

---

**EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**Recurso n.º 422/1986. Sentencia n.º 607 (29-9-1987)**  
**Expediente: 686.662/1984**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

INFRACCIÓN URBANÍSTICA.

Parcelación ilegal de terreno en suelo rústico.

Requisitos de planeamiento y formales. Unidad mínima edificable. Asentamiento.

Necesidad de licencia.

Infracción grave.

Sanción económica. Proporcionalidad.

Plazo de prescripción.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Rafael Galbe Pueyo

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)

D. Javier Casamayor Pérez

En Zaragoza, a veintinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y siete.

Son objeto de recurso los Acuerdos del Ilmo. Sr. Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 9 de julio de 1982 y 7 de febrero de 1986 por las que se impuso al recurrente la sanción de 10.000.000 de pesetas, por la infracción urbanística de parcelación ilegal.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 10.000.000 pts.

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

A) A la vista de la documentación obrante en el expediente 558/79, tramitado a denuncia de la Policía Municipal por construcción de una caseta sin licencia en los terrenos conocidos por ..., la M.I. Comisión Permanente del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 1980 acordó incoar expediente de sanción a Don J.R.Y. por la infracción urbanística cometida al haber llevado a cabo una parcelación ilegal en dicho paraje.

B) Tramitado el expediente de sanción y emitidos los oportunos informes, se propuso y fue aceptado por la Alcaldía en acuerdo de 9 de julio de 1982 la imposición de una multa de 10.000.000 pts. por haber llevado a cabo una parcelación de terrenos en la ..., sin autorización legal.

C) Interpuesto recurso de reposición fue desestimado por resolución de 7 de febrero de 1986.

**2.º – RESULTANDO:** Que por Don J.R.Y. se interpuso en 17 de mayo de 1986 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 citados —por su nulidad o anulabilidad— y subsiguientemente la sanción, por no haberse realizado la parcelación ilegal que se imputa y/o prescrito la infracción; todo ello con expresa condena en costas a la Administración.

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

**4.º – RESULTANDO:** Que por Auto de 17 de diciembre de 1986, se recibió el recurso a prueba, solicitándose por las partes la documental que, declarada pertinente, se ha practicado con el resultado que obra en actuaciones.

**5.º – RESULTANDO:** Que finado el periodo probatorio las partes evacuaron conclusiones, tras lo cual se señaló para Votación y Fallo el 13 de mayo, fecha en que tuvo lugar.

**6.º – RESULTANDO:** Que, para mejor proveer, se acordó practicar prueba pericial de Academia por el Colegio de Arquitectos de Aragón, de la que se dio traslado a las partes.

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

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Antonio Cano Mata.

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 9 de julio de 1982 y 7 de febrero de 1986 —ésta desestimatoria del recurso de reposición deducido contra la primera— por las que se impuso al recurrente Don J.R.Y. una sanción de 10.000.000 de pesetas por la infracción urbanística cometida al haber llevado a efecto una parcelación de terreno en el paraje conocido como ... y procedido a la venta de las parcelas resultantes, sin cumplir con las formalidades legales y concretamente la Ley del Suelo, habida cuenta de que como expresa el texto del Acuerdo primero de la Alcaldía «en suelo rústico, según calificación del Plan General de Ordenación de Zaragoza, no se pueden llevar a cabo parcelaciones urbanísticas ya que es requisito imprescindible que exista Plan Parcial, siendo que por su misma naturaleza en suelo rústico no puede aprobarse Plan Parcial, ya que a partir de ese momento tendría la calificación de suelo urbano, e incumpliendo la Norma 2.5.3. (Suelo Rústico Neto) del Plan General de Ordenación de Zaragoza, en cuanto a unidad mínima edificable, todo ello de conformidad con los artículos 225 y siguientes de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 9 de abril de 1976 en relación con el artículo 66.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por

Decreto de 23 de junio de 1978».

**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, exijan 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 contraría 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 constituyen incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo...». Tan graves 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 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 2.787/1978 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 el 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 y E) Procedencia e importe de la sanción, en su caso.

**8.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 proyección 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 97.1. del vigente Texto Refundido.

**9.º – CONSIDERANDO:** Que la parcelación es ilegal lo demuestra, conforme con las motivaciones expuestas en anteriores considerandos, el hecho de que se verificará 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 0,40 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 construcciones 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 octu-

bre de 1981; por cuanto la continuada construcción llevada a cabo por los adquirentes de las parcelas formadas sin licencia para ello, comporta el que deba entenderse 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 computo 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 produjera ese último acto en el tiempo necesario para el nacimiento de la prescripción ha de convertirse en que no se ha producido y procede entrar a examinar sobre la procedencia de la sanción y su cuantía, no sin antes hacer mención de la imposibilidad de poder jugar con el artículo 14 de la Constitución, toda vez que el principio de igualdad no puede jugar fuera de la legalidad.

**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 2.º 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, en relación con el artículo 228.7 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

**12.º – CONSIDERANDO:** Que sobre tales bases, a la Sala se le planteó un problema, cual era el de si la sanción de 10.000.000 de pts. impuesta se ajustaba al Ordenamiento Jurídico o si —por el contrario— venía a infringirlo al no respetarse el principio de proporcionalidad de la sanción al ilícito cometido; y para poder juzgar con precisión de este último extremo se solicitó pericia del Colegio de Arquitectos de Aragón, formulada en base a los preceptos citados en el último párrafo de la anterior motivación jurídica; pericia que ha producido como resultado la conclusión de que dicho principio ha sido fue adecuadamente valorado, bastando a tal efecto de recoger del documentado y preciso informe de academia dos puntos: el beneficio económico obtenido por el actor, que se estima en 7.211.111 pts. y la diferencia entre el valor inicial de la finca y el final, tras la venta de las parcelas, elevado a 19.405.000 pts.

**13.º – CONSIDERANDO:** Que cuanto antecede conduce a la desestimación del recurso, sin que de lo actuado deriven méritos para hacer un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

## FALLAMOS

PRIMERO. – Desestimamos el presente recurso contencioso n.º 422 de 1986, deducido por D. J.R.Y., contra los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de 9 de julio de 1982 y 7 de febrero de 1986, objeto de impugnación.

SEGUNDO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos,

lo pronunciamos, mandamos y firmamos.