

Informe sobre la posibilidad de autorizar en una parcela clasificada como suelo de núcleo rural la implantación de un complejo inmobiliario conforme a lo previsto en el artículo 26 del Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana. (Ayuntamiento de A Guarda, Expediente XCP-25/032)

ANTECEDENTES

1.- El 29.05.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/1514605) escrito del alcalde del Ayuntamiento de A Guarda en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"[...] El caso particular presentado pretende, partiendo de una parcela existente, la creación de tres elementos privativos diferenciados y un elemento común de acceso en el que cada una de las parcelas privativas cumpla con la ordenanza de aplicación.

Sobre la parcela de referencia existe una vivienda unifamiliar desenvuelta en dos volúmenes independientes.

2.- CONSULTA

Teniendo en cuenta lo expuesto, presentamos la siguiente consulta a su consideración sobre la posibilidad, o no, de autorizar en una parcela clasificada como SUELO DE NÚCLEO RURAL, la implantación de un COMPLEJO INMOBILIARIO conforme a lo previsto en el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana (LS15), sobre la Formación de fincas y parcelas, relación entre ellas y complejos inmobiliarios."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por el 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 A Guarda cuenta con un Plan general de ordenación urbana aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el 29.07.1993, y publicado el acuerdo y su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 22.10.1993 y 02.11.1993, respectivamente.

Este planeamiento está sujeto al régimen de vigencia del apartado 2 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG), que dispone lo siguiente:

"2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las siguientes reglas:

(...) c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley."

La letra c) de la referida disposición transitoria es puntualizada por el apartado 1 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), al indicar que *"se entiende que resultan de aplicación en este caso las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, lo establecido en los artículos 36 la 40".*

En consecuencia, resultan de aplicación los parámetros urbanísticos del PXOU de A Guarda en lo que no contradigan el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural de la LSG y de su reglamento.

TERCERA.- Conforme al artículo 368.8 del RLSG, *"por lo que se refiere a los complejos inmobiliarios o a la construcciones de predios en régimen de propiedad horizontal se aplicará lo dispuesto en la legislación estatal vigente"*.

Por su parte el artículo 24 de la *Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal* (en adelante, LPH), bajo el epígrafe *"Del régimen de los complejos inmobiliarios privados"*, establece que el régimen especial de propiedad que se configura en el artículo 396 del Código Civil será aplicable a aquellos complejos inmobiliarios privados que reúnan los siguientes requisitos:

"a) Estar integrados por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales.

b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente con carácter inherente al referido derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viarios, instalaciones o servicios."

De este modo, a los complejos inmobiliarios que se ajusten a los requerimientos del citado artículo 24 de la LPH se les aplica la regulación de la forma especial de la propiedad horizontal establecida en el artículo 396 del Código Civil, sin que eso signifique que se les otorgue idéntica naturaleza jurídica.

En concreto, este órgano consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la incidencia urbanística de la propiedad horizontal en los informes XCP-22/017 y XCP 22/051, que están publicados y disponibles en la página web de la Consellería de Vivienda e Planificación de Infraestructuras, en el siguiente enlace:

<https://territorioeurbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>

Transcribiendo el fundamento cuarto del informe XCP 22/051, resulta que nada obsta a constituir en el suelo de núcleo rural un régimen de propiedad horizontal en una vivienda unifamiliar con la finalidad de implantar un uso complementario permitido por el planeamiento urbanístico, y en aquellos supuestos en los que el planeamiento permita más de una vivienda por parcela se admitirá la existencia de varias viviendas bajo el régimen de propiedad horizontal:

"CUARTA.- Efectuadas las anteriores consideraciones, es preciso recordar que la propiedad horizontal constituye un acto jurídico sobre el régimen de la propiedad y no un acto físico de división o modificación de la parcela.

Expuesto lo anterior, cabe partir de que el uso residencial, según la definición del apartado 3.1 del Anexo I del RLSG, es "aquel uso que se establece en edificios concebidos principalmente para vivienda, aun cuando contengan recintos donde se desarrolle una actividad económica, bien a través de una vivienda adaptada para el ejercicio de dicha actividad económica o bien en un recinto concebido expresamente para su ejercicio".

Por su parte, el uso residencial unifamiliar, de acuerdo con la definición recogida en el apartado 3.1.a) del Anexo I del RLSG, es "aquel que se conforma por una vivienda o agrupación de viviendas (arrimadas, aisladas o en hilera) destinándose cada una a una sola unidad familiar, localizadas en una única parcela, con acceso independiente".

A la vista de lo expuesto, no se aprecia inconveniente desde el punto de vista urbanístico para la constitución de un régimen de propiedad horizontal en una vivienda unifamiliar con la finalidad de implantar un uso complementario permitido por el planeamiento urbanístico.

En aquellos supuestos en los que el planeamiento permita más de una vivienda por parcela y prevea el uso residencial unifamiliar se admitirá la existencia de varias viviendas bajo el régimen de propiedad horizontal, lo que en ningún caso debe confundirse con una división de la parcela sobre la que se encuentran las viviendas, la cuál deberá mantener su unidad física y jurídica.

El hecho de que el planeamiento pueda establecer, de ser el caso, una prohibición de segregación o no concurren los requisitos exigidos por el artículo 150 de la LSG no impide la constitución de un régimen de propiedad horizontal puesto que, tal y como se apuntó, esta no implica una división física ni jurídica de la parcela."

En definitiva, la forma especial de la propiedad horizontal no es incompatible con el régimen del suelo de núcleo rural, siempre que se configure acorde a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización que determine el planeamiento en vigor.

Sin embargo, la consulta se refiere al concepto del complejo inmobiliario que, como antes indicamos, constituye un régimen especial organizativo de la propiedad que difiere de la propiedad horizontal, ya que la división horizontal en ningún caso implica la división material de la finca, al mantenerse la unidad tanto del suelo como del inmueble, sin perjuicio de que partes del mismo puedan ser objeto de propiedades separadas; la finca seguirá manteniendo su unidad a efectos urbanísticos y no dejará de ser una parcela única para cualquier acto de nueva construcción o modificación de la construcción existente.

CUARTA.- El régimen del suelo de núcleo rural regulado en los artículos 23 a 26 de la LSG y 33 a 40 del RLSG no establece prohibición tasada para la constitución de un complejo inmobiliario privado. En consecuencia, su constitución resultará factible cuando se configure de manera compatible con ese régimen jurídico del suelo y cumpliendo los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización que determine el planeamiento urbanístico en vigor.

El complejo inmobiliario se define en el apartado 6 del artículo 26 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), como todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.

Su conformación formal está sujeta a las especificaciones del artículo 26.4 del TRLSRU:

"4. La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de esta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 18.

El complejo inmobiliario podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente estén separadas por suelo que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viarios, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención."

Por su parte, los apartados 1 y 2 del artículo 26 del TRLSRU establecen:

"1. Constituye

a) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusivamente a un propietario o varios en pro indiviso que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el

subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral.

b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico independiente.

2. La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes solo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la calidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva. (...)"

Pues bien, a la vista de este marco legal y toda vez que la casuística municipal se refiere a la fragmentación de una finca de origen en tres fincas privativas de titularidad exclusiva y una finca en régimen de copropiedad indivisible, dicha operación estaría sujeta a la regla del artículo 26.2 del TRLSRU antes transcrita, debiendo reunir cada una de las fincas resultantes las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

Acudiendo a la legislación aplicable, el 150.2 de la LSG establece que "no se podrá realizar ninguna parcelación que dé lugar a lotes de superficie o dimensiones inferiores a las determinadas como mínimas en el planeamiento, salvo que dichos lotes sean adquiridos simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes con fines de agruparlos con sus predios para constituir uno nuevo."

Por su parte, el artículo 148 de la LSG define la parcelación como la división de terrenos en dos o más lotes a fin de su edificación y solo es posible cuando se cumplen los presupuestos del régimen del suelo de núcleo rural establecidos en el artículo 24 de la LSG, cuyo apartado 5 exige que "para edificar en el ámbito de los núcleos rurales deberá disponerse de acceso rodado de uso público [...]", expresión que fue objeto de análisis detallado en el informe emitido por la Comisión Permanente el 28.02.2023 (XCP 22/041) en el que se concluyó:

"2.- Por "acceso rodado de uso público" se entenderá aquel acceso que se utiliza, de forma pacífica, ininterrumpida y desde tiempo inmemorial, como vía de acceso por cualquier persona, por considerarse un derecho inherente a la colectividad, con independencia de su titularidad, que puede ser pública o privada, y cuya apariencia exterior y su trazado debe ser de destino al uso público a lo largo de todo su recorrido y claramente diferenciado en relación con las parcelas colindantes.

3.- No tienen la consideración de "acceso rodado de uso público" las servidumbres de paso, las serventías, ni aquellos accesos derivados de actos de mera tolerancia del propietario del terreno por lo que discurren."

La mayor abundamiento, el artículo 26.1 de la LSG prohíbe la apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento urbanístico y los parcelamientos que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo.

En consecuencia, aunque la consulta indica que las fincas privativas de resultado cumplen con la ordenanza de aplicación del PXOU, carecen del requisito necesario para su edificación de disponer de acceso rodado de uso público, sin que pueda achacarse esa condición al elemento común de acceso, en régimen de copropiedad, que se pretende configurar en la operación de división.

CONCLUSIONES

1.- Se entiende por complejo inmobiliario privado todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos sujetos a una titularidad exclusiva y elementos comunes cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.

Su organización queda sujeta a las reglas de configuración y división establecidas en el artículo 26 del *Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana*.

2.- La constitución en el suelo de núcleo rural de un complejo inmobiliario privado del tipo de los regulados como regímenes especiales de propiedad por el artículo 24 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, resulta factible siempre que se conformen de manera compatible con el régimen regulado para esa clase de suelo en los artículos 23 a 26 de la LSG y 33 a 40 del RLSG y cumpla los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización que determine el planeamiento en vigor.

La constitución de un complejo inmobiliario mediante la división de una parcela en varias fincas de titularidad exclusiva con un acceso común en régimen de copropiedad indivisible incumple o artículo 24.5 de la LSG, ya que carece del requisito necesario para la edificación de las fincas privativas resultantes de disponer de acceso rodado de uso público, sin que pueda achacarse esa condición al elemento común de acceso, que se pretenda configurar en la operación de división.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.