

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.º 25/1990. Sentencia n.º 665 (14-06-1990)

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

INFRACCIÓN URBANÍSTICA POR PARCELACIÓN ILEGAL en S.N.U.P.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a catorce de junio de mil novecientos noventa.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de recurso los acuerdos de la Alcaldía del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de diciembre de 1988 y 22 de septiembre de 1989 por las que se impuso al recurrente la sanción de 1.258.632 de pesetas, por la infracción urbanística de parcelación ilegal.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 1.258.632 ptas.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** – Previa la oportuna tramitación la Alcaldía-Presidencia acordó el 30 de diciembre de 1988: «PRIMERO. – Imponer a D. F. H. M. una sanción de 1.258.632 ptas., por haber llevado a cabo una parcelación de terreno en ..., lugar denominado ..., junto al ..., de una extensión de 11.654 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 en «suelo no urbanizable», calificación del terreno donde se ha efectuado la parcelación no puede llevarse a cabo parcelaciones urbanísticas, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 225 y sgts. del citado texto legal, en relación con el art. 66 y sgts. del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Decreto de 23 de junio de 1978. – SEGUNDO. – Dar traslado de esta resolución a la Administración de Rentas y Exacciones». – Deducida reposición fue desestimada el 22 de septiembre de 1969.

**SEGUNDO.** – 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 la sanción impuesta, con expresa condena en Costas a quien se opusiere.

**TERCERO.** – Por el Excmo. Ayuntamiento se formuló escrito de oposición, solicitándose la desestimación del recurso; con expresa condena en costas a la contraparte.

**CUARTO.** – Por Auto de 20 de abril, se recibió el recurso a prueba, declarándose la pertinencia de la documental propuesta.

**QUINTO.** – Finado el periodo probatorio, se señaló para Vista el 6 del corriente mes de junio, en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** – 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 30 de diciembre de 1988 y 22 de septiembre de 1989 —ésta desestimatoria del recurso de reposición deducido contra la primera— por las que se impuso al recurrente D. F. H. M. una sanción de 1.258.632 ptas. por la infracción urbanística cometida al haber llevado a efecto una

parcelación de terrenos, en el paraje conocido como ..., junto al ..., de una extensión de 11.654 m<sup>2</sup>, sin cumplir con las formalidades legales y concretamente la Ley del Suelo.

**SEGUNDO.** – 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 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).

**TERCERO.** – 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».

**CUARTO.** – 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.

**QUINTO.** – 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).

**SEXTO.** – 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— 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.

**SÉPTIMO.** – 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 y 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.

**OCTAVO.** – 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. La realidad de los hechos evidencia que se han llevado a cabo diversas edificaciones y puede que como del propio escrito de denuncia aparece ya la realización de obras carentes de licencia en 10 de las parcelas y 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 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.

**NOVENO.** – 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. La excepción que constituyen los huertos familiares no resulta aplicable pues no se muestra 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.

**DÉCIMO.** – 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 desenvuelto 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 artículo 1.227 del Código Civil priva a estos documentos de toda fehaciencia, 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.

**UNDÉCIMO.** – 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. 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 360 pesetas 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 correcto el quantum de la sanción impuesta.

**DUODÉCIMO.** – 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. Añadiremos: que resulta innecesaria la práctica de la documental que no se ha llevado a cabo pues cualquiera que fuese su resultado, éste no haría variar la anunciada desestimación del proceso por el juego de la doctrina que hemos expuesto con anterioridad.

## FALLAMOS

**PRIMERO.** – Desestimamos el recurso deducido por D. F. H. M. contra los acuerdos del Ilmo. Señor Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de diciembre de 1988 y 22 de septiembre de 1989 por los que se impuso al recurrente sanción de 1.258.632 pesetas por parcelación ilegal de terrenos en suelo no urbanizable y sin licencia.

**SEGUNDO.** – No hacemos expresa imposición de costas.

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