

Informe sobre interpretación de la expresión “último acto de división física o jurídica” prevista en el artículo 377.1 del RLSG, en relación con el artículo 153 de la LSG (Ayuntamiento de Ramirás - Expediente XCP 23/021)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 24.03.2023 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2023/966669) oficio del Ayuntamiento de Ramirás en el que solicita informe a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre la interpretación del artículo 153 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y del artículo 377.1 de su reglamento, en los siguientes términos:

“- ¿Para poder determinar la existencia de una parcelación urbanística, y por lo tanto que se produzcan los efectos del artículo 153 de la LSG y 377 del RLSG, bastaría con la división física o sería precisa también la jurídica, determinando el artículo 377 del RLSG que el dies a quo empezará a contar desde el último acto, en caso de que concurran los dos, que se produzca?

- ¿En el caso de considerar que con la división física estaríamos ante una parcelación urbanística pudiendo aplicar el artículo 377 del RLSG, la concesión de licencia urbanística posterior sería considerado un acto jurídico de división que imposibilitaría la aplicación del artículo 377 del RLSG?

- ¿Tiene el ayuntamiento que declarar la prescripción de la acción de reposición de la legalidad urbanística de la segregación?”.

La solicitud de informe va acompañada de la siguiente documentación en relación con una solicitud de declaración de caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística de una segregación de fincas:

-Informe técnico municipal del 21.09.2022, que manifiesta que “(...) se trata de una parcela cercada y que se encuentra dividida por un muro, que según el certificado que se presenta, posee una antigüedad superior a los seis años (...)” y que, a la vista de los artículos citados en la consulta, “(...) ya que se ha demostrado que el último acto de división física de la parcela se tiene producido hace más de seis años, la acción de la reposición de la legalidad urbanística contra la parcelación hecha se encuentra prescrita”.

-Informe de la secretaria municipal del 23.03.2023, que, entre otras cuestiones, indica que “[...] Aun considerando que fuera suficiente con esa división física de la parcela para poder determinar que estamos ante una segregación urbanística que transcurridos seis años se habría producido la caducidad para inicio del expediente de reposición de la legalidad urbanística, existe posteriormente un acto jurídico de división de la parcela objeto del presente expediente como es la concesión de licencia municipal por Decreto de la Alcaldía de fecha 19/05/2022 que supone una nueva configuración de la parcela [...]”.

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 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 Ramirás cuenta con un Plan de Ordenación del Medio Rural aprobado definitivamente por el Pleno de la Ayuntamiento el 31.07.1998, publicada en el Diario Oficial de Galicia del 16.02.1999 y publicada su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense del 26.01.1999.

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

"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 a 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 el dispuesto en el plan respectivo, salvo en el que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las cuáles será de aplicación el previsto en el artículo 40 de la presente ley.

d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico, se le aplicará el dispuesto en la presente ley para el suelo rústico".

TERCERA.- Concepto de parcelación urbanística

De acuerdo con el artículo 148 de la LSG, se entiende por 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 (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.

Hay que tener en cuenta que el artículo 150.1 de la LSG prohíbe categóricamente la realización de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico.

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

CUARTA.- Caducidad de la acción de reposición de la legalidad urbanística

El apartado 1 del artículo 377 del RLSG desarrolla la previsión del artículo 153 de la LSG donde se prevé un plazo de caducidad de seis años para que la Administración competente pueda ejercer la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística alterada respecto a obras y actuaciones urbanísticas que se encuentren totalmente terminadas.

Para estos efectos, el artículo 377.1 del RLSG define el concepto de "total terminación" empleado por la ley para poder determinar la fecha del inicio del cómputo del dicho plazo de caducidad (lo que jurídicamente se califica cómo "dies la quo" del cómputo del plazo) en los siguientes términos literales:

"Artículo 377. Obras terminadas sin título habilitante.

1. Si estuvieran acabadas las obras sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o incumpliendo las condiciones señaladas en las mismas, la persona titular de la alcaldía, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 382 y 384 de este reglamento. Se tomará como fecha de terminación de las obras a que resulte de su



efectiva comprobación por la administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquier otro medio de prueba válido en derecho (artículo 153.1 de la LSG).

A los efectos del establecido en el apartado anterior, se considera que son obras totalmente finalizadas aquellas que se encuentren dispuestas para servir al fin a lo que estuvieran destinadas y en condiciones de ser ocupadas sin necesidad de obra complementaria de ningún tipo, cuando así lo reconozca la Administración actuante.

El previsto en este artículo también resultará de aplicación a las parcelaciones. Para estos efectos, el plazo de seis años se contará, para cada una de las parcelas resultantes de la segregación, desde el último acto de división física o jurídica que dio lugar a la misma.

Una vez transcurrido el plazo previsto en este artículo, no se considerará parcelación la transmisión de los lotes resultantes de la parcelación originaria."

La acreditación del elemento de hecho temporal en el que tuvo lugar la "total terminación" de la obra o actuación es imprescindible para datar el inicio del cómputo del plazo de caducidad, correspondiendo la carga de la prueba al interesado, según jurisprudencia reiterada y pacífica.

QUINTA.- Concepto de "total terminación" de una parcelación urbanística

El artículo 377 del RLSG reconoce la posibilidad de aplicación del plazo de caducidad de la acción para exigir la reposición de la legalidad frente a parcelaciones urbanísticas ilegales. Para estos efectos el concepto de "total terminación" empleado por el artículo 153 de la LSG para datar el inicio del cómputo del plazo conforme al desarrollado reglamentariamente "se contará, para cada una de las parcelas resultantes de la segregación, desde el último acto de división física o jurídica que dio lugar a la misma". Y posteriormente precisa, "una vez transcurrido el plazo previsto en este artículo, no se considerará parcelación la transmisión de los lotes resultantes de la parcelación originaria".

La reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia del 18.01.2023 se refiere, a su vez, a la sentencia del mismo órgano judicial 801/2014, del 16.10.2014 que establece el siguiente en relación con las parcelaciones urbanísticas:

"... la doctrina de esta Sala (por todas, la sentencia de 29 de abril de 2004, rec. N° 5199/2000), que, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 13 de marzo de 1990, RJ 1963) señala que la parcelación constituye una actuación continuada, con consecuencias respecto al cómputo de los plazos de caducidad o prescripción: "La parcelación urbanística, o división de una finca en dos o más parcelas independientes destinadas a la edificación y puedan dar lugar a la formación de un núcleo de población (...) no se produce con la simple división física del terreno, sino que se completa con a división jurídica del derecho de propiedad sobre el suelo, de suerte que éste pase a ser material y jurídicamente fincas independientes, sigan o no perteneciendo a un mismo propietario, constituyendo una actuación continuada a la que cabe considerar compleja (...) con más acentuado carácter cuando es sucesiva y no simultánea y los lotes producto de la división pasan a enajenarse a terceros, aunque de él no quede desprovista en el caso segundo, que produce el importante efecto de que de acuerdo con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 92 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en el que no se hace sino reiterar lo que doctrinal y jurisprudencialmente así se ha concebido respecto de toda actividad permanente o continuada, el cómputo del día inicial del plazo de prescripción deba necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma, actos finales que las antedichas sentencias hacen coincidir con los de otorgamiento de las escrituras públicas de venta de las parcelas resultantes de la parcelación".

En consecuencia, el plazo de caducidad de la acción se computa desde que se consuma o culmina 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.



Efectuadas estas consideraciones, la consulta municipal versa sobre los criterios que deben tenerse en cuenta para poder considerar que una parcela está dividida físicamente a los efectos del artículo 377 del RLSG.

Pues bien, la diferencia de los actos de división jurídica, los actos de división física a los que se refiere el reglamento serán aquellos de los que necesariamente se infiera la existencia de una parcelación urbanística, que al tener esta un carácter eminentemente jurídico, deberán estar motivados por una voluntad de los propietarios de considerar una determinada parte de un terreno como un objeto jurídico diferenciado con el fin de su edificación.

Así las cosas, la división física de una parcela deberá comprender un conjunto de actos de uso de los terrenos en los que, además de presentar signos aparentes de tal división, permitan inferir la voluntad de los propietarios de ejercer las facultades del dominio sobre una parcela diferenciada e independiente.

Por lo tanto, la simple división física de un terreno con un cierre no determina per se la culminación de una parcelación o segregación si la concreta porción de terreno resultante precisa de actuaciones posteriores para poder destinarse a los usos pretendidos de forma independiente de la matriz (accesos independientes, acometidas de suministros urbanísticos independientes...).

De conformidad con el expuesto, le corresponde acreditar la total culminación de la división física y jurídica que dio lugar a la concreta parcela resultante no a la administración, sino a quién ejecutó la parcelación urbanística de manera clandestina -sin los preceptivos títulos habilitantes previos de naturaleza urbanística- o a quién le interese legítimamente el mantenimiento de dicha parcelación o segregación -generalmente, a los propietarios de los terrenos-.

La acreditación de dicho hecho puede efectuarse mediante cualquier medio de prueba válido en derecho, que deberá ser evaluado por la Administración competente conforme a las reglas de la sana crítica para determinar si de manera fidedigna la parcelación o segregación de cada parcela resultante quedó culminada seis años antes de la incoación del procedimiento de reposición de la legalidad urbanística alterada.

Para la acreditación de la división jurídica deberá aportarse la prueba documental pertinente - escritura pública notarial, certificación del Registro de la Propiedad, certificación del Catastro- que deberá ser valorada en su conjunto en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto.

Por su parte, para la acreditación de la división física puede acercarse cualquier medio de prueba que permita apreciar fidedignamente que la división fáctica de las parcelas quedó culminada seis años antes de la incoación del procedimiento, de tal manera que la parcela resultante sirva a su respectivo uso de forma totalmente independiente de la matriz.

Para esta valoración habrá que atender al caso concreto y evaluar conjuntamente la prueba aportada. La valoración conjunta de los diferentes medios de prueba debe efectuarse en consonancia con el destino de cada una de las parcelas afectadas, que permita acreditar que funcionalmente es una parcela completamente independiente de la matriz.

Pueden valorarse cómo medios de prueba desde imágenes de las ortofotografías aéreas históricas para ver cuándo se ejecutaron cierres divisorios o accesos diferenciados a las parcelas, o fotografías de las que se pueda acreditar la fecha de su captura, hasta facturas de acometidas de suministros urbanísticos diferenciados, etc. Pero la valoración conjunta de los medios probatorios debe conducir a la certeza de que la culminación de la división tuvo lugar seis años antes de la incoación del procedimiento de reposición de la legalidad urbanística alterada.

SEXTA.- Para concluir, el ayuntamiento consulta si tiene que declarar la caducidad de la acción para la reposición de la legalidad urbanística.



Respeto de esta cuestión, hace falta indicar que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

En consecuencia, corresponderá a los órganos competentes, a la vista de las circunstancias concurrentes y del expuesto en las consideraciones jurídicas previas, pronunciarse sobre la caducidad de la acción para la reposición de la legalidad en el caso concreto.

De conformidad con el dispuesto en el artículo 156 de la LSG, la competencia para ordenar la reposición de la legalidad en el supuesto de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico corresponde a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.

CONCLUSIÓN

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. A los efectos del artículo 377.1 del RLSG, la división física de una parcela comprenderá un conjunto de actos de uso de los terrenos en los que, además de presentar signos aparentes de tal división, permitan inferir la voluntad de sus propietarios de ejercer las facultades del dominio sobre una parcela diferenciada e independiente con el fin de su edificación.

Por lo tanto, la simple división física de un terreno con un cierre no determina per se la culminación de una parcelación o segregación si la concreta porción de terreno resultante precisa de actuaciones posteriores para poder destinarse a los usos pretendidos de forma independiente de la matriz (accesos independientes, acometidas de suministros urbanísticos independientes ...).

Para la acreditación de la división jurídica puede acercarse escritura pública notarial, certificación del Registro de la Propiedad, certificación del Catastro, que deberá ser valorada en su conjunto en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto.

3. Corresponderá a los órganos competentes, a la vista de las circunstancias concurrentes y del expuesto en las consideraciones jurídicas previas, pronunciarse sobre la caducidad de la acción para la reposición de la legalidad en el caso concreto.

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.

