

**Informe sobre parcela que se terá en conta para a obtención de títulos habilitantes municipais de natureza urbanística en zonas afectadas por procedementos de concentración ou reestruturación parcelaria sen resolución firme. (Concello de Sobrado- Expediente XCP-22/030)**

**ANTECEDENTES**

I.- O 03.10.2022 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (Núm. 2022/2423093) oficio do Concello de Sobrado no que expón o seguinte:

*"Neste Concello hai varias peticións de licenzas para implantación ou ampliación de explotacións gandeiras , algunha delas supón a legalización de edificacións existentes, construídas enriba dos lindes de parcelas catastrais, na zona de concentración parcelaria de Grixalba. No DOG 149 de 6 de agosto de 2018 publícase o acordo de reestruturación parcelaria da zona de Grixalba (Sobrado). Ese acordo é susceptible de recurso de alzada e polo tanto non é firme .*

(...)

*Na Sentenza 00113/2022 de data 14 de marzo de 2022 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia secc 2 , que versa sobre a aplicación da Disposición Transitoria 3ª da Lei 2/2016, do Solo de Galicia, en concreto, sobre a necesidade de que as obras de ampliación se efectúen na parcela orixinaria , fai referencia á problemática da parcela a ter en conta na concesión de licenzas en zonas de concentración parcelaria sen resolución firme:*

*"Teniendo en cuenta lo anterior, en el negado supuesto de que fuese admisible la argumentación de la sentencia, debería haberse resuelto estimando una anulabilidad teniendo como parcela la parcela catastral, que es la existente y no otra, y no una futura parcela resultante de una concentración parcelaria de la que NO HAY RESOLUCIÓN FIRME, al día de la fecha..."*

*"Pero es precisamente el técnico municipal que prestaba la asistencia técnica el que indica la parcela a utilizar, un documento no válido, pues no había resolución firme ni la hay a la fecha, una parcela futura de un Expediente de Concentración Parcelaria inconcluso".*

Á vista do anterior, solicita informe sobre as seguintes cuestións:

*"... se no caso de peticións de licencias (para a implantación ou ampliación de explotacións gandeiras) en zonas de concentración parcelaria sen resolución firme, a parcela a ter en conta é a actual parcela catastral e non a parcela resultante da concentración parcelaria da que non hai resolución firme (...) e de ser así como se resolven as seguinte cuestións:*

*- o problema da inscrición no Rexistro da Propiedade da vinculación da superficie esixible á construción e uso autorizados previsto no artigo 39 e) da LSG.*

*- no caso de precisar a agrupación de parcelas para a implantación da explotación ou ampliación da mesma a efectos de acreditar a superficie mínima da parcela e de que a superficie máxima ocupada en planta non excede do 60% da superficie da finca, de acordo co establecido no artigo 61 do Decreto 143/2016, do 22 de setembro polo que se aproba o Regulamento da Lei do Solo de Galicia se é viable dita agrupación cando afecta a zona de concentración parcelaria ...*

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal



*A tal efecto se axunta a Sentenza 00113/2022 de data do 14 de marzo de 2022 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia secc.2<sup>o</sup>.*

II.- Con data do 23.12.2022 solicitouse informe á Consellería de Medio Rural, como órgano autonómico competente en materia de reestruturación parcelaria, co fin de dar axeitada resposta ás cuestións suscitadas. Este informe foi emitido o 16.01.2023 pola directora xeral de Desenvolvemento Rural.

## CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

**PRIMEIRA.-** Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo*, correspóndelle a este órgano a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

**SEGUNDA.-** O Concello de Sobrado conta con Plan xeral de ordenación municipal, aprobado definitivamente o 08.04.2009, publicado no *Diario Oficial de Galicia* o 29.04.2009 e no *Boletín Oficial da Provincia da Coruña* o 21.05.2009.

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), regula o réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento. O seu apartado 1 establece ao respecto o seguinte:

*"1.- O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:*

*(...) d) Ao solo rústico, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico, mantendo, en todo caso, a vixencia das categorías de solo contidas no planeamento respectivo."*

En consecuencia ao solo rústico do Concello de Sobrado aplicaráselle o réxime xurídico regulado na LSG e no Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, (RLSG), aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de febreiro*.

**TERCEIRA.-** A *Lei 4/2015, do 17 de xuño, de mellora da estrutura territorial agraria de Galicia*, regula detalladamente o procedemento de reestruturación parcelaria e, segundo establece o seu artigo 4.1, o acordo de reestruturación parcelaria é unha fase do procedemento *"... consistente no deseño dunha nova ordenación territorial do conxunto dos terreos incluídos na zona de reestruturación mediante a agrupación e, se for o caso, nova localización dos terreos achegados pola persoa propietaria, agrupación de titulares, explotación agraria ou iniciativa agraria de explotación común"*.

Neste procedemento, para os efectos que aquí interesan, poden distinguirse as "parcelas de achega" e os "predios de substitución".

Así, as parcelas de achega, de acordo co artigo 4.17 da citada lei, son as leiras obxecto de reestruturación parcelaria que, clasificadas e valoradas conforme aos criterios legalmente

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal



establecidos, darán lugar, no seu conxunto, aos predios de substitución unha vez aplicado o procedemento de reestruturación.

E os predios de substitución son os predios resultantes do proceso de reestruturación parcelaria, obtidos por agrupación e, se é o caso, nova localización das parcelas de achega e que, para cada titular, corresponden ao valor proporcionado ao das súas parcelas achegadas (Artigo 4.11 da lei).

Segundo o establecido no artigo 37.1 da Lei 4/2015, do 17 de xuño, *"unha vez transcorrido o prazo para a presentación de recurso dealzada contra o acordo de reestruturación parcelaria, e sempre que o número dos ditos recursos presentados e pendentes de resolución non exceda un 6 % das persoas titulares da zona, a dirección xeral competente en desenvolvemento rural dará a toma de posesión provisional dos novos predios de substitución ás persoas adjudicatarias, logo da implantación destes, sen prexuízo das rectificacións que procedan como consecuencia da estimación dos recursos de alzada ou peticións presentadas (...)"*.

De conformidade co establecido no artigo 38 da referida lei, a toma de posesión definitiva do predio de substitución producirase coa firmeza do acordo de reestruturación parcelaria, que terá lugar unha vez resoltos os recursos de alzada interpostos, as reclamacións de superficies e as modificacións que procedan. A data da referida firmeza será comunicada ás notarías e ao rexistro da propiedade correspondente por razón do territorio e á Dirección Xeral do Catastro, aos cales se lles remitirá copia da documentación resultante da reestruturación da propiedade.

A Consellería do Medio Rural, no informe emitido a propósito da consulta formulada, considera a toma de posesión provisional como o momento determinante da adquisición dos predios de substitución con importantes repercusións sobre os dereitos das persoas interesadas, establecendo ao respecto o seguinte:

*"(...) O artigo 12.3 da Lei 4/2015, do 17 de xuño, establece que outorgada a toma de posesión das fincas de reemprazo, serán responsables dos danos causados nas fincas colindantes que non sexan consecuencia do uso normal do inmovible, por incumprimento das obrigas contempladas no apartado 1 deste artigo.*

*En similares termos se expresa o artigo 3.3 da Lei de concentración parcelaria para Galicia.*

*No artigo 37 o seu parágrafo 7, pola súa banda, establécese que o acordo de reestruturación parcelaria poderá executarse previo apercibimento persoal por escrito, mediante compulsión directa sobre aquelas persoas que se resistisen a permitir a realización das actuacións precisas para dar a toma de posesión provisional ou definitiva das fincas de reemprazo, sin prexuízo das sancións que puideran impoñerse de acordo co disposto no título X da dita lei. Así mesmo indica que recibida a notificación da toma de posesión provisional ou definitiva das fincas de reemprazo, (...) as novas persoas propietarias desfrutarán fronte a terceiros dos medios de defensa legalmente establecidos.*

*En semellantes termos recóllese no artigo 45.1 e 2 da Lei de concentración parcelaria para Galicia.*

(...)

*Como ten resaltado a STS de 26/02/1998 (Arz. 2176), respecto da lei de reforma e desenvolvemento agrario (IRYDA) que se trae aquí a colación ademais porque dita norma ten carácter supletorio:*

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal



*(...) esta (a toma de posesión) produce uns efectos determinados (...) e sin que sexa indispensable a inscrición das fincas no Rexistro da propiedade. Tanto é así que a mesma sentenza recoñece que "do repetido artigo 220.2 da Lei de Reforma e Desenvolvemento Agrario pode deducirse que os novos adxudicatarios das fincas teñen dereito a defender a posesión das mesmas, aínda sendo só provisional, por todos os medios que admite o ordenamento xurídico". Mais aínda: de acordo co artigo 220.2 da LRDA, a partires da toma de posesión provisional, os adxudicatarios das fincas de resultado poden esixir a compulsión sobre as persoas fronte aos antigos propietarios dos terreos e fronte a calquera outra persoa que intente obstaculizar a súa posesión pacífica das fincas adxudicadas, mesmo coa intervención si procede, da forza pública.*

*Por outra banda, o dereito de explotación que outorga a toma de posesión provisional é tan amplo como o que terán os mesmos interesados no caso de que esa toma de posesión se converta en definitiva. O F.X.2º da STS do 26/02/1998 (Arz. 2176) establece que os adxudicatarios das fincas de resultado adquiren o dereito de explotación dende a toma de posesión provisional.*

*Este dereito de explotación é tan completo, que ademais da explotación agrogandeira e forestal, abarca mesmo outros dereitos que están dalgún xeito vinculados, como o dereito de explotación cinexética. O carácter provisional da toma de posesión non obsta para que esta sexa título suficiente para os mencionados efectos (...)"*

**CUARTA.-** Efectuadas as anteriores consideracións, a cuestión controvertida céntrase en analizar a posibilidade de outorgamento de títulos habilitantes municipais de natureza urbanística en predios de substitución adxudicados provisionalmente no marco de procedementos de concentración ou reestruturación parcelaria sen resolución firme.

Os predios de substitución, mentres non acade firmeza o acordo de concentración ou reestruturación parcelaria, teñen unha titularidade, superficie e unha delimitación espacial susceptible de ser modificada, polo que a súa consideración para os efectos do outorgamento dos correspondentes títulos habilitantes vén suscitando dúbidas aos concellos.

Para resolver esta cuestión, resulta significativo que a lexislación sectorial non prevé a suspensión do outorgamento de licenzas urbanísticas en tanto dure o referido procedemento, polo que a inclusión duns terreos nun ámbito afectado non presupón unha negociación taxativa da facultade de edificar.

Pola contra, a propia normativa sectorial prevé a posibilidade de realizar plantacións arbóreas ou arbustivas, obras ou melloras nos predios de substitución nesta fase do procedemento, logo da autorización do servizo provincial competente na materia (artigos 47 da *Lei 10/1985, do 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia* e 68. 2 da vixente *Lei 4/2015, do 17 de xuño*).

A Consellería do Medio Rural, no informe emitido sobre esta consulta, manifestou que, á vista do anterior, *"(...) semella un contrasentido que sendo os procesos de concentración ou reestruturación parcelaria mecanismos para mellorar a base territorial de explotacións agropecuarias, incrementando e regularizando a propiedade vinculada á explotación, precisamente polas peculiaridades do proceso, se vexan perxudicadas por atoparse inmersas no dito procedemento ata que remate por resolución firme, sen ningunha posibilidade edificatoria ata ese momento (...)"*.

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal



Partindo destas premisas e, particularmente, dos importantes efectos derivados da toma de posesión provisional, o informe emitido pola Consellería do Medio Rural conclúe que "(...) *A toma de posesión converte aos participantes na reordenación parcelaria en propietarios e posuidores das novas fincas, atribuíndolles todas as facultades inherentes á titularidade dominical. Sentado isto, de estar en fase de acordo o proceso e con toma de posesión, o terreo sobre a que os interesados deben solicitar as autorizacións urbanísticas sería o predio de substitución e non as parcelas de achegas (que xa so terían existencia no catastro inmobiliario pero non na realidade dado que sobre elas se terían executado obras inherentes á reordenación como a rede de camiños, etc)...".*

Agora ben, o outorgamento de títulos habilitantes municipais de natureza urbanística sobre os predios de substitución require, por razóns de seguridade xurídica, que a administración municipal teña unha certeza de que tales predios non van sufrir ningunha modificación posterior que poida afectar, con carácter sobrevido, aos títulos habilitantes obtidos, na medida en que, para poder obter os referidos títulos habilitantes para calquera clase de edificacións ou instalacións no solo rústico, debe xustificarse o cumprimento das condicións previstas nos artigos 39 da LSG e 59 a 61 do RLSG.

Precisamente, para evitar estas situacións, a Consellería do Medio Rural prevé mecanismos de coordinación coa administración municipal nos seguintes termos:

*"(...) O acordo de concentración/reestruturación parcelaria é un acto administrativo que afecta a unha pluralidade de interesados, para algún (aqueles que non interpuxeron recurso de alzada ou que non se viron afectados pola interposición dun recurso de alzada contra o acordo, nunha zona na que ademais se autorizou toma de posesión) as atribucións, aínda non existindo declaración de firmeza, serán definitivas.*

*O resto de propietarios, os menos, afectados pola interposición de recursos de alzada, deberán agardar a resolución do mesmo, para gañar ese carácter de definitivo que se predica das atribucións anteriores.*

*Por outra parte e respecto das licenzas municipais debe terse en conta que tanto a Lei de Concentración Parcelaria para Galicia (artigo 47) como a Lei de mellora da estrutura territorial agraria de Galicia (artigo 68.2) establecen que dende a entrada en vigor do decreto mediante o que se declara a utilidade pública dunha zona de concentración/reestruturación parcelaria, calquera obra ou mellora requirirá a correspondente autorización do Servizo Provincial competente en materia de reordenación parcelaria. Polo anterior o outorgamento de títulos habilitantes municipais para realizar obras en fincas resultantes de procesos deste tipo, debe contar coa necesaria coordinación entre administracións, e nesa liña a administración municipal neste punto precisaría solicitar do petionario do correspondente título habilitante, xustificante de contar coa autorización do antedito Servizo Provincial e, no caso de consideralo necesario, informe da administración autonómica xestora do proceso reorganizador da propiedade, sobre a superficie e configuración do predio de substitución e o carácter definitivo das atribucións da persoa interesada.*

*A necesidade da autorización do Servizo Provincial como previo ao outorgamento, no seu caso, do título municipal habilitante non entra a valorar ou cuestionar aspectos urbanísticos claramente competencia municipal, pretende evitar que a obra ou mellora que se pretenda realizar vaia a prexudicar o desenvolvemento do procedemento concentrador (...)"*

En consecuencia, mentres non sexa firme o acordo de concentración ou reestruturación parcelaria, as parcelas que se terán en conta para os efectos do outorgamento dos correspondentes títulos habilitantes municipais serán os predios de substitución, sempre

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal



que quede garantida mediante a autorización previa do servizo provincial competente en materia de medio rural, que a titularidade, superficie e delimitación espacial destes predios non vai ser modificada con posterioridade.

Asemade e, para os efectos do sinalado no artigo 353.2.b) do RLSG, que esixe que a solicitude de licenza conteña a referencia catastral do inmovible, debe entenderse que nos supostos analizados, dado que as parcelas aínda non teñen referencia catastral, tal existencia debe entenderse substituída pola descrición suficiente e detallada das características da parcela, así como da súa superficie e configuración, do acto de que se trate detallando os aspectos básicos do mesmo, a súa localización exacta e a edificación ou inmovible ao que afecte.

**QUINTA.-** Respecto da segunda cuestión suscitada polo concello, o artigo 39 e) da LSG esixe, para poder obter o título habilitante municipal de natureza urbanística, ou a autorización autonómica nos supostos previstos no artigo 36, para calquera clase de edificacións ou instalacións no solo rústico, que se xustifique o cumprimento, da seguinte condición:

*"Farase constar no rexistro da propiedade a vinculación da superficie exixible á construción e ao uso autorizados, expresando a indivisibilidade e as concretas limitacións ao uso e á edificabilidade impostas polo título habilitante de natureza urbanística ou a autorización autonómica".*

Para garantir o cumprimento da referida condición legal, nos casos nos que se outorguen licenzas sobre parcelas adxudicadas provisionalmente en procedementos de concentración ou reestruturación parcelaria nos termos expostos na consideración anterior, deberá esixirse á persoa interesada un compromiso de que, unha vez acade firmeza o acordo de reestruturación parcelaria, fará constar no rexistro da propiedade os extremos indicados no artigo 39.e) da LSG.

**SEXTA.-** Para concluír, convén facer unha breve referencia á sentenza 00113/2022, do 14.03.2022 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, relativa á concesión dunha licenza de obras nunha parcela afectada por un procedemento de concentración parcelaria sen resolución firme, invocada polo concello na súa consulta.

Para estes efectos, convén aclarar que o texto extractado polo concello na súa consulta non se corresponde cun pronunciamento do órgano xudicial, senón coas alegacións recollidas no escrito de interposición da demanda do recorrente, que argumentaba que a parcela que se tiña que ter en conta era a parcela catastral previa ao procedemento de concentración parcelaria.

Ante isto, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia respondeu que *"... a legalidade da licenza debe ser examinada atendendo aos termos do proxecto presentado. Pois ben, a descrición da parcela na que se ubican as obras para as que se solicita a licenza concedida e impugnada -e anulada pola sentenza- non é a que alega a mercantil apelante, senón a que recolle a sentenza ..."*



## CONCLUSIÓN

1. As parcelas que se terán en conta para os efectos do outorgamento dos correspondentes títulos habilitantes municipais de natureza urbanística, en zonas afectadas por procedementos de concentración ou reestruturación parcelaria sen resolución firme, serán os predios de substitución.
2. En todo caso, o outorgamento dos ditos títulos habilitantes requirirá da autorización previa do servizo provincial competente en materia de medio rural, que garantirá que a titularidade, superficie e delimitación espacial dos predios de substitución non vai ser modificada unha vez acade firmeza o acordo de concentración ou reestruturación parcelaria.
3. O outorgamento dos correspondentes títulos habilitantes municipais de natureza urbanística, estará condicionado a que persoa interesada faga constar no rexistro da propiedade os extremos indicados no artigo 39.e) da LSG, cando sexa firme o acordo de reestruturación parcelaria.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal

