

Informe sobre a aplicación do apartado 3 da disposición transitoria terceira do RLSG a explotacións forestais. Concepto de parcela orixinal en procesos de concentración parcelaria en trámite. (Concello de Alfoz- expediente XCP-22/031)

ANTECEDENTES

I.- O 03.10.2022 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 61173/RX 2424494) oficio do Concello de Alfoz no que formula consulta para aclarar unha serie de cuestións que suscita a aplicación das disposicións transitorias terceira e cuarta da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), e, consecuentemente, da disposición transitoria terceira do *Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, aprobado por *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (RLSG).

En concreto formula as seguintes cuestións:

1.- *"E de interese deste Concello aclarar cal é a limitacións ás posibles ampliacións das explotacións e instalacións de apoio á actividade agropecuaria e forestal existentes por aplicación da Disposición transitoria 3ª da Lei 2/2016, consecuencia da disposición transitoria 3ª do Decreto 143/2016."*

2.- *"A Disposición transitoria 3ª do Decreto 143/2016 que desenvolve á Disposición transitoria 4ª da Lei 2/2016 indica que:*

7º. En canto á localización da ampliación, poderá ser mesmo en volume independente. En todo caso, a ampliación deberá realizarse na parcela orixinal.

Trátase dunha condición para a posibilidade de ampliación.

O concepto de parcela orixinal non se atopa definido nin na Lei 2/2016 nin no Decreto 143/2016 que a desenvolve.

Faise necesario explicar que o Concello de Alfoz ten dous procesos de concentración parcelaria que se atopan aínda en tramitación, os propietarios tomaron posesión dos predios, pero o procedemento non conta con resolución firme.

(...) trátase de procesos de concentración parcelaria que levan moito tempo en tramitación, en ámbolos casos 26 anos. Na actualidade os propietarios tomaron posesión dos predios, de acordo co anuncio sinalado para cada caso, e están a facer uso das parcelas asignadas, contando estas cos pedreiros e elementos definitorios correspondentes de acordo coa realidade do proceso de concentración parcelaria.

Esta circunstancia é de especial relevancia para a aplicación do concepto de parcela orixinal, polo que se solicita que se aclare e defina o concepto de forma xeral e, no seu caso, no ámbito de concellos con procesos de concentración parcelaria, con e sen resolución firme, e a súa incardinación co apartado e) do artigo 39 da Lei 2/2016 (constancia no rexistro da propiedade da vinculación da superficie exixible á construción e ao uso autorizados)".

II.- Con data do 23.12.2022 solicitouse informe á Consellería de Medio Rural, como órgano autonómico competente en materia de reestruturación parcelaria, con fin de dar axeitada resposta ás cuestións suscitadas. Este informe foi emitido pola directora xeral de Desenvolvemento Rural o 16.03.2023.

CONSIDERACIÓNS TÉCNICO XURÍDICAS

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



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 Alfoz non conta con ningún instrumento de planeamento urbanístico.

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.

Esta disposición foi desenvolvida pola disposición transitoria segunda do *Regulamento de Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, aprobado por *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (RLSG), que no seu apartado 3 establece o seguinte:

“3. Nos municipios sen planeamento xeral aplicarase o réxime de solo rústico establecido na Lei 2/2016, do 10 de febreiro, coas seguintes particularidades:

a) Poderá edificarse nos terreos que merezan a condición de solo urbano consolidado unicamente cando reúnan os requisitos establecidos no artigo 26.1.a).

b) As delimitacións de núcleo rural manterán a súa vixencia e poderá edificarse de conformidade co previsto nas ordenanzas reguladoras dos expedientes de delimitación aprobados ou, na súa falta, conforme o previsto no Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia”.

TERCEIRA.- A disposición transitoria cuarta da LSG regula o réxime das explotacións e instalacións de apoio á actividade agropecuaria e forestal existentes, en concreto, das construcións e instalacións situadas en solo rústico destinadas a actividades vinculadas coa explotación e co apoio á actividade agropecuaria e de primeira transformación de produtos agrogandeiros e forestais, que existían no momento de entrada en vigor da *Lei 9/2022, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*.

A disposición transitoria terceira do RLSG, desenvolve a referida disposición e no seu apartado primeiro, relativo ao seu ámbito de aplicación, establece o seguinte:

“Primeiro. Ámbito de aplicación.

1. O previsto na citada disposición transitoria resulta de aplicación a todas as construcións e instalacións destinadas a actividades vinculadas coa explotación e co apoio á actividade agropecuaria e de primeira transformación de produtos agrogandeiros e forestais, existentes no solo rústico o 1 de xaneiro de 2003, independentemente de que contasen ou non con licenza nese momento, ou que procedesen ou non á regularización prevista na disposición transitoria décimo primeira da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

O sinalado neste número non exclúe a posibilidade de que, de ser o caso, poidan acollerse ao réxime establecido na disposición transitoria terceira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro. Nese caso, as posibilidades de ampliación axustaranse ás condicións de edificación contidas no artigo 39 c) da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, e no planeamento urbanístico correspondente.”

Polo tanto, a aplicación da disposición transitoria terceira da LSG ás explotacións agropecuarias (agrícolas, gandeiras e forestais) exige que a explotación conte con licenza previa, non sendo



posible a súa aplicación a aquelas explotacións que unicamente dispoñan do recoñecemento de explotación agraria, debendo aplicarse a estas últimas a disposición transitoria cuarta da lei.

Cando a explotación agropecuaria, por contar con licenza, se lle aplique a disposición transitoria terceira, a súa ampliación deberá cumprir única e exclusivamente os requisitos establecidos no artigo 39.c) da LSG, a saber:

- As características tipolóxicas, estéticas e construtivas e os materiais, as cores e os acabados serán acordes coa paisaxe rural e coas construcións do contorno, sen prexuízo doutra propostas que se xustifiquen pola súa calidade arquitectónica.
- O volume máximo da edificación será similar ao das edificacións tradicionais existentes, agás cando resulte imprescindible superalo por esixencias do uso ou da actividade. En todo caso, deberán adoptarse as medidas correctoras necesarias para garantir o mínimo impacto visual sobre a paisaxe e a mínima alteración do relevo natural dos terreos.
- Os cerramentos de fábrica no poderán exceder os 1,5 metros de altura e deberán adaptarse ao medio no que se localicen.
- A altura máxima das edificacións non poderá exceder as dúas plantas nin os 7 metros medidos no centro de todas as fachadas, desde o rasante natural do terreo ao arranque inferior da vertente de cuberta. Excepcionalmente, poderá excederse a dita altura cando as características específicas da actividade, debidamente xustificadas, o fagan prescindible.

CUARTA. Cabe, a continuación, referirse á parcela que se terá en conta no outorgamento de títulos habilitantes municipais de natureza urbanística no ámbito dos concellos con procedementos de concentración ou reestruturación parcelaria, con e sen resolución firme.

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 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 de alzada 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 adxudicatarias, logo da implantación destes, sen prexuízo das rectificacións que procedan como consecuencia da estimación dos recursos de alzada ou peticións presentadas (...)".

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



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 notaría 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:

(...) 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 reconece 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 cinxética. O carácter provisional da toma de posesión non obsta para que esta sexa título suficiente para os mencionados efectos (...)"



QUINTA- Efectuadas as anteriores consideracións, a cuestión controvertida céntrase en determinar a parcela que se terá en conta para o outorgamento de títulos habilitantes municipais de natureza urbanística en ámbitos afectados por procedementos de concentración ou reestruturación parcelaria con e 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 negación 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 (...)"*.

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 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 esixencia 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.

SEXTA.- Respecto da última 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 exigible 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.



SÉTIMA.- Para concluír, aínda que o concello non a cita expresamente na súa consulta pero antes as numerosas dúbidas suscitadas por parte doutros concellos, 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.

A referida sentenza, ditada nun recurso de apelación, non tivo en conta as alegacións da parte recorrente relativas ao carácter provisional do predio de substitución e confirmou 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 ampliacións de explotacións agropecuarias (agrícola, gandeira e forestal) que se poidan levar a cabo ao abeiro do establecido na disposición transitoria terceira da LSG deberán cumprir única e exclusivamente os requisitos establecidos no artigo 39 c) da LSG.
- 2.-** 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 a partir da toma de posesión provisional serán os predios de substitución.
- 3.** En todo caso, mentres non acade firmeza o acordo de concentración ou reestruturación parcelaria 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 de tales predios non vai ser modificada posteriormente.
- 4.** 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.

