abadía

En Zaragoza, a treinta de noviembre de dos mil uno.

En nombre de S.M. el Rey

Es objeto de impugnación el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 23 de mayo de 1997 imponiendo al recurrente sanción de 2.821.645 pesetas como consecuencia de haber llevado a cabo parcelación ilegal en suelo no urbanizable.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 2.821.645 pesetas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito de 31 de julio de 1997 D. A. B. N. interpuso recurso contencioso administrativo contra la indicada resolución.

SEGUNDO.- Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la representación del recurrente dedujo demanda en súplica de que se anulase y dejase sin efecto por su disconformidad con el ordenamiento jurídico la resolución dictada por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza y descrita en el encabezamiento de esta sentencia. En concreto, se dictase sentencia que declare: “1º.- La inexistencia de infracción imputable al recurrente consistente, según la resolución impugnada, en parcelación ilegal en suelo no urbanizable. 2º.- La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos impugnados...3º.- Con carácter subsidiario, la ilegalidad de dichos actos... 4º.- En todo caso, el sobreseimiento y archivo del procedimiento sancionador seguido contra mi mandante . 5º.-Asimismo, el derecho de mi representado a ser resarcido en los daños y perjuicios causados por aplicación de la responsabilidad patrimonial de la Administración difiriéndose a la fase de ejecución de sentencia la cuantificación definitiva de tales perjuicios...”

TERCERO.- El Ayuntamiento de Zaragoza interesó la desestimación del recurso.

CUARTO.- Recibido el proceso a prueba, se practicó la que se declaró pertinente, con el resultado que consta en autos.

QUINTO.- Finado el período probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 27 de noviembre de 2001. Asimismo, por Acuerdo de la Presidencia de 12 de Septiembre de 2001 se constituyó la sección cuarta de refuerzo de la que forma parte la Ponente de esta resolución. En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo, determinar si se ajusta o no al ordenamiento jurídico el Acuerdo

adoptado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza con el siguiente contenido: “Imponer a D. A. B. N. una sanción de 2.821.649 ptas. como consecuencia de haber llevado a cabo una parcelación ilegal en suelo no urbanizable en función de la aplicación de los artículos 96, 225, 226 y 227 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/76, de 9 de abril, así como 66.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística”.

Los argumentos esgrimidos por el actor en su escrito de demanda en defensa de sus intereses son los siguientes:

1.- Inexistencia de infracción urbanística y, en consecuencia, la improcedencia de la incoación del expediente sancionador correspondiente por cuanto se limitó a agrupar dos fincas rústicas de su propiedad que eran colindantes enajenándola a su vez a siete propietarios interesados haciéndose constar en la escritura pública el porcentaje de aportación económica que cada uno de ellos efectuaba para la adquisición en proindiviso.

2.- Su actuación no era constitutiva de parcelación urbanística en aquel momento ni por ello susceptible de persecución ni sanción por la teórica infracción urbanística que le fue imputada por el Ayuntamiento de Zaragoza.

3.- La resolución impugnada es nula de pleno derecho: se vulnera el principio de presunción de inocencia, el principio de legalidad, el principio de tipicidad y el del proporcionalidad aspecto al “quantum” de la sanción impuesta, así como las garantías básicas establecidas en el artículo 135 LRJPAC como derechos del presunto responsable de la infracción administrativa.

4.- El Ayuntamiento de Zaragoza omitió el trámite de audiencia previo a la resolución sancionadora causando indefensión la recurrente al no haberse practicado las pruebas por él interesadas, ni motivado su rechazo apreciándose asimismo falta de motivación en aquella resolución.

5.- Se alega igualmente la caducidad del expediente dado el plazo de tiempo transcurrido entre la fecha de su incoación y la de adopción del acuerdo sancionador por parte de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO.- Del contenido del expediente se desprenden los siguientes hechos de especial interés para el análisis de la cuestión controvertida.

1.- Mediante escritura pública de 24 de febrero de 1994 otorgada ante el Notario de Zaragoza Sr. M. H., D. A. B. con su esposa D^a M. L. G. C., procedieron a la agrupación y venta de la finca descrita como rústica, parcela 60 de “E. C.” de Casetas de 1 Ha., 45 a. y 2 ca. de superficie destinada a pastos, antes a labor y de la finca rústica, parcela 62 de “E. C.” de Casetas, destinada a frutales de regadío con una superficie de 51 a, 32 ca. Así, mediante la citada escritura se procedió a la agrupación de ambas fincas en una sola por ser colindantes entre sí resultando la siguiente, a saber, rústica, parcelas 60 y 62 de “E. C.” de Casetas, tierra destinada a pastos, frutales y regadío, de 2 Ha., 1 a y 64 ca., valorándose en siete millones de pesetas.

2.- Resultante la expresada finca, el actor y su esposa procedieron a enajenarla mediante la misma escritura pública a D. P. H. J. y esposa (6.200 % indiviso), a D. J. M. M. L. y esposa (6.200 % indiviso), a D. M. R. M. y esposa (13.100 % indiviso), a D. R. C. F. y esposa (28.900 % indiviso), a D. S. G. A. y esposa (15.200 % indiviso) y a D. M. M. L. esposa (15.200 % indiviso).

3.- D^a M. D. M. G., esposa de D. R. C. F., solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza licencia para la colocación de un vallado en la finca de su propiedad y así le fue otorgada el 26 de abril de 1995. El examen de la documentación que aquella hubo de aportar al efecto, motivó que la Corporación demandada tuviera conocimiento de la posible existencia de una parcelación contraria a la legislación urbanística vigente y así lo informó el 2 de marzo de 1995 el Arquitecto Técnico competente; el 6 de abril del mismo año se acordó la remisión del expediente a la Sección de Disciplina Urbanística a los efectos oportunos, emitiéndose informes sobre aquella cuestión en mayo de 1995. El 16 de noviembre de 1995 se ordenó a la Policía Local que practicase gestiones de averiguación de los hechos objeto del expediente.

4.- El 28 de febrero de 1996 por la Sección de Disciplina Urbanística se propuso la incoación de expediente sancionador y así lo acordó el Teniente de Alcalde Delegado del Área de Urbanismo en resolución de 8 de marzo de 1996 que fue notificada al interesado, en la persona de su esposa, el día 29 del mismo mes. La instructora el expediente, en fecha 15 de noviembre de 1996, acordó la apertura de un período de prueba lo que fue notificado al interesado el día 22 de dicho mes. Mediante

escrito que tuvo su entrada el 11 de diciembre de 1996, D. A. B aportó prueba documental interesando, con carácter subsidiario, la declaración testifical del Notario Sr. M. y finalmente, el archivo del expediente. Los expresados documentos se unieron al expediente administrativo y se dictó Propuesta de Resolución el 25 febrero de 1997 que le fue notificada al recurrente el 7 de marzo de aquel año señalándole un plazo de quince días a efectos de alegaciones. El 13 de marzo D. A. B. formuló las que tuvo por conveniente para seguidamente, dictarse la resolución objeto este recurso.

TERCERO.- La cuestión controvertida exige, en primer lugar, el estudio del concepto de “parcelación urbanística”.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, en su artículo 94, señala que se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población en la forma en que éste se defina reglamentariamente considerándose ilegal, en el artículo 96 del mismo texto legal toda parcelación realizada en suelo no urbanizable. Debemos añadir, además, que la parcelación urbanística queda en todo caso sujeta a licencia. En consecuencia, el artículo 66 del Real Decreto 2187/78, de 23 de junio por el que se aprobó el Reglamento de Disciplina Urbanística, prevé sanciones de multa del 15 al 20 % del valor de los terrenos afectados a quienes realicen parcelaciones sobre suelo o urbanizable completándose esta previsión legal con el artículo 226.2 del Texto Refundido de 1976 al señalar que, en principio, tendrán el carácter de graves las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones.

Pues bien, de lo actuado se desprende que la escritura pública otorgada ante el Notario Sr. M. y que ya se ha descrito anteriormente contenía una verdadera parcelación en tanto que, una vez que el matrimonio formado por el recurrente y la Sra. G. C. agruparon en una sola finca, dos de las que eran propietarios, procedieron a vender aquella a siete compradores que adquirieron, en diferente proporciones, partes de aquella en régimen de indiviso pero subyaciendo en esta operación el lógico interés de formar parcelas independientes a fin de que cada propietario pudiera darle el uso que estimara conveniente a sus intereses; en definitiva nos encontramos ante una simple apariencia legal de lo que era una actuación contraria al ordenamiento, tendente al establecimiento de un grupo de población como se desprende de la situación posterior de las parcelas de referencia; criterio éste que sostiene el Ayuntamiento de Zaragoza al señalar que “la venta proindiviso puede devenir en fraude de ley urbanística cuando bajo la apariencia de un negocio jurídico diferente y lícito se está en realidad encubriendo un fraccionamiento de fincas que responde a finalidad edificatoria prohibido por el derecho urbanístico, constituyendo en ese caso una infracción urbanística en Suelo No Urbanizable...”

Lo anteriormente manifestado ha resultado evidente y así se ha acreditado en tanto que los adquirentes de aquella parcela, aparentemente en régimen de proindiviso, procedieron con prontitud a su segregación física y, sin duda, con ánimo de edificar en cuanto ello fuera materialmente posible.

Como quiera que el recurrente niega que el negocio jurídico por él celebrado supusiera la meritada parcelación ilegal constitutiva de la infracción que se le atribuye, por su interés para comprender el concepto que se analiza se transcribe la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1995 (ARZD. 7876/95): “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se considera parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando puedan dar lugar a la constitución de un núcleo de población prohibiendo el art. 96 del propio Texto Legal indicado toda parcelación en suelo no urbanizable. La división y enajenación de terrenos, simultánea o sucesiva, en lotes que puedan dar lugar a la constitución de un núcleo de población en suelo no urbanizable, puesto ello de relieve por las concretas circunstancias de cada caso, constituye pues la figura típica de una infracción urbanística constitutiva de parcelación ilegal, siendo irrelevante por sí mismo a tales efectos, como ha hecho notar esta Sala, el hacerse constar en las transmisiones operadas que la finca en cuestión estaba destinada al cultivo agrícola –Sentencia de 1 de junio de 1988 (RJ. 1988\4517) –o la apariencia que a la operación se haya dado de parcelación agrícola, para el establecimiento de huertos familiares –Sentencia de 6 de junio de 1988- sin que la responsabilidad de tal tipo de parcelación desaparezca en el promotor por la circunstancia de que en las escrituras de venta de las parcelas resultantes se hiciera

constar que el comprador era conocedor de la calificación urbanística de la finca y de su condición de inedificable, pues aquella responsabilidad se origina del hecho de la parcelación que pueda dar lugar a la formación de un núcleo de población, posibilidad que no queda eliminada con la concurrencia de aquellas advertencias, tal como establece también la Sentencia de esta Sala de 4 de abril de 1988 (RJ 1988\2586)”.

Igualmente es de tomar en consideración cuanto se indica en la sentencia del mismo Tribunal de 16 de octubre de 1997 (ARZD. 7494/97): “La simple lectura del artículo 94.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril 1976 revela la equivocación del apelante, que parece exigir, para que pueda hablarse de parcelación urbanística, que, en efecto, haya dado lugar al nacimiento de un núcleo de población, lo que impediría a la Autoridad administrativa actuar hasta que el núcleo estuviera creado. Naturalmente, una argumentación de esta naturaleza no es sólo rechazable desde la óptica de la pura lógica, sino que está rotundamente desmentida en el artículo 94.1 citado, que no exige que la división de terrenos dé lugar a la constitución de un núcleo de población, sino simplemente que «pueda dar lugar» a ella, lo que es distinto”.

La definición de parcelación ilegal que se lleva a cabo en estas sentencias pone de relieve la inviabilidad del argumento esgrimido por el recurrente.

CUARTO.- En relación con la prescripción en el ámbito de la disciplina urbanística en que nos encontramos la doctrina del Tribunal Supremo señala lo siguiente:

“Que a tenor del art. 230 de la LS (RCL 1976\1192) en relación con el art. 9 del RDLeg. 16/1981, de 16 de octubre (RCL1981\2519 y ApNDL13944), que lo modifica, las infracciones urbanísticas prescribirán a los cuatro años de haberse cometido, completándose esta normativa con el art. 92 del Reglamento de Disciplina Urbanística, según el que, tal plazo se contará desde la fecha en que se hubiere cometido la infracción, o si ésta fuere desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador, entendiéndose que éste puede incoarse, continúa este precepto, cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción”. (Sentencia de 10 de diciembre de 1996, ARZD. 9207/96). Asimismo es de tener en cuenta que según se indica en la sentencia de 2 de abril de 1996 (ARZD. 2396/96), en correlación con lo que se dispone en párrafo segundo del art. 92 del propio RDU, “... como tiene declarado unívocamente esta Sala con absoluta iteración, en las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo prescriptivo será la de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma...” El criterio jurisprudencial indicado se reitera en las sentencias de 28 de febrero de 1994 (ARZD. 2397/94), 1 de marzo de 1994 (ARZD. 2398/94), 3 de octubre de 1995 (ARZD.7876/95) y 14 de febrero de 1997 (ARZD. 1143/97).

De acuerdo con esta doctrina no puede aceptarse este motivo de impugnación del recurso ya que exteriorizada la actividad ilegal en un primer momento en la escritura pública de 24 de febrero de 1994, incluso computando a partir de esta fecha el plazo de cuatro años aplicable y no desde la apreciación posterior de otros hechos que pusieron aquella situación en conocimiento de la Administración demandada, como revela el examen del expediente, no transcurrido este periodo de tiempo entre la indicada fecha y la de incoación o la finalización del procedimiento sancionador.

QUINTO.- Deben estimarse también las objeciones procedimentales que el recurrente aduce frente al expediente sancionador de que fue objeto al haberse observado adecuadamente el procedimiento legalmente establecido sin que en ningún caso se aprecie la concurrencia de indefensión material en la persona del interesado quien, a lo largo del mismo, efectuó cuantas manifestaciones tuvo por conveniente en defensa de sus intereses y aportó la documentación que consideró adecuada a tal fin.

Igualmente, los principios de presunción de inocencia, tipicidad, legalidad se respetaron adecuadamente.

Finalmente, el examen de la cuantía de la sanción impuesta, 2.821.649 pesetas, nos conduce a la aplicación del artículo 66 del Reglamento de Disciplina Urbanística donde se prevé una multa del 15 al 20 % del valor de los terrenos afectados a quienes realicen parcelaciones en suelo no urbanizable como sucedió en el caso que nos ocupa. El siguiente párrafo prevé que dicha sanción podrá incrementarse hasta el 30 % del valor del suelo si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso,

proteja el ordenamiento urbanístico. Y como quiera que la parcelación practicada ha producido este efecto (las porciones resultantes son, por razón de su superficie, inferiores a la parcela mínima en suelo no urbano de regadío), y el valor del suelo tomado en consideración por el Ayuntamiento de Zaragoza no ha sido objeto de desvirtuación alguna, concluimos que el “quantum” fijado en la resolución impugnada es conforme a derecho.

Por lo expuesto, procederá la desestimación del recurso y la íntegra confirmación de la resolución sancionadora.

No procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales, conforme a lo prevenido en el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa.

FALLO

Desestimamos el presente recurso número 1281/97 deducido por D. A. B. N. confirmando íntegramente la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia.

No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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