

---

**EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso n.º 877/1987. Sentencia n.º 410 (30-4-1988)**  
**Expediente: 299.343/1987**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.**  
INFRACCIÓN URBANÍSTICA POR PARCELACIÓN ILEGAL.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Javier Casamayor Pérez (*Ponente*)

En Zaragoza, a treinta de abril de mil novecientos ochenta y ocho.

Son objeto de recurso los Acuerdos del Ilmo. Sr. Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 20 de marzo y 3 de julio de 1987, por los que se impuso al recurrente la sanción de 9.816.275 pesetas, por la infracción urbanística de parcelación ilegal.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 9.816.275 pesetas.

**1.º – RESULTANDO:** Que según se desprende de los antecedentes obrantes en los expedientes:

PRIMERO. – A la vista de la documentación obrante en el expediente 877/87, tramitado a denuncia de la Policía Municipal de 15 de abril de 1985 por parcelación ilegal en ... de (Zaragoza), el Consejo de Gerencia del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 8 de mayo de 1985 acordó incoar expediente de sanción a Don M.-S. C. G. por la infracción urbanística cometida al haber llevado a cabo una parcelación ilegal en dicho paraje.

SEGUNDO. – Tramitado el expediente de sanción y emitidos los oportunos informes, se propuso por el Juez Instructor la imposición de una multa de 19.950.000 pesetas por haber llevado a cabo una parcelación de terrenos en la ..., sin autorización legal, imponiéndose por la Alcaldía una sanción de 9.816.275 pesetas el 20 de marzo de 1987.

TERCERO. – Interpuesto recurso de reposición fue desestimado por resolución de 3 de julio del mismo año.

**2.º – RESULTANDO:** Que por el actor se interpuso recurso contencioso administrativo contra las anteriores resoluciones; y formulada demanda, tras alegar cuantos hechos y fundamentos de derecho estimó oportunos terminó por suplicar se dejaran sin valor ni efecto los Acuerdos de la Alcaldía de 20 de marzo y 3 de julio de 1987; por ser contrarios al ordenamiento jurídico.

**3.º – RESULTANDO:** Que por el Excmo. Ayuntamiento se formuló escrito de oposición, solicitándose se declarase la inadmisibilidad de la demanda o subsi-

diariamente la desestimación del recurso, manteniéndose en todo caso los actos administrativos que constituyen su objeto.

**4.º – RESULTANDO:** Que por Auto de 5 de febrero de 1988, se recibió el recurso a prueba, practicándose la propuesta y admitida con el resultado que es de ver en autos.

**5.º – RESULTANDO:** Que por providencia de 15 de marzo de 1988, se acordó formular a las partes conclusiones sucintas que fueron formuladas en tiempo y forma, tras lo cual se señaló día para Votación y Fallo.

**6.º – RESULTANDO:** Que en la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Javier Casamayor Pérez.

VISTOS los preceptos que se citan y demás de general aplicación al caso controvertido:

**1.º – CONSIDERANDO:** Que constituye el objeto de este recurso la determinación de si está ajustada al ordenamiento jurídico la resolución del Ilmo. Sr. Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 20 de marzo y 3 de julio de 1987 —éste desestimatorio del recurso de reposición deducido contra la primera— por las que se impuso al recurrente Don M. S. C. G. una sanción de 9.816.275 pesetas por la infracción urbanística cometida al haber llevado a efecto una parcelación de terrenos, en el paraje conocido como ..., sin cumplir con las formalidades legales y concretamente la Ley del Suelo.

**2.º – CONSIDERANDO:** Que la parte demandada se opone en primer término a la demanda solicitando se declare en inadmisibilidad, ya que el recurso de reposición fue interpuesto fuera de plazo, dado que el Acuerdo de 20 de marzo por el que se imponía al demandante la sanción de 9.816.275 pesetas, le fue notificada al mismo —según se desprende del examen del expediente— el día 10 de abril, no habiendo tenido entrada el escrito de interposición del recurso de reposición en el Registro General de la Corporación hasta el día 11 de mayo. No obstante, dicha causa de inadmisibilidad debe ser rechazada ya que, a través de la prueba propuesta por la parte demandante, ha quedado probado que el escrito de interposición del recurso de reposición fue presentado en la Gerencia de Urbanismo el día 8 de mayo, esto es, dentro de plazo, y el hecho de que el mismo no fuera presentado en el Registro General del Ayuntamiento o no fuera entregado en dicho Registro por la Oficina u Organismo receptor del escrito hasta un día posterior, pueda perjudicar al recurrente, y ello por dos razones fundamentales: A) porque conforme se pone de manifiesto en los artículos 151 y siguientes del Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, el Registro General se establece con la finalidad de que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciben (art. 151), de modo que garantice la constancia de la entrada y salida de todos los documentos que tengan como destinatario o expida la entidad local» (art. 152), y haya constancia y

garantía de la fecha de entrada en el Ayuntamiento del documento, en el presente caso, ha quedado suficientemente amparada por el sello de entrada estampado por la Gerencia de Urbanismo, y B) porque cualquier interpretación restrictiva, chocaría frontalmente con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el sentido de que las causas de inadmisibilidad deban ser rechazadas cuando exista alguna posibilidad interpretativa que permita rechazarlas y prestar la tutela solicitada.

**3.º – CONSIDERANDO:** Que pasando al estudio del fondo del asunto debe señalarse que la parcelación es una actividad típicamente privada, realizada por los particulares con arreglo a las normas de derecho común, ya en forma simultánea o sucesivamente. Cuando con estas operaciones de división de finca se puede dar lugar a constituir un núcleo de población —artículo 54.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo— la parcelación recibe la calificación de urbanística, definida —Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1980— como una «operación técnica jurídica sujeta a intervención administrativa», que obliga a que los Notarios y Registradores de la Propiedad, exijan para autorizar a inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento (artículo 96.3 del Texto Refundido precitado).

**4.º – CONSIDERANDO:** Que una parcelación urbanística es ilegal si contraería lo establecido en el Plan, Programa o Norma Urbanística que le sea de aplicación, o cuando infringe lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Suelo, cuyo primer apartado dispone: «No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un Plan General cuando afecte a suelo urbano, o sin la previa aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente para el suelo urbanizable. En suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas».

**5.º – CONSIDERANDO:** Que lo que antecede demuestra que sobre la base de que con las divisiones de fincas se puede dar lugar a la constitución de un núcleo de población —pues si no, no hay parcelación urbanística— toda parcelación exige, como presupuesto o requisito, el que exista un Plan General de Ordenación, si el núcleo de población se pretende asentar en suelo urbano; que exista Plan Parcial, si la parcelación urbanística va a ejecutarse en suelo urbanizable; prohibiéndose en el denominado suelo no urbanizable —suelo rústico— cualquier intento de parcelación urbanística.

**6.º – CONSIDERANDO:** Que, cumplidos los anteriores requisitos, quien con sus actos pueda realizar una parcelación de esta naturaleza debe obtener la correspondiente licencia, que no puede confundirse con la de edificación —como recuerdan las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1975 y 21 de diciembre de 1979—, siendo terminante el legislador al disponer que «toda parcelación urbanística quedará sujeta a licencia (artículo 96.2), sin perjuicio de que incumplido este requisito por el titular dominical de los terrenos que se preten-

dan dividir exista la posibilidad de convalidación o legalización ulterior (artículo 184, en relación con el 178 del Texto Refundido).

**7.º – CONSIDERANDO:** Que, en consecuencia con lo que antecede, toda parcelación urbanística sin licencia previa es ilegal y constituye una infracción urbanística grave, según deriva del artículo 225 del Texto al disponer: «...2. Tendrán, en principio, el carácter de graves las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo...». Tan grave considera el legislador esta omisión que, tras sancionar genéricamente las infracciones urbanísticas con multas que en municipios como Zaragoza —de más de 500.000 habitantes— pueden imponer los Alcaldes hasta una cuantía de 10.000.000 de pesetas añadirá: «En las parcelaciones ilegales el importe de la multa podrá ampliarse a una cantidad igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, y la cuantía de la sanción no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente» (artículo 228.7). Sobre tal base legal de inexcusable observancia el Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2.187/1978 de 23 de junio, dedica toda una Sección (la Primera del Capítulo II del Título III) a las infracciones «en materia de parcelación», que comprenden los artículos 66 a 75 —ambos inclusive—, tomando como base y fundamento para su desarrollo el tipo de suelo en que se han realizado.

**8.º – CONSIDERANDO:** Que sentado cuanto antecede, el enjuiciamiento de la cuestión propuesta obligará al estudio de los siguientes temas: A) Si las ventas ejecutadas por el recurrente, segregando de una finca matriz diversas parcelas constituye o no una parcelación urbanística. B) Si ésta es ilegal, atendida la calificación del suelo y la falta de licencia. C) Supuesta condición de huerto familiar. D) Aplicabilidad o inaplicabilidad de la prescripción alegada y E) Procedencia e importe de la sanción, en su caso.

**9.º – CONSIDERANDO:** Que, en el caso debatido, los sucesivos actos de enajenación del recurrente han dado origen a una parcelación urbanística, puesto que como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1978, el actor, con su actividad, ha dividido un predio en diversas parcelas, con una finalidad edificatoria, transformándose —en un proceso gradual— la antigua finca en un asentamiento urbano, incluíble tanto en los términos del artículo 77 de la Ley del Suelo de 1956 como en el artículo 94.1 del vigente Texto Refundido, así se desprende de los datos obrantes en el expediente administrativo y del resultado de la prueba practicada en el presente recurso. En este sentido, la Sala desea dejar constancia de que 1º) El recurrente adquirió los terrenos rústicos por un precio confesado de 800.000 pesetas y procedió a parcelar en la forma explicada anteriormente, obteniendo de la venta un documento privado de 13 de las parcelas resultantes, una cantidad ya próxima a los 19.000.000 de pesetas, según aparece en los datos aportados por el propio recurrente; 2º) La falta de rentabilidad económica de las parcelas; 3º) La realidad de los hechos evidencia que se han llevado a cabo diversas edificaciones (puede verse como del propio escrito de denuncia aparece ya la realización de obras carentes de licencia en 10 de las

parcelas) y; 4º) Toda la actuación del recurrente se desenvuelve de forma clandestina, sin más exteriorización que la puramente material o de división de lotes; prescindiendo absolutamente de toda intervención oficial; no siendo jurídicamente admisible que bajo el disfraz de una nominal parcelación apícola se ejecuten verdaderas urbanizaciones y se constituyan núcleos de población con alteración de las precisiones establecidas en el planeamiento y con la ausencia de las necesarias obras de infraestructura imprescindibles para evitar las negativas consecuencias de servicio y calidad que ello conlleva.

**10.º – CONSIDERANDO:** Que, la parcelación ilegal lo demuestra, conforme con las actividades expuestas en anteriores considerandos, el hecho de que se verificara sin licencia contrariando el artículo 96.2 de la Ley del Suelo; que está realizada en suelo no urbanizable o rústico vulnerando lo dispuesto en el primer apartado del precepto. La excepción que constituyen los huertos familiares no resulta aplicable pues no se demuestra que se den los requisitos que configuran el concepto «huerto familiar» en las edificaciones de recreo o descanso levantadas por los compradores en la parcelación denunciada.

**11.º – CONSIDERANDO:** Que no puede tampoco acogerse la invocada prescripción del artículo 230 de la vigente Ley del Suelo, que conllevaría la extinción de la responsabilidad administrativa. En este sentido, ya la Sentencia de 22 de diciembre de 1980 del Tribunal Supremo, al hacer referencia al «dies a quo» o momento inicial del cómputo de plazo de prescripción pone de manifiesto que «hay que partir del hecho de que la parcelación sancionada, por haber sido realizada prescindiendo en absoluto de toda intervención oficial, se ha desarrollado de forma clandestina, sin más exteriorización que la puramente material o de división de lotes, con unas formalizaciones escritas que no pasaron de la categoría de documento privado, lo cual, en virtud de lo dispuesto en el art. 1.277 del Código Civil priva a estos documentos de toda fehcencia, respecto a terceros —en este caso respecto de la Administración— en lo que se contrae a las fechas de los mismos, hasta tanto no se hayan incorporado o inscrito en un Registro Público, o fallecido cualquiera de los que lo suscribieron o desde el día en que fueron entregados a un funcionario público por razón de su oficio»; y, en consecuencia, al carecer de todo refrendo oficial, realizadas de forma escalonada, adquieren la consideración de unas infracciones de carácter continuado, cuyo punto final a la hora del cómputo inicial del periodo de prescripción ha de situarse en la fecha en que toman conocimiento la Policía Municipal denunciante, por lo que procede entrar a conocer sobre la procedencia de la sanción y su cuantía.

**12.º – CONSIDERANDO:** Que la regulación de infracción urbanística en materia de parcelación es consecuencia obligada de lo preceptuado en el artículo 94.2 de la Ley del Suelo que sanciona la ilegalidad por infracción del planeamiento y de lo dispuesto en el artículo 96 de la propia Ley que declara la imposibilidad de realizar parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y en su apartado 2º la necesidad de sujetar la parcelación a previa licencia; tales infracciones en este caso probadas, son sancionadas en la forma establecida en el artículo 66 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio

de 1978, estableciendo el primero para las parcelaciones de suelo no urbanizable (rústico) la sanción hasta del 30% del valor del suelo si la división lesiona el valor específico que en su caso proteja el ordenamiento jurídico; y siendo el valor del suelo según los datos obrantes en el expediente de 350 pesetas el metro cuadrado, la cuantía de la sanción ha de venir determinada por la extensión objeto de parcelación, que es adecuadamente determinada en el expediente administrativo por lo que ha de estimarse correcta la cuantía de la sanción impuesta.

**13.º – CONSIDERANDO:** Que las expuestas motivaciones conducen a la desestimación del recurso, sin que sean de apreciar temeridad o mala fe procesales a los efectos de una expresa imposición de Costas.

### **FALLAMOS**

PRIMERO. – Desestimamos el recurso deducido por DON M. S. C. G. contra los Acuerdos del Ilmo. Señor Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 20 de marzo y 3 de julio de 1987 por el que se impuso al recurrente sanción de 9.816.275 pesetas por parcelación ilegal de terrenos en suelo no urbanizable y sin licencia.

SEGUNDO. – No hacemos expresa imposición de costas.

Así por nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.