
TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso de Apelación n.º 895. Sentencia de 24-10-1989

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.
INFRACCIÓN URBANÍSTICA POR PARCELACIÓN ILEGAL.

Excmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Francisco Javier Delgado Barrio

MAGISTRADOS

D. Juan García-Ramos Iturralde

D. Pedro Esteban Álamo (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de octubre de mil novecientos ochenta y nueve.

VISTO el recurso de apelación interpuesto por D. M. S. C. G., representado por el Procurador D. A. L. R. A., bajo la dirección de Letrado; siendo parte apelada el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador D. P. M. G., bajo la dirección de Letrado; y estando promovido contra la sentencia dictada en 30 de abril de 1988 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, en recurso sobre parcelación ilegal en suelo no urbanizable.

Es Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Álamo, Magistrado de esta Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – El Ayuntamiento de Zaragoza acordó en 20 de marzo de 1987 imponer a D. M. S. C. G. la multa de 9.816.275 pts. por parcelación ilegal de terrenos en suelo no urbanizable y sin licencia; interpuesto recurso de reposición, fue desestimado el 3 de julio del mismo año.

SEGUNDO. – D. M. S. C. G. interpuso contra los anteriores actos recurso contencioso-administrativo ante la Sala Jurisdiccional de la Audiencia de Zaragoza (nº 877/87), en el que formalizó su demanda con la súplica de que se anularen los acuerdos recurridos. Dado traslado a la representación del Ayuntamiento de Zaragoza, contestó la demanda suplicando la inadmisibilidad, o subsidiariamente, la desestimación del recurso. Recibidos los autos a prueba y evacuado el trámite de conclusiones, la expresada Sala dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: «FALLAMOS: 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».

TERCERO. – El anterior fallo se basa en los siguientes Considerandos: PRIMERO. – «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 —ésta desestimatoria 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 ... (Zaragoza), sin cumplir con las formalidades legales y concretamente la Ley del Suelo». SEGUNDO. — «Que la parte demandada se opone en primer término a la demanda solicitando se declare su 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 del plazo, y el hecho de que el mismo no fuera entregado en dicho Registro por la Oficina u Organismo receptor del escrito hasta un día posterior, puede 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 28 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 dicha 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; B) porque cualquier interpretación restrictiva, chocaría frontalmente con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el sentido de que las causas de inadmisibilidad deben ser rechazadas cuando exista alguna posibilidad interpretativa que permita rechazarlas y prestar la tutela solicitada». TERCERO. — «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 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)». CUARTO. — «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”. QUINTO. – «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». SEXTO. – «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 962), sin perjuicio de que incumplido este requisito por el titular dominical de los terrenos que se pretenden dividir exista la posibilidad de convalidación o legalización ulterior (artículo 184, en relación con el 178 del Texto Refundido)». SÉPTIMO. – «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— 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 2187/1978 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». OCTAVO. – «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 toma conocimiento la Policía Municipal denunciante, por lo que procede entrar a conocer sobre la procedencia de la sanción y su cuantía». DUODÉCIMO. – «Que la regulación de la infracción urbanística en materia de parcelación es con-

secuencia 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 metro cuadrado, la cuantía de la sanción ha de venir determinada en el expediente administrativo por lo que ha de estimarse correcto el quantum de la sanción impuesta». DECIMOTERCERO. – «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».

CUARTO. – Contra la anterior sentencia se interpuso el presente recurso de apelación, fue admitido en ambos efectos, con emplazamiento de las partes para ante este Tribunal, verificándose dentro de término; y, no estimándose necesaria la celebración de vista, presentaron las partes sus respectivos escritos de alegaciones. Cuando correspondió por turno, se acordó señalar para la votación y fallo el día 11 de octubre de 1989.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se aceptan los de la sentencia apelada.

PRIMERO. – La sentencia de instancia confirma las resoluciones del Alcalde de Zaragoza, de 20 de marzo y 3 de julio de 1987, que imponían al recurrente, y ahora apelante, D. M. S. C. G., una sanción de 9.816.275 pesetas por la infracción urbanística por él cometida, al haber llevado a efecto una parcelación de terrenos, en el paraje conocido como ... (Zaragoza), con vulneración de lo establecido al efecto en la Ley del Suelo. Para llegar a esta conclusión la sentencia parte de que las ventas ejecutadas por el recurrente, segregando de una finca matriz de su propiedad diversas parcelas, constituye una parcelación urbanística, la cual es ilegal atendida la calificación del suelo y la falta de licencia, ya que las parcelas formadas y vendidas, en modo alguno tienen el carácter de huerto familiar; y como es inaplicable la prescripción de la infracción alegada, y es procedente la fijación de la sanción, de ahí la declaración de que los actos impugnados son ajustados a derecho.

SEGUNDO. – El apelante, en su escrito de alegaciones, reproduce las formuladas en sus escritos de demanda y conclusiones, que ya han sido analizadas minuciosamente y valoradas con estricto ajuste a derecho en la sentencia de instancia, cuyos fundamentos aceptamos plenamente. Se olvida con ello que, en la segunda instancia, por razones institucionales, al tratarse de depurar los resul-

tados de la primera, se exige un examen crítico de las soluciones dadas en ésta, como base indispensable y racional del ámbito litigioso del debate ante el Tribunal «ad quem», mediante cuyo examen se llegue a demostrar, o bien la inaplicación o la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba o bien cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada. Se limita a decir que la sentencia incurre en error de derecho porque, para calificar la operación de división de una finca rústica como parcelación urbanística, ésta ha de dar lugar a constituir un núcleo de población; error de derecho que se comete también al señalar el «dies a quo» del plazo de prescripción. Pero no existe posibilidad de apreciar tal error porque la sentencia de instancia se ha ceñido correctamente a lo que con claridad expresa el artículo 94.1 de la Ley del Suelo, en el sentido de considerar o calificar de 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; es decir, basta con que de los datos obrantes en el expediente administrativo y pruebas practicadas, se deduzca, racional y fundamentadamente, la posibilidad de formación de un núcleo de población. Y no se opone a tal conclusión de la sentencia el hecho de que la superficie de las parcelas coincida con la establecida como unidad mínima de cultivo, ya que, precisamente, la actuación clandestina del propietario recurrente, al margen de toda intervención oficial, sin licencia alguna, y conociendo la existencia de edificaciones llevadas a cabo por los compradores, propicia la conclusión a que llega la sentencia. La argumentación de que lo realmente pretendido era una parcelación rústica para huertos familiares; y que en los contratos de venta efectuados se advertía a los compradores de la necesidad de proveerse de permisos extendidos por los organismos competentes en caso de edificar en los terrenos con otra finalidad, tiene todo el aspecto de una fallida coartada. Hay vulneración del artículo 94 en sus dos apartados, y también del 96 de la Ley del Suelo, en cuanto prohíbe que en suelo no urbanizable, como es el de autos, puedan realizarse parcelaciones urbanísticas. Tampoco hay error de derecho en la apreciación del día inicial a efectos del cómputo de la prescripción. Efectivamente, según el artículo 92 del Reglamento de Disciplina Urbanística la prescripción comenzará a contarse desde el día en que se hubiese cometido la infracción, o desde el día en que hubiese podido incoarse el procedimiento, si aquella fecha fuese desconocida. Ahora bien el mismo precepto en su apartado 2 especifica que cuando la actividad infractora es continuada, la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma. El caso que nos ocupa como la gran mayoría de los casos de parcelaciones ilegales, está incardinado en este segundo supuesto. No hay duda de que es aplicable el plazo de cuatro años establecido en el Real Decreto-Ley 16/81, de manera que bien nos situemos en el momento de la primera edificación, en 1983 al parecer, o, más bien, puesto que estamos en presencia de una actividad sucesiva, continuada y clandestina, en la fecha en que por la Policía Municipal, en 1985, se denuncia toda la actividad ilegal de parcelación que se viene realizando y que da lugar a la inmediata incoación del expediente administrativo sancio-

nador, no ha transcurrido, ni aproximadamente el plazo de prescripción de la actividad parcelatoria ilegal. Por último tan sólo significar que no hay error de hecho alguno en la apreciación de la prueba. Aquí hay que resaltar que el actor que propuso la práctica de una prueba pericial que fue admitida por la Sala, se desentendió por completo de la misma, no la practicó y tampoco la ha solicitado en esta segunda instancia. En cuando a los documentos que acompaña con la demanda —fotocopias de contratos de compraventa de parcelas— carecen de la trascendencia favorable que desearía, y han sido analizados y valorados en el conjunto de la sentencia de instancia. Probablemente en vista del cariz que para él presenta la cuestión que llevó a la vía jurisdiccional, solicita subsidiariamente una rebaja en la sanción que tampoco puede prosperar. El recurrente compró terrenos rústicos de secano por hectáreas y los ha estado vendiendo, previa parcelación, por metros. Es del todo correcta la estimación del valor del suelo parcelado en 39.265.100 pesetas, por lo que la multa en cuantía del 25%, atendida la innegable gravedad del hecho a tenor del artículo 226.2 de la Ley del Suelo en relación con el 66 del Reglamento de Disciplina Urbanística debe considerarse adecuada.

TERCERO. – Lo anteriormente expuesto y razonado, a mayor abundamiento de los atinados razonamientos contenidos en la sentencia de instancia, propician la confirmación de ésta; si bien sin expresa condena en las costas, al no apreciarse para ello motivos especiales a tenor del artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción.

FALLAMOS

Que desestimando, como desestimamos, la apelación entablada por D. M. S. C. G. contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza en fecha 30 de abril de 1988 en el recurso 877/87 debemos confirmar y confirmamos la meritada sentencia, sin expresa condena en las costas.

Así por esta nuestra sentencia que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.