

Informe sobre parcela que se tendrá en cuenta para la obtención de títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística en zonas afectadas por procedimientos de concentración o reestructuración parcelaria sin resolución firme. (Ayuntamiento de Sobrado - Expediente XCP 22/030).

ANTECEDENTES

I.- El 03.10.2022 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2022/2423093) oficio del Ayuntamiento de Sobrado en el que expone lo siguiente:

"En este Ayuntamiento hay varias peticiones de licencias para implantación o ampliación de explotaciones ganaderas, alguna de ellas supone la legalización de edificaciones existentes, construidas por encima de los lindes de parcelas catastrales, en la zona de concentración parcelaria de Grixalba. En el DOG 149 de 6 de agosto de 2018 se publicó el acuerdo de reestructuración parcelaria de la zona de Grixalba (Sobrado). Ese acuerdo es susceptible de recurso de alzada y por lo tanto no es firme .

(...)

En la Sentencia 00113/2022 de fecha 14 de marzo de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia secc. 2 , que versa sobre la aplicación de la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia, en concreto, sobre la necesidad de que las obras de ampliación se efectúen en la parcela originaria , hace referencia a la problemática de la parcela a tener en cuenta en la concesión de licencias en zonas de concentración parcelaria sin 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 en 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".

A la vista de lo anterior, solicita informe sobre las siguientes cuestiones:

"... si en el caso de peticiones de licencias (para la implantación o ampliación de explotaciones ganaderas) en zonas de concentración parcelaria sin resolución firme, la parcela a tener en cuenta es la actual parcela catastral y no la parcela resultante de la concentración parcelaria de la que no hay resolución firme (...) y de ser así como se resuelven las siguiente cuestiones:

- el problema de la inscripción en el Registro de la Propiedad de la vinculación de la superficie exigible a la construcción y uso autorizados previsto en el artículo 39 e) de la LSG.

- en el caso de precisar la agrupación de parcelas para la implantación de la explotación o ampliación de la misma a efectos de acreditar la superficie mínima de la parcela y de que la superficie máxima ocupada en planta no excede del 60% de la superficie de la finca, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia si es viable dicha agrupación cuando afecta la zona de concentración parcelaria ...

A tal efecto se adjunta la Sentencia 00113/2022 de fecha de 14 de marzo de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia secc.2".

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



II.- Con fecha de 23.12.2022 se solicitó informe a la Consellería de Medio Rural, como órgano autonómico competente en materia de reestructuración parcelaria, con el fin de dar idónea respuesta a las cuestiones suscitadas. Este informe fue emitido el 16.01.2023 por la directora general de Desarrollo Rural.

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, corresponde a este órgano 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 Sobrado cuenta con Plan general de ordenación municipal, aprobado definitivamente el 08.04.2009, publicado en el Diario Oficial de Galicia el 29.04.2009 y en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña el 21.05.2009.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), regula el régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento. Su apartado 1 establece al respecto lo siguiente:

"1.- El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y 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 la misma, conforme a las siguientes reglas:

(...) d) Al suelo rústico, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico, manteniendo, en todo caso, la vigencia de las categorías de suelo contenidas en el planeamiento respectivo".

En consecuencia al suelo rústico del Ayuntamiento de Sobrado se le aplicará el régimen jurídico regulado en la LSG y en el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, (RLSG), aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de febrero.

TERCERA.- La Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, regula detalladamente el procedimiento de reestructuración parcelaria y, según establece su artículo 4.1, el acuerdo de reestructuración parcelaria es una fase del procedimiento "... consistente en el diseño de una nueva ordenación territorial del conjunto de los terrenos incluidos en la zona de reestructuración mediante la agrupación y, si fuere el caso, nueva localización de los terrenos cedidos por la persona propietaria, agrupación de titulares, explotación agraria o iniciativa agraria de explotación común".

En este procedimiento, a los efectos que aquí interesan, pueden distinguirse las "parcelas de aportación" y los "predios de sustitución".

Así, las parcelas de aportación, de acuerdo con el artículo 4.17 de la citada ley, son las fincas objeto de reestructuración parcelaria que, clasificadas y valoradas conforme a los criterios legalmente establecidos, darán lugar, en su conjunto, a los predios de sustitución una vez aplicado el procedimiento de reestructuración.

Y los predios de sustitución son los predios resultantes del proceso de reestructuración parcelaria, obtenidos por agrupación y, si es el caso, nueva localización de las parcelas de

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



aportación y que, para cada titular, corresponden al valor proporcionado al de sus parcelas aportadas (Artículo 4.11 de la ley).

Según lo establecido en el artículo 37.1 de la Ley 4/2015, de 17 de junio, *"una vez transcurrido el plazo para la presentación de recurso de alzada contra el acuerdo de reestructuración parcelaria, y siempre que el número de dichos recursos presentados y pendientes de resolución no exceda un 6 % de las personas titulares de la zona, la dirección general competente en desarrollo rural dará la toma de posesión provisional de los nuevos predios de sustitución a las personas adjudicatarias, luego de la implantación de estos, sin perjuicio de las rectificaciones que procedan a consecuencia de la estimación de los recursos de alzada o peticiones presentadas (...)"*.

De conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la referida ley, la toma de posesión definitiva del predio de sustitución se producirá con la firmeza del acuerdo de reestructuración parcelaria, que tendrá lugar una vez resueltos los recursos de alzada interpuestos, las reclamaciones de superficies y las modificaciones que procedan. La fecha de la referida firmeza será comunicada a las notarías y al registro de la propiedad correspondiente por razón del territorio y a la Dirección General del Catastro, a los cuales se les remitirá copia de la documentación resultante de la reestructuración de la propiedad.

La Consellería de Medio Rural, en el informe emitido a propósito de la consulta formulada, considera la toma de posesión provisional como el momento determinante de la adquisición de los predios de sustitución con importantes repercusiones sobre los derechos de las personas interesadas, estableciendo al respecto lo siguiente:

"(...) El artículo 12.3 de la Ley 4/2015, de 17 de junio, establece que otorgada la toma de posesión de las fincas de reemplazo, serán responsables de los daños causados en las fincas colindantes que no sean consecuencia del uso normal del inmueble, por incumplimiento de los deberes contemplados en el apartado 1 de este artículo.

En similares términos se expresa el artículo 3.3 de la Ley de concentración parcelaria para Galicia.

En el artículo 37 su párrafo 7, por su parte, se establece que el acuerdo de reestructuración parcelaria podrá ejecutarse previo apercibimiento personal por escrito, mediante compulsión directa sobre aquellas personas que se resistieran a permitir la realización de las actuaciones precisas para dar la toma de posesión provisional o definitiva de las fincas de reemplazo, sin perjuicio de las sanciones que hayan podido imponerse de acuerdo con lo dispuesto en el título X de dicha ley. Asimismo indica que recibida la notificación de la toma de posesión provisional o definitiva de las fincas de reemplazo, (...) las nuevas personas propietarias disfrutarán frente a terceros de los medios de defensa legalmente establecidos.

En semejantes términos se recoge en el artículo 45.1 y 2 de la Ley de concentración parcelaria para Galicia.

(...)

Como ha resaltado la STS de 26/02/1998 (Arz. 2176), respecto de la ley de reforma y desarrollo agrario (IRYDA) que se trae aquí la colación además porque dicha norma tiene carácter supletorio:

(...) ésta (la toma de posesión) produce unos efectos determinados (...) y sin que sea indispensable la inscripción de las fincas en el Registro de la propiedad. Tanto es así que la misma sentencia reconoce que "del repetido artículo 220.2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario puede deducirse que los nuevos adjudicatarios de las fincas tienen derecho a defender la posesión de las mismas, aun siendo solo provisional, por todos los medios que admite el ordenamiento jurídico". Mas aún: de acuerdo con el artículo 220.2 de la LRDA, a partir de la toma de posesión

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



provisional, los adjudicatarios de las fincas de resultado pueden exigir la compulsión sobre las personas frente a los antiguos propietarios de los terrenos y frente a cualquier otra persona que intente obstaculizar su posesión pacífica de las fincas adjudicadas, incluso con la intervención sí procede, de la fuerza pública.

Por otra parte, el derecho de explotación que otorga la toma de posesión provisional es tan amplio como el que tendrán los mismos interesados en caso de que esa toma de posesión se convierta en definitiva. El F.J.2º de la STS de 26/02/1998 (Arz. 2176) establece que los adjudicatarios de las fincas de resultado adquieren el derecho de explotación desde la toma de posesión provisional.

Este derecho de explotación es tan completo, que además de la explotación agroganadera y forestal, abarca incluso otros derechos que están de alguna manera vinculados, como el derecho de explotación cinegética. El carácter provisional de la toma de posesión no obsta para que ésta sea título suficiente a los mencionados efectos (...)"

CUARTA.- Efectuadas las anteriores consideraciones, la cuestión controvertida se centra en analizar la posibilidad de otorgamiento de títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística en predios de sustitución adjudicados provisionalmente en el marco de procedimientos de concentración o reestructuración parcelaria sin resolución firme.

Los predios de sustitución, mientras no alcance firmeza el acuerdo de concentración o reestructuración parcelaria, tienen una titularidad, superficie y una delimitación espacial susceptible de ser modificada, por lo que su consideración a los efectos del otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes viene suscitando dudas a los ayuntamientos.

Para resolver esta cuestión, resulta significativo que la legislación sectorial no prevé la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en tanto dure el referido procedimiento, por lo que la inclusión de unos terrenos en un ámbito afectado no presupone una negación taxativa de la facultad de edificar.

Por el contrario, la propia normativa sectorial prevé la posibilidad de realizar plantaciones arbóreas o arbustivas, obras o mejoras en los predios de sustitución en esta fase del procedimiento, previa autorización del servicio provincial competente en la materia (artículos 47 de la Ley 10/1985, de 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia y 68. 2 de la vigente Ley 4/2015, de 17 de junio).

La Consellería de Medio Rural, en el informe emitido sobre esta consulta, manifestó que, a la vista de lo anterior, "*(...) parece un contrasentido que siendo los procesos de concentración o reestructuración parcelaria mecanismos para mejorar la base territorial de explotaciones agropecuarias, incrementando y regularizando la propiedad vinculada a la explotación, precisamente por las peculiaridades del proceso, se vean perjudicadas por encontrarse inmersas en dicho procedimiento hasta que finalice por resolución firme, sin ninguna posibilidad edificatoria hasta ese momento (...)"*

Partiendo de estas premisas y, particularmente, de los importantes efectos derivados de la toma de posesión provisional, el informe emitido por la Consellería de Medio Rural concluye que "*(...) La toma de posesión convierte a los participantes en la reordenación parcelaria en propietarios y poseedores de las nuevas fincas, atribuyéndoles todas las facultades inherentes a la titularidad dominical. Sentado esto, de estar en fase de acuerdo el proceso y con toma de posesión, el terreno sobre el que los interesados deben solicitar las autorizaciones urbanísticas sería el predio de sustitución y no las parcelas de aportación (que ya solo tendrían existencia en el catastro inmobiliario pero no en la realidad dado que sobre ellas se habrían ejecutado obras inherentes a la reordenación como la red de caminos, etc)..."*

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



Ahora bien, el otorgamiento de títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística sobre los predios de sustitución requiere, por razones de seguridad jurídica, que la administración municipal tenga una certeza de que tales predios no van a sufrir ninguna modificación posterior que pueda afectar, con carácter sobrevenido, a los títulos habilitantes obtenidos, en la medida en que, para poder obtener los referidos títulos habilitantes para cualquier clase de edificaciones o instalaciones en el suelo rústico, debe justificarse el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 39 de la LSG y 59 a 61 del RLSG.

Precisamente, para evitar estas situaciones, la Consellería de Medio Rural prevé mecanismos de coordinación con la administración municipal en los siguientes términos:

"(...) El acuerdo de concentración/reestructuración parcelaria es un acto administrativo que afecta a una pluralidad de interesados, para alguno (aquellos que no interpusieron recurso de alzada o que no se vieron afectados por la interposición de un recurso de alzada contra el acuerdo, en una zona en la que además se autorizó toma de posesión) las atribuciones, aun no existiendo declaración de firmeza, serán definitivas.

El resto de propietarios, los menos, afectados por la interposición de recursos de alzada, deberán esperar la resolución del mismo, para ganar ese carácter de definitivo que se predica de las atribuciones anteriores.

Por otra parte y respeto de las licencias municipales debe tenerse en cuenta que tanto la Ley de Concentración Parcelaria para Galicia (artículo 47) como la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia (artículo 68.2) establecen que desde la entrada en vigor del decreto mediante el que se declara la utilidad pública de una zona de concentración/reestructuración parcelaria, cualquier obra o mejora requerirá la correspondiente autorización del Servicio Provincial competente en materia de reordenación parcelaria. Por lo anterior el otorgamiento de títulos habilitantes municipales para realizar obras en fincas resultantes de procesos de este tipo, debe contar con la necesaria coordinación entre administraciones, y en esa línea la administración municipal en este punto precisaría solicitar del peticionario del correspondiente título habilitante, justificante de contar con la autorización del antedicho Servicio Provincial y, en el caso de considerarlo necesario, informe de la administración autonómica gestora del proceso reorganizador de la propiedad, sobre la superficie y configuración del predio de sustitución y el carácter definitivo de las atribuciones de la persona interesada.

La necesidad de la autorización del Servicio Provincial como previo al otorgamiento, en su caso, del título municipal habilitante no entra a valorar o cuestionar aspectos urbanísticos claramente competencia municipal, pretende evitar que la obra o mejora que se pretenda realizar vaya a perjudicar el desarrollo del procedimiento concentrador (...)"

En consecuencia, mientras no sea firme el acuerdo de concentración o reestructuración parcelaria, las parcelas que se tendrán en cuenta a los efectos del otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes municipales serán los predios de sustitución, siempre que quede garantizada mediante la autorización previa del servicio provincial competente en materia de medio rural, que la titularidad, superficie y delimitación espacial de estos predios no va a ser modificada con posterioridad.

Al mismo tiempo y, a los efectos de lo señalado en el artículo 353.2.b) del RLSG, que exige que la solicitud de licencia contenga la referencia catastral del inmueble, debe entenderse que en los supuestos analizados, dado que las parcelas aun no tienen referencia catastral, tal exigencia debe entenderse sustituida por la descripción suficiente y detallada de las características de la parcela, así como de su superficie y configuración, del acto de que se trate detallando los aspectos básicos del mismo, su localización exacta y la edificación o inmueble al que afecte.

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



QUINTA.- Respeto de la segunda cuestión suscitada por el ayuntamiento, el artículo 39 e) de la LSG exige, para poder obtener el título habilitante municipal de naturaleza urbanística, o la autorización autonómica en los supuestos previstos en el artículo 36, para cualquier clase de edificaciones o instalaciones en el suelo rústico, que se justifique el cumplimiento, de la siguiente condición:

"Se hará constar en el registro de la propiedad la vinculación de la superficie exigible a la construcción y al uso autorizados, expresando la indivisibilidad y las concretas limitaciones al uso y a la edificabilidad impuestas por el título habilitante de naturaleza urbanística o la autorización autonómica".

Para garantizar el cumplimiento de la referida condición legal, en los casos en los que se otorguen licencias sobre parcelas adjudicadas provisionalmente en procedimientos de concentración o reestructuración parcelaria en los términos expuestos en la consideración anterior, deberá exigirse a la persona interesada un compromiso de que, una vez alcance firmeza el acuerdo de reestructuración parcelaria, hará constar en el registro de la propiedad los extremos indicados en el artículo 39.e) de la LSG.

SEXTA.- Para concluir, conviene hacer una breve referencia a la sentencia 00113/2022, de 14.03.2022 del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, relativa a la concesión de una licencia de obras en una parcela afectada por un procedimiento de concentración parcelaria sin resolución firme, invocada por el ayuntamiento en su consulta.

A estos efectos, conviene aclarar que el texto extractado por el ayuntamiento en su consulta no se corresponde con un pronunciamiento del órgano judicial, sino con los alegatos recogidos en el escrito de interposición de la demanda del recurrente, que argumentaba que la parcela que se tenía que tener en cuenta era la parcela catastral previa al procedimiento de concentración parcelaria.

Ante esto, el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia respondió que *"... la legalidad de la licencia debe ser examinada atendiendo a los términos del proyecto presentado. Pues bien, la descripción de la parcela en la que se ubican las obras para las que se solicita la licencia concedida e impugnada -y anulada por la sentencia- no es la que alega la mercantil apelante, sino la que recoge la sentencia ..."*.

CONCLUSIÓN

1. Las parcelas que se tendrán en cuenta a los efectos del otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística, en zonas afectadas por procedimientos de concentración o reestructuración parcelaria sin resolución firme, serán los predios de sustitución.
2. En todo caso, el otorgamiento de dichos títulos habilitantes requerirá de la autorización previa del servicio provincial competente en materia de medio rural, que garantizará que la titularidad, superficie y delimitación espacial de los predios de sustitución no va a ser modificada una vez alcance firmeza el acuerdo de concentración o reestructuración parcelaria.
3. El otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística, estará condicionado a que la persona interesada haga constar en el registro de la

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



propiedad los extremos indicados en el artículo 39.e) de la LSG, cuando sea firme el acuerdo de reestructuración parcelaria.

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.

