

---

**EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso n.º 703/1987. Sentencia n.º 191 (29-2-1988)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANISTICA.**

IMPOSICIÓN SANCIÓN POR INFRACCIÓN URBANÍSTICA.

Parcelación ilegal.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Antonio Pastor Oliver (*Ponente*)

En Zaragoza, a veintinueve de febrero de mil novecientos ochenta y ocho.

Son objeto de recurso los Acuerdos del Ilmo. Sr. Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 5 de febrero y 12 de junio de 1987 por las que se impuso a la recurrente la sanción de 892.800 pesetas, por la infracción urbanística de parcelación ilegal.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 892.800 pesetas.

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

A) El Consejo de Gerencia acordó, en 27 de junio de 1984, incoar expediente de sanción a D<sup>a</sup> T. C. por la infracción urbanística cometida al haber llevado a cabo una parcelación ilegal en el ..., carretera de ..., en ... de 16.000 m.<sup>2</sup>.

B) Tramitado el expediente de sanción y emitidos los oportunos informes, se propuso por el Juez Instructor y fue aceptado por la Alcaldía la imposición de una multa de 892.800 pesetas por haber llevado a cabo una parcelación, sin autorización legal, según acuerdo de 5 de febrero de 1987.

C) Interpuesto recurso de reposición fue desestimado por resolución de 12 de junio del mismo año.

**2.º – RESULTANDO:** Que por D<sup>a</sup> T. C. se interpuso en 23 de julio 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, por no ser sancionables los hechos, o por las demás causas invocadas, condenando a la Administración, con costas si se opusiere a la demanda.

**3.º – RESULTANDO:** Que por el Excmo. Ayuntamiento se formuló escrito de oposición, solicitándose la desestimación del recurso declarándose ajustados a derechos los Acuerdos de la Alcaldía que impusieron la sanción.

**4.º – RESULTANDO:** Que tras recibimiento del recurso a prueba, y admisión

de la documental propuesta, las partes evacuaron trámite de conclusiones, señalándose luego día para Votación y Fallo.

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

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Pastor Oliver.

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 están ajustadas al ordenamiento jurídico las resoluciones del Ilmo. Sr. Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 5 de febrero y 12 de junio de 1987 —ésta desestimatoria del recurso de reposición deducido contra la primera— por las que no se acordó: «PRIMERO. – Imponer a D<sup>a</sup> T. C. N., sanción de 892.800 pts. por haber llevado a cabo una parcelación de terreno en el ..., Ctra. ..., en ..., de 16.000 m.<sup>2</sup>, sin cumplir las formalidades legales establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 (art. 94 y siguientes del citado Texto legal) y más aún teniendo en cuenta que es «Suelo no Urbanizable», calificación del terreno donde se ha efectuado la parcelación, no puede llevarse a cabo parcelaciones urbanísticas, de conformidad a lo dispuesto en el art. 228 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 9 de abril de 1976, en relación con el art. 225 del mismo Texto legal. SEGUNDO. – Dar traslado de la presente resolución a Administración de Rentas y Exacciones».

**2.º – CONSIDERANDO:** 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 técnico jurídica sujeta a intervención administrativa», que obliga a que los Notarios y Registradores de la Propiedad, «exija» ... para autorizar e 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).

**3.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».

**4.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.

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

**6.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 226 del Texto Urbano 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— puedan 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.

**7.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 la 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, señalando —previamente— la normativa a aplicar y la extensión inferior a la parcela mínima. C) Posible condición de huerto familiar. D) Aplicabilidad o inaplicabilidad de la prescripción alegada, y, E) Procedencia e importe de la sanción, en su caso.

**8.º – CONSIDERANDO:** Que, en el caso debatido, los sucesivos actos de

enajenación de la recurrente han dado origen a una parcelación urbanística, puesto que como declara la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1978, la actora 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 las actuaciones administrativas.

**9.º – CONSIDERANDO:** Que la parcelación es ilegal lo demuestra, conforme con las motivaciones 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; que la extensión de las parcelas es inferior a la unidad mínima edificable de 4.000 m.<sup>2</sup> que exige la Norma 2.5.3 del Plan de Ordenación Urbana de Zaragoza y a la misma extensión mínima que también prescinde el artículo 44 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 y que está fijada para la provincia de Zaragoza por la Orden de 27 de mayo de 1958 en 0,4 hectáreas; por cuanto 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.

**10.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 por el transcurso del plazo de un año de haberse cometido la infracción, ampliado a cuatro años por el Real Decreto de 16 de octubre de 1981; por cuanto si bien la incoación del expediente de sanción no tuvo lugar hasta el 25 de enero de 1984 debe de entenderse, conforme a la tesis municipal de aplicación, el artículo 92 sobre prescripción del Reglamento de Disciplina Urbanística, que sanciona que en los casos de actividad continuada la fecha para el cómputo del año —ahora cuatro años— será la del último acto en que la infracción se consuma por lo que no demostrado que en la parcelación se produjere ese último acto en el tiempo necesario para el nacimiento de la prescripción, ha de convenirse en que no se ha producido y procede entrar a examinar sobre la procedencia de la sanción y su cuantía.

**11.º – CONSIDERANDO:** Que la regulación de la 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; y en fin a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Suelo que prohíbe las divisiones contrarias a la legislación agraria, en relación con el artículo 44 del Decreto de 13 de enero de 1973; 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 par-