

Informe sobre efectos jurídicos derivados del transcurso del plazo de caducidad de la acción para la reposición de la legalidad urbanística respecto de las parcelaciones urbanísticas contrarias al ordenamiento urbanístico aplicable

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 15.12.2023 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2023/3302019) oficio del alcalde de Nigrán en el que solicita informe a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo con base en los siguientes antecedentes:

"[...]"

La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (XCMOTU) ha abordado la cuestión de la caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística en los casos de parcelaciones ilegales en varios de sus informes.

[...]"

De estos informes se extrae una serie de ideas sobre el régimen que podría aplicarse a la caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística en los casos de parcelaciones urbanísticas ilegales. El que ninguna de ellas trata es la relación entre una eventual caducidad de la acción y la situación urbanística en la que quedan estas parcelas una vez apreciada la existencia de aquella. Dicho sea el anterior en otros términos: aceptada la caducidad de la acción de reposición de la legalidad y, por tanto, la imposibilidad de la Administración de reaccionar frente a estas actuaciones ilegales, ¿cuál es el régimen urbanístico que se aplica a estas parcelas surgidas de manera irregular?

La aplicación directa y restrictiva del art. 150.4 de la LSG implicaría que en ningún caso se considerarían solares los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones de la LSG, ni tampoco se permitiría edificar en ellos, y esto a pesar de que la acción de restauración de la legalidad urbanística estuviera caducada.

Sin embargo, esta interpretación conllevaría una suerte de "congelación" del ejercicio de los derechos que eventualmente podan atribuirse por el planeamiento a estas parcelas, comprometiendo la "seguridad jurídica" que aparentemente procura el legislador a través del juego de los arts. 153 y 90 de la LSG.

Debe tenerse también en cuenta que el art. 150.4 de la LSG alude a la consideración de los aludidos lotes como "solares", por lo que parece aludir exclusivamente al suelo urbano.

Sin embargo, de realizar la interpretación mas restrictiva apuntada anteriormente, podría resultar incongruente no extenderla a las parcelaciones irregulares "caducadas" realizadas en su día en el suelo de núcleo rural o mismo en el suelo rústico [...]"

A la vista del anterior, solicita un pronunciamiento de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre las siguientes cuestiones:

"- Aceptado el transcurso del plazo para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad en relación con una parcelación ilegal realizada de facto, ¿resulta aceptable la materialización jurídica de esta parcelación a través de la división horizontal de la finca, o esto implicaría una nueva infracción con la consiguiente reapertura del plazo para reponer la legalidad?"

- Aceptado el transcurso del plazo para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad urbanística en relación con una parcelación ilegal en el suelo urbano realizada "de facto" y jurídicamente reflejada en



una escritura pública de segregación o división, en caso de que las parcelas resultantes reúnan los requisitos exigidos por el planeamiento aplicable para su edificación (parcela y frente mínimos, etc), ¿pueden llegar a considerarse solares estas parcelas o debe estar en todo caso al establecido en el art. 150.4 de la LSG? ¿Cuál sería la conclusión en caso de que la parcelación ilegal caducada se haya realizado en el suelo de núcleo rural o en el suelo rústico?”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Nigrán cuenta con Normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo del 16.05.1991, ratificado el 16.10.1991 referido al texto refundido. La normativa está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 23.11.1991.

Las NSP de Nigrán no están adaptadas a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por lo que, al amparo del establecido en la disposición transitoria primera núm. 2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), conservarán su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas previstas en la citada disposición.

TERCERA.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones formuladas, conviene hacer una referencia al concepto de parcelación urbanística.

De acuerdo con el artículo 148 de la LSG, "se considerará parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes con el fin de su edificación".

El artículo 366 del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG) aclara que la división o segregación de un terreno se considera parcelación urbanística cuando tiene como objetivo llevar a cabo o facilitar los actos de utilización propios del suelo urbano y la implantación de obras propias de este suelo, por razón de las características físicas de los terrenos afectados, de su delimitación por viarios existentes o de nueva creación, de la implantación de servicios urbanísticos o de las características de las obras descritas en la operación de división.

Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de terrenos, en cualquier clase de suelo están sometidas a la licencia urbanística municipal, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación (artículo 142.1.f) de la LSG).

CUARTA.- La primera de las cuestiones formuladas por el ayuntamiento se refiere a la admisibilidad, una vez transcurrido el plazo para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad urbanística en una parcelación ilegal realizada de facto, de la materialización jurídica de esta parcelación a través de la división horizontal de la finca, o si por el contrario, la división horizontal implicaría una nueva infracción con la consiguiente reapertura del plazo para reponer la legalidad.



Esta cuestión fue objeto de análisis pormenorizada por la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en diferentes informes (XCP 22/023 – Ayuntamiento de Redondela y XCP-23/021 - Ayuntamiento de Ramirás) que están publicados en la página web de la Vicepresidencia segunda y Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda y disponibles en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.junta.gal/eres/junta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>.

Los referidos informes, a cuyas consideraciones jurídicas nos remitimos, se pronunciaron sobre el cómputo del plazo de caducidad de la acción para la reposición de la legalidad urbanística previsto en el artículo 377.1 del RLSG para las parcelaciones urbanísticas, concluyendo el siguiente:

“El plazo de caducidad de la acción para la reposición de la legalidad urbanística previsto en el párrafo tercero del artículo 377.1 del RLSG para las parcelaciones, se computa desde que se consuma o culmine la división de la concreta parcela resultante, para lo cual se precisa no solo de la acreditación de la división física, sino también jurídica, es decir, es preciso la total culminación de la división de la parcela resultante”.

El cómputo del plazo de caducidad de la acción de reposición de la legalidad frente a una parcelación urbanística se inicia desde la total culminación de la división de la parcela resultante.

Como se expuso en los referidos informes, el concepto de parcelación urbanística tiene un carácter eminentemente jurídico, al estar motivada en una voluntad de considerar una determinada parte de un terreno matriz como un objeto jurídico diferenciado con el fin de su edificación.

Por lo tanto, si no se culminó el proceso de división de terrenos, no se inició el cómputo del plazo para reponer la legalidad urbanística.

QUINTA.- En segundo lugar, el ayuntamiento consulta si las parcelas resultantes de una parcelación ilegal en la que hayan transcurrido los plazos para la reposición de la legalidad y que reúnan los requisitos exigidos por el planeamiento aplicable para su edificación, pueden considerarse solares, o por el contrario, resulta de aplicación a las mismas el dispuesto por el artículo 150.4 de la LSG, tanto para suelo urbano, como para suelo de núcleo rural y rústico.

A este respecto, debemos señalar que el efecto jurídico derivado del transcurso del plazo para reponer la legalidad urbanística frente a una actuación contraria al ordenamiento urbanístico aplicable es la caducidad de la acción administrativa para exigir las consecuencias de la contravención de la legalidad previstas en el apartado 3 del artículo 152 de la LSG.

Hace falta recordar que conforme a este precepto, dichas consecuencias de la contravención de la legalidad dependerán de si la concreta actuación es acorde con el ordenamiento urbanístico aplicable a los terrenos o no.

Así, en el primer caso, la Administración competente debe requerir que se solicite la legalización de la actuación, con la obtención del título habilitante preceptivo (letra b del apartado 3 del artículo 152 de la LSG). Por lo contrario, en el segundo supuesto, la Administración competente debe exigir la restauración o reposición de la situación originaria de los terrenos (letra la del apartado 3 del artículo 152 de la LSG).

Sentado el anterior, hace falta precisar que el transcurso de este plazo de caducidad no lleva implícito, como efecto jurídico inherente, la legalización de dichas actuación urbanística; sino la consideración de una situación asimilada al fuera de ordenación, conforme al previsto en el artículo 153 de la LSG, que remite al previsto en el artículo 90 del mismo texto normativo. Si bien estos preceptos legales se refieren



a obras y usos”, toda vez que el artículo 377 del reglamento que lo desarrolla extiende su aplicación a las parcelaciones urbanísticas, no es posible interpretar que una parcelación urbanística ejecutada sin título habilitante deviene legal por el mero hecho del transcurso del plazo para el ejercicio de la acción administrativa para poder exigir la reposición de la legalidad urbanística; sino que se encuentra en una situación análoga o asimilada a una situación “fuera de la ordenación”, esto es, una situación en la que se permite la conservación o el mantenimiento del dicho hecho ilegal, pero sin permitir nuevas acciones tendentes a agravar la situación de ilegalidad fuera del previsto taxativamente en la ley.

Por este motivo, en respuesta a la consulta municipal, las parcelas resultantes de una parcelación urbanística que no se encuentre sustentada en el preceptivo título habilitante -licencia municipal o declaración de innecesariedad legal, según el artículo 150.6 de la LSG- que verifique que es acorde con el ordenamiento urbanístico aplicable, están sujetas al expresamente establecido por el artículo 150.4 de la LSG que dispone que: “En ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones de esta ley”.

Estos efectos jurídicos son independientes de la concreta clasificación urbanística otorgada a los terrenos sobre los que se produjo una parcelación sin título habilitante, ya que lo que está precisando el dicho precepto es que en ningún caso se permite edificar en los lotes resultantes de una parcelación efectuada sin título, en contra de las exigencias legales. El empleo del concepto solares se efectúa precisamente para incidir en que esta prohibición rige en todo tipo de terrenos, inclusive en los clasificados como suelo urbano.

En contra del indicado en la consulta formulada, esta interpretación no implica una “congelación” del régimen jurídico urbanístico de los terrenos. El régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo deriva del establecido en la legislación y el planeamiento urbanístico - conforme nos recuerda el artículo 13 de la LSG- y puede ser objeto de modificación se evolucionan las necesidades o intereses públicos generales en la ordenación urbanística, conforme a los procedimientos de revisión y modificación previstos en la propia normativa.

Así es cómo se debe atender a las necesidades dinámicas de evolución del régimen urbanístico del suelo, sin que sea admisible que se le den efectos de mutación del régimen jurídico urbanístico a las acciones de uso del suelo individuales en contra de las prescripciones normativas.

El hecho de que se produzca la caducidad de la acción de reponer la legalidad frente a una parcelación urbanística ejecutada sin título, en contraposición al manifestado en la solicitud de informe, no tiene la virtualidad de modificar el régimen jurídico urbanístico de los terrenos.

No obstante, si dicha parcelación urbanística efectuada de manera ilegal no contraviene el ordenamiento urbanístico vigente, nada impide que se pueda instar voluntariamente su legalización con la obtención del título que avale que es acorde con el ordenamiento urbanístico aplicable.

El transcurso del plazo previsto para la reposición de la legalidad urbanística alterada impide a la Administración ejercer la acción para requerir a los particulares un deber de hacer consistente en requerirle que obtenga el título para legalizar las obras con el apercibimiento de que, en caso contrario, se le ordenará la reposición a la situación originaria (artículo 152.3.b de la LSG); pero no impide a los interesados legítimos proceder voluntariamente a convertir en legal una parcelación efectuada sin título cuando es acorde con el ordenamiento urbanístico, mediante su obtención en concepto de legalización.

De este modo, una parcela de suelo urbano resultante de una parcelación urbanística sin licencia podrá ser considerada solares a los efectos de permitir su edificación legal, siempre y cuando obtenga dicho título de legalización que avale que es acorde con el ordenamiento urbanístico vigente -artículo 150.6 de la LSG-.



Evidentemente, este supuesto no podrá tener lugar si nos encontramos ante parcelaciones que contravienen el ordenamiento urbanístico, por ejemplo las que se efectúen en suelo clasificado como rústico, ya que estas parcelaciones urbanísticas son contrarias al ordenamiento jurídico por disposición legal -artículo 150.1 de la LSG-.

CONCLUSIONES

1. El plazo de caducidad de la acción para la reposición de la legalidad urbanística previsto en el párrafo tercero del artículo 377.1 del RLSG para las parcelaciones, se computa desde que se consuma o culmine la división de la concreta parcela resultante, para lo cual se precisa no solo de la acreditación de la división física, sino también jurídica, es decir, es preciso la total culminación de la división de la parcela resultante.
2. El efecto jurídico derivado del transcurso del plazo para reponer la legalidad urbanística frente a una parcelación contraria al ordenamiento urbanístico aplicable es la caducidad de la acción administrativa para exigir las consecuencias de la contravención de la legalidad previstas en el apartado 3 del artículo 152 de la LSG.
3. El transcurso de este plazo de caducidad no lleva implícito, como efecto jurídico inherente, la legalización de dicha parcelación urbanística, sino la consideración de una situación asimilada de fuera de ordenación, conforme al previsto en el artículo 153 de la LSG que remite al previsto en el artículo 90 del mismo texto normativo.
4. Las parcelas resultantes de una parcelación urbanística que no se encuentre sustentada en el preceptivo título habilitante que verifique que es acorde con el ordenamiento urbanístico aplicable, están sujetas al expresamente establecido por el artículo 150.4 de la LSG que dispone que: "En ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones de esta ley."

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.