



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 19 de noviembre pasado, y registro de entrada en Diputación el 24 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con *“la licencia de segregación en suelo rústico”* solicitada al Ayuntamiento por un particular, tras la autorización otorgada al respecto por la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura, cuya mera formulación plantea ciertas dudas sobre *“la necesidad o innecesariedad de dicha licencia municipal”*, así como, sobre los requisitos a cumplir, en el caso de que resulte preceptiva su solicitud y resolución municipal.

Con tal motivo, el Sr. Alcalde, además de la copia de la solicitud formulada por el interesado, así como, de la escritura de compraventa que dio lugar a la segregación y de la mencionada autorización de la Delegación Provincial de Agricultura, nos remite también un documento anejo a su escrito de petición de Informe, en el que, tras informarnos de la ausencia de cualquier instrumento de planeamiento general en el municipio y de lo que el Ayuntamiento considera como la interpretación más plausible de los preceptos legales que resultan de aplicación, nos formula, no obstante, las siguientes cuestiones:

1ª ¿Es efectivamente competente el Ayuntamiento para el otorgamiento de licencias de segregación en suelo rústico y, en consecuencia, sería necesaria la solicitud, tramitación y resolución del correspondiente expediente?

2ª En el supuesto de una respuesta negativa, ¿Bastaría con una certificación del Ayuntamiento en tal sentido?

3º Y si la respuesta fuera positiva, ¿impediría el hecho de no tener aún aprobado el Plan de Ordenación Municipal la pretendida concesión de la licencia de segregación?

4º En el caso de que, finalmente, resultara preceptiva la tramitación del expediente para el otorgamiento o concesión de la licencia solicitada ¿qué requisitos de carácter sustantivo y administrativo resultarían de aplicación?

Pues bien, una vez estudiados los documentos aportados y analizadas las circunstancias concurrentes en el supuesto de hecho objeto de consulta, tratando de dar respuesta a las concretas cuestiones planteadas por el Sr. Alcalde, a la luz de la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Con carácter previo, conviene señalar que no toda operación de división o segregación de una finca o terreno de naturaleza rústica en dos o más lotes, parcelas o fincas independientes, ya se realice aquélla de forma simultánea o sucesiva, dará lugar inexorablemente a una *parcelación urbanística*. Pues, en dicha clase de suelo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, sólo merecerán dicha calificación las fincas que, como consecuencia de la segregación, sean susceptibles de actos de construcción o edificación y, al mismo tiempo, dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos, que, en principio, no resulten necesarios, ni para la construcción de viviendas de carácter familiar aislado, ni para la ejecución de edificaciones, instalaciones y demás actividades sujetas a la obtención de la preceptiva calificación urbanística, o también, cuando tales infraestructuras o servicios tengan un carácter específicamente urbano.

Por su parte, el artículo 35 del Reglamento de Suelo Rústico (en adelante, RSR), aprobado mediante Decreto 242/2004, de 27 de julio, tras establecer expresamente la prohibición de *parcelaciones urbanísticas* en suelo rústico – reiterando así lo dispuesto en el artículo 91.2¹ del propio TRLOTAU –, añada también – mediante una interpretación a *sensu contrario* de su contenido – que en dicha clase de suelo sólo podrán autorizarse actos de división, segregación o parcelación, cuando tales actos no se propongan realizar o traten de responder a una división fáctica – es decir, deducida

¹ Artículo 91. El régimen de las parcelaciones urbanísticas.

(...)

2. En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de la propia realidad material – que, por sus características, pueda suponer un verdadero riesgo de formación de un nuevo núcleo de población. A este respecto, el legislador ha establecido una presunción legal, en virtud de la cual cabe entender que se está ante el riesgo de formación de un nuevo núcleo de población, cuando de la división, segregación o parcelación pretendida resulten más de tres unidades rústicas aptas para la edificación, de forma que puedan dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas referidas con anterioridad.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, debemos descartar de entrada que se trate de una *parcelación urbanística*, pues, además de no existir riesgo de formación de un nuevo núcleo de población – al no superar la división de la finca original las tres unidades rústicas aptas para la edificación de que habla la norma citada –, tampoco parece que la segregación se haya efectuado – en principio, al menos – con la finalidad de destinar cualquiera de las dos fincas resultantes a actos de construcción o edificación que dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos de carácter específicamente urbano.

Por tanto, la comentada operación de segregación debe ser considerada *prima facie* – a primera vista –, como una actividad más de las realizadas por los particulares, con arreglo a las normas del Derecho común e incardinada en el ámbito de la legislación sectorial agraria, de evidente aplicación en el presente caso. De ser así, cabe recordar que dichas operaciones – habituales, por otra parte, en el sector agrario – no están prohibidas y pueden, por tanto, ser autorizadas, siempre que se cumplan determinados requisitos, que variarán en relación con la categoría o calidad del suelo rústico y con el destino final de la segregación. Eso es, al menos, lo que se deduce del régimen jurídico establecido por normas específicas que, como la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, admite, en su artículo 25, la segregación en dicha clase de suelo, en determinadas circunstancias y, con carácter excepcional, por debajo, incluso, de la unidad mínima de cultivo.

SEGUNDO

Ahora bien, una vez descartado que, en el presente caso, pudiera tratarse de una *parcelación urbanística* en suelo rústico, el Ayuntamiento nos pregunta, en primer



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

lugar, ¿si en este supuesto es competente aquél para el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal de segregación o, por el contrario, bastaría con una certificación sobre su innecesariedad? Pues bien, en nuestra opinión, la exigibilidad de la licencia municipal de segregación en suelo rústico es incuestionable, por los siguientes motivos:

Primero, porque corresponde al Ayuntamiento, con carácter general, según lo dispuesto en el artículo 35.2 del RSR, el control de los actos de división, segregación o parcelación de fincas en suelo rústico, con el fin de poder acreditar el cumplimiento por los particulares, tanto de los requisitos establecidos en la legislación agraria que resulte de aplicación, *como los requisitos mínimos establecidos en la ordenación territorial y urbanística y los demás exigidos según los concretos usos y actividades y las clases o categorías del suelo.*

En segundo lugar, porque están sujetos a la obtención de previa licencia urbanística, en virtud de lo dispuesto en el artículo 165.1, letra a), del TRLOTAU, entre otros, los siguientes actos: *“a) Las parcelaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidas en proyectos de parcelación”*. En este punto, la dicción literal del contenido del citado precepto nos parece determinante, por cuanto en él se habla de parcelaciones o actos de división, sin especificar o determinar el carácter o finalidad de tales actos y sin limitar dicho control administrativo a un determinado tipo de suelo. Podría pensarse, en virtud de la definición que de fincas y parcelas hace el artículo 17.1² del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal (en adelante, TRLS), que el precepto en cuestión se está refiriendo

² **Artículo 17. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas.**

1. Constituye:

a) *Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, 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 sólo uso urbanístico independiente.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

implícitamente sólo a las *parcelaciones urbanísticas*, pero el añadido de “o cualesquiera otros actos de división” creemos que echa abajo una interpretación en tal sentido.

En tercer lugar, porque, conforme a lo dispuesto en el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, los Registradores de la Propiedad exigirán, para inscribir la división o segregación de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia prevista en la legislación urbanística que resulte de aplicación o la declaración municipal de su innecesariedad, y ya hemos visto en el párrafo anterior, como la Ley no distingue ni en relación con los actos de segregación o cualquier otra forma de división de las fincas, ni respecto de la clase de suelo.

Así pues, desde nuestro punto de vista, en terrenos de naturaleza rústica, cualquier segregación de una finca estará sometida también, con carácter general, al control e intervención de la Administración municipal, con independencia de que dicho acto tenga como finalidad última la de servir a meros intereses agrarios o de los particulares que lo ejecutan y sin relación alguna con el urbanismo. Y ello, porque, de esta forma, se previene contra la comisión de un posible fraude, razón por la cual el número 2, apartado 4º, del artículo 35 del RSR, exige que “*Las licencias (...) que testimonien los actos de división, segregación o parcelación de fincas rústicas harán constar la condición de indivisibles de las fincas resultantes o la superficie mínima en que se pueden dividir o segregar (...)*”. Se trata así de evitar que, como consecuencia de los sucesivos fraccionamientos, pueda eludirse el cumplimiento del requisito de la superficie mínima que, en cada caso, resulte aplicable en función del número de divisiones y en consideración del uso a que se destinen las fincas resultantes³.

³ **Artículo 35. Requisitos particulares para la división, segregación o parcelación.**

(...)

2. *La división, segregación o parcelación en cualquiera otra forma de fincas en suelo rústico deberán cumplir, además de los requisitos establecidos en la legislación agraria de aplicación y los requisitos mínimos establecidos en la ordenación territorial y urbanística, los requisitos siguientes:*

1º) *En el caso de los actos previstos en el número 1 del artículo 11, dedicado a los usos adscritos al sector primario, la superficie mínima de cada finca resultante será la fijada para la unidad mínima de cultivo en la legislación agraria de aplicación.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El requisito anterior se reitera también en el artículo 17.2, párrafo tercero, del TRLS, – dictado en el ámbito de las competencias reservadas al Estado –, cuando dispone que: *“La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística (...)”*. Es decir, el Ayuntamiento, pese a que no tenga ningún instrumento de planeamiento general aprobado y en vigor, deberá siempre comprobar que el acto de segregación pretendido no infringe ninguna de las normas contenidas en el resto de la legislación urbanística que resulte de aplicación.

TERCERO

A la vista de la solución expuesta, es evidente, por tanto, que, de acuerdo con la propia solicitud formulada por el particular interesado, el Ayuntamiento estará obligado a desplegar una mínima actividad de intervención, encaminada a comprobar, conforme a lo dicho en los puntos anteriores del presente Informe, que la segregación pretendida no afecta, ni, en su caso, contraviene ninguna de las disposiciones que disciplinan la actividad urbanística, y, en tal caso, otorgar la correspondiente licencia de segregación, en virtud de las competencias que le están atribuidas por Ley.

En este sentido, el hecho de no tener aún aprobado el Plan de Ordenación Municipal no puede suponer, de ninguna de las maneras, un obstáculo para el otorgamiento de la licencia solicitada, pues, en primer lugar, el instrumento de planeamiento – en trámite de aprobación – no resulta aplicable por el momento, y, en segundo lugar, salvo que de la actuación pretendida quepa deducir que ésta se realiza

2º) En el caso de los actos previstos en las letras b) (vallados y cerramientos de parcelas) y c) (Reforma o rehabilitación de edificaciones existentes) del número 5 del artículo 11, la superficie mínima de cada finca resultante será la regulada en la legislación agraria de aplicación.

3º) En el caso de los restantes usos y actividades contemplados en el artículo 11, la superficie de cada una de las fincas resultantes deberá ser superior a la superficie mínima que resulte aplicable en consideración al número de divisiones. A este efecto regirá la siguiente proporción, en función del uso al que se destinen las fincas resultantes: cuando el acto de división, segregación o parcelación dé lugar a dos fincas, la superficie mínima será la establecida como superficie mínima a efectos de edificación en las Instrucciones Técnicas de Planeamiento o en el planeamiento urbanístico; si da lugar a tres fincas, la superficie mínima será el doble de la establecida como superficie mínima a efectos de edificación; si da lugar a cuatro, la superficie mínima será el triple; y así sucesivamente.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

con la pretensión o finalidad de obtener algún tipo de beneficio o ventaja en fraude de Ley, la respuesta de la Administración municipal resulta reglada y, por tanto, ineludible, de acuerdo con la interpretación que, en cada caso, se haga de las normas urbanísticas que se estimen de aplicación.

En cuanto a los requisitos sustantivos que necesariamente habrán de ser tenidos en cuenta en el expediente de otorgamiento de la licencia solicitada, como el propio Ayuntamiento indica, éstos se encuentran recogidos con carácter específico, respecto de los actos de división, segregación o parcelación en suelo rústico, en el artículo 35 del RSR, el cual remite, a su vez, a los demás requisitos establecidos en la legislación agraria de aplicación y en la ordenación territorial y urbanística, que, en el caso del municipio de (...), al no contar con un instrumento de ordenación urbanística municipal, quedarán reducidos al contenido de los preceptos del propio Reglamento de Suelo Rústico que resulten de aplicación, pues, la Orden de la Consejería de Obras Públicas de 31 de marzo de 2003, estaría, en principio, referida sólo a las obras, construcciones o instalaciones que se pretendan realizar en suelo rústico, pero no a las segregaciones.

Por lo que respecta a los requisitos administrativos, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 17 del propio RSR, en la medida en que su contenido resulte de aplicación a los actos de segregación.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 5 de Diciembre de 2008