



INFORME DE L'ADVOCACIA DE LA GENERALITAT

Assumpte: Consulta formulada per la Subsecretaria de la Conselleria d'Agricultura, Aigua, Ramaderia i Pesca, a instàncies de la Direcció General de Producció Agrícola i Ramadera (Servici d'Estructures Agràries i Cooperativisme), sobre diverses qüestions relacionades amb la interpretació de la noció de "vinculació de la superfície mínima de parcel·la" a què fa referència l'article 214.4 del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat pel Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juliol, del Consell (d'ara en avant, TRLOTUP).

I. ANTECEDENTS

ÚNIC. Petició d'informe. Objecte de la consulta

El subsecretari de la Conselleria d'Agricultura, Aigua, Ramaderia i Pesca ha sol·licitat un informe (entrada núm. 179, de 08-08-2024, en el registre departamental d'esta advocacia), sobre diverses qüestions relacionades amb la interpretació de la noció de "vinculació de la superfície mínima de parcel·la" a què fa referència l'article 214.4 del TRLOTUP. A l'ofici de petició d'informe s'acompanya el text de la consulta, formulada pel cap de secció d'Estructures i Obres Agràries de la Direcció General de Producció Agrícola i Ramadera, en què s'explica que les qüestions consultades es plantegen amb relativa freqüència en l'àmbit de les direccions territorials, la qual cosa fa convenient l'adopció, des de la direcció general, d'un criteri clar sobre este tema, per a la seua aplicació uniforme en l'àmbit de la Conselleria.

En el context dels **expedients d'atorgament de llicències municipals per a la realització d'edificacions en sòl no urbanitzable**, l'article 214.4 del TRLOTUP estableix que estes llicències s'atorgaran, si és el cas, condicionades a la inscripció en el Registre de la Propietat de la vinculació de la corresponent parcel·la (o conjunt de parcel·les), així com la seua indivisibilitat i les altres condicions imposades en la llicència.



La intervenció d'esta conselleria es produïx quan l'ajuntament davant el qual es tramita la llicència recapta d'este departament un informe de caràcter territorial i urbanístic relatiu a l'edificació projectada (informe que és emés per les direccions territorials), en tractar-se d'una construcció suposadament vinculada a una explotació agrícola, d'acord amb el que es preveu en l'Orde de 17-10-2005, de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, per la qual es regula l'emissió dels informes de caràcter territorial i urbanístic, en relació amb els articles 211 i 214 del TRLOTUP.

El dubte és determinar si, d'acord amb esta regulació, el sol·licitant de la llicència municipal d'edificació ha de ser necessàriament el propietari de la parcel·la sobre la qual es projecta l'edificació, o si per contra pot ser-ho també, per exemple el titular de l'explotació agrícola que no és propietari de la parcel·la (això és, l'agricultor que, en virtut de qualsevol títol vàlid en dret -arrendament, usdefruit, etc.-, és titular de l'explotació agrícola desenrotllada sobre la parcel·la o parcel·les); així com sobre la documentació requerida en este tràmit, quan el sol·licitant de la llicència d'edificació no és el propietari de la parcel·la o parcel·les afectades.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Caràcter del present informe

L'emissió del present informe es realitza amb base en l'article 5.3 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, atesa la possible dificultat tecnicojurídica de la qüestió plantejada; revist, per tant, caràcter facultatiu i **no vinculant**, d'acord amb el que es preveu en els articles 5.3 i 6 de la Llei 10/2005 abans esmentada, sense perjudi de la qual cosa la resolució que s'aparte d'este haurà de motivar-se adequadament.

SEGONA. Anàlisi de les diverses qüestions plantejades

Per donar resposta a les qüestions plantejades, resulten aplicables, fonamentalment, els preceptes que s'indiquen a continuació.



Amb caràcter general, l'article 211.1 del TRLOTUP preveu la possibilitat excepcional d'autoritzar, en sòl no urbanitzable, la realització d'edificacions, construccions i instal·lacions, així com les seues corresponents activitats complementàries, quan resulten necessàries per a l'activitat agropecuària i forestal per a la qual se sol·licita l'autorització.

En el mateix sentit, l'article 13.1 del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, (precepte de caràcter bàsic, d'acord amb la seua disposició final 2a), inclou, entre les facultats que integren el dret de propietat sobre el sòl en situació rural, aquelles que resulten conformes a la seua naturalesa i destí, en els termes establits en la normativa urbanística i territorial que resulte aplicable; l'esmentat precepte diu així:

“(...)

Article 13. Contingut del dret de propietat del sòl en situació rural: facultats

1. En el sòl en situació rural a què fa referència l'article 21.2,a), les facultats del dret de propietat inclouen les d'usar, gaudir i disposar dels terrenys de conformitat amb la seua naturalesa, que s'ha de dedicar, dins dels límits que disposen les lleis i l'ordenació territorial i urbanística, a l'ús agrícola, ramader, forestal, cinegètic o qualsevol altre vinculat a la utilització racional dels recursos naturals.

La utilització dels terrenys amb valors ambientals, culturals, històrics, arqueològics, científics i paisatgístics que siguen objecte de protecció per la legislació aplicable, quedarà sempre sotmesa a la preservació d'estos valors, i comprendrà únicament els actes d'alteració de l'estat natural dels terrenys que aquella legislació expressament autoritze.

Amb caràcter excepcional i pel procediment i amb les condicions previstes en la legislació d'ordenació territorial i urbanística, podran legitimar-se actes i usos específics que siguen d'interés públic o social, que contribuïsquen a l'ordenació i el desenrotllament rurals, o que hagen d'emplaçar-se en el medi rural.

(...)”

I, en relació amb la llicència municipal necessària per a portar a cap, excepcionalment, edificacions o construccions en sòl no urbanitzable, l'article 214.4 del TRLOTUP disposa el següent:

“Article 214. Actuacions promogudes per particulars

*(...) 4. Les llicències que autoritzen actes d'edificació en el sòl no urbanitzable **s'atorgaran condicionades a la inscripció en el Registre de la Propietat de la vinculació** de la superfície mínima de parcel·la, parcel·les o part d'estes, exigible urbanísticament per a la construcció que s'autoritza, així com la consegüent indivisibilitat d'esta, les altres condicions imposades en la llicència i, si és el cas, en la declaració d'interés comunitari. En el cas d'explotacions agropecuàries o forestals, no es requerirà vincular totes les parcel·les que constituïxen l'explotació que justifica la necessitat de la construcció,*



sinó únicament la superfície urbanísticament requerida per a la seua autorització. No obstant això, estes edificacions no podran alterar l'ús i activitat que es desenrotlle en elles i que justificaven la seua autorització. (...)

1. La primera qüestió que planteja la consulta és la següent:

“(...) Cal que el titular de l'explotació siga el propietari de la parcel·la, parcel·les o part d'estes necessàries per a justificar la construcció? (...)”

La vinculació de l'edificació projectada a una determinada parcel·la o conjunt de parcel·les agrícoles comporta una indubtable transcendència real immobiliària (art. 2 LH i art. 7 RH), la qual cosa explica l'obligació de procedir a la seua inscripció, que és imposada per la norma com una autèntica condició suspensiva dels efectes autoritzadors de la llicència; així, per exemple, en virtut d'esta vinculació, les parcel·les vinculades esdevenen una sola explotació indivisible, i no podran transmetre's separadament de l'edificació en qüestió, ni podrà tampoc transmetre's separadament cap de les parcel·les incloses en la vinculació, es trobe o no en esta l'edificació, ni podrà, en fi, alterar-se l'ús i activitat de les parcel·les vinculades; una vegada practicada la corresponent inscripció registral (en principi, mitjançant nota marginal en cadascuna de les finques vinculades), no podrà efectuar-se cap inscripció o anotació incompatible amb esta vinculació, mentres esta no quede sense efecte mitjançant la corresponent resolució, adoptada per l'òrgan concedent de la llicència, en la qual s'alce o es deixe sense efecte aquella vinculació. L'incompliment d'estos compromisos i restriccions permetrà que l'Ajuntament pugua revocar la llicència atorgada i ordenar, si és el cas, l'enderrocament de l'edificació, sense cap indemnització. En definitiva, **la vinculació restringeix, si més no, condiona les facultats dominicals del propietari** de les parcel·les vinculades, siga o no titular de l'explotació agrícola que en estes es porta a cap.

Per tant, **el propietari de les parcel·les afectades ostenta la condició d'interessat en el procediment instat davant l'administració municipal, i, per això mateix, resulta necessari que en este procediment conste la conformitat o autorització del propietari per a la realització de l'edificació o construcció de què es tracte**, que podrà ser prestada sota qualsevol forma admesa en dret, d'acord amb les normes generals de procediment administratiu relatives a l'actuació dels interessats (això és, d'acord amb els articles 3 i següents de l'LPACAP, podrà efectuar-se la declaració o manifestació directament pel propietari si compta amb la suficient capacitat d'obrar, o a través de representant degudament acreditat, etc.).



I, per descomptat , **tampoc podrà obviar-se la intervenció del titular de l'explotació, quan siga persona distinta del propietari, ja que la justificació material de la vinculació és, precisament, la utilitat de l'edificació** per al desenrotllament d'esta explotació, la qual cosa li conferix també en tot cas la condició d'interessat.

És cert que l'article 214.4 del TRLOTUP, en regular els possibles usos en sòl no urbanitzable no matisa ni aclareix esta qüestió, ni delimita qui ostenta la condició d'interessat en l'esmentat procediment, i es limita a exigir la inscripció registral de la vinculació entre la parcel·la (o parcel·les) i l'edificació per a la qual se sol·licita la llicència; però s'ha de tindre en compte que, des d'un punt de vista estrictament urbanístic, l'única cosa que ha d'assegurar el precepte és l'existència de la repetida vinculació, establida amb base en criteris objectius agronòmics, per la qual cosa resulta lògica aquella omisió, i cal entendre que hauran d'intervindre en el procediment administratiu substanciat davant l'Ajuntament aquelles persones que ostenten la condició d'interessades, en els termes generals de l'article 4 de l'LPACAP, siguen o no promotores de l'expedient en qüestió.

Pel que fa a la justificació de la vinculació **en el marc de l'expedient administratiu municipal**, en principi, **res obsta que pugua ser instada només pel titular de l'explotació** com a promotor de l'expedient de concessió de la llicència municipal, **o per este titular de l'explotació conjuntament amb el propietari de les parcel·les vinculades**; en el primer cas, i com ja s'ha dit, **el propietari no promotor tindria la condició d'interessat en l'expedient**, com a titular d'un dret (en este cas el seu dret de propietat) que pot resultar afectat per la decisió que s'hi s'adopte (art. 4.1.b LPACAP), i que, **com a tal interessat, haurà deser cridat al procediment**, en el curs del qual al·legarà tot el que convinga al seu dret (p.e., autoritzant o prestant la seua conformitat, si és el cas, a la vinculació pretesa); acreditada esta vinculació i constant la conformitat i/o autorització del propietari en l'expedient, l'Ajuntament atorgarà la corresponent llicència urbanística d'edificació.

Per això, i per a contestar en concret la primera de les qüestions plantejades, cal dir que **no cal que el titular de l'explotació haja de ser el propietari de la parcel·la**, sense perjuí que, si ambdues condicions corresponen a distints titulars, tant el propietari (no explotador), com el titular de l'explotació (no propietari), hauran de ser considerats interessats en el procediment administratiu instruït per l'administració municipal, tal com s'ha explicat anteriorment.



La llicència així atorgada, d'acord amb el que s'estableix en l'article 214.4 del TRLOTUP, **queda subjecta a la condició de la inscripció registral d'esta vinculació**, la qual cosa remet, per tant, a la ulterior fase o tràmit d'inscripció registral de la repetida vinculació. En este sentit, perquè pugui inscriure's la vinculació -i per tant perquè la llicència municipal desplegue els seus efectes autoritzadors- caldrà que el document públic que es pretenga inscriure en el Registre de la Propietat, d'indubtable transcendència real immobiliària, complisca un doble requisit: des d'un punt de vista formal, que conste en escriptura pública, executòria o document públic judicial o administratiu autèntic (art. 3 LH i art. 33 RH, en relació amb l'art. 2 del Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, pel qual s'aproven les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la Llei hipotecària sobre inscripció en el Registre de la Propietat d'actes de naturalesa urbanística); i des d'un punt de vista substantiu o material, **haurà de desprendre's del document que serà objecte d'inscripció (per si sol o en unió d'altres documents complementaris) la intervenció no solament del titular de l'explotació, sinó també la conformitat o autorització del propietari de les parcel·les vinculades i de qualssevol titulars d'altres drets reals eventualment inscrits**, les facultats dels quals, com s'ha explicat, poden resultar afectades per la vinculació; en este sentit, el Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, anteriorment esmentat, fa sempre referència al titular de la finca, la intervenció del qual en la constitució del títol inscripcionable no pot, per tant, obviar-se. En cas que no es complisca esta doble exigència formal i material, previsiblement el títol presentat per a la seua inscripció serà objecte de qualificació registral negativa, i, en este cas, l'article 2.3 de l'esmentat Reial decret 1093/1997 assenyala que el mateix registrador haurà de fer constar el mitjà que, segons el seu parer, resulte procedent per a esmenar el defecte advertit, o, si és el cas, la forma més adequada d'obtenir la inscripció en el cas que el defecte resulte inesmenable.

2. La segona de les qüestions plantejades és, literalment, la següent:

"(...) En el cas que la parcel·la on s'ubica la construcció siga també arrendada, i que es considere admissible, ¿què s'hauria de demanar per a acreditar que efectivament el propietari arrendador és coneixedor de l'obligatorietat de la vinculació registral?"

En el cas que ens ocupa, el propietari (i arrendador) autoritza l'arrendatari a realitzar esta vinculació, i es compromet este a assumir "totes les condicions necessàries i preceptives per a això". Tanmateix, este document és suficient per a atorgar capacitat d'obrar a l'arrendatari per a immatricular la càrrega registral? (...)"



A la qüestió que planteja el primer paràgraf s'ha donat ja resposta anteriorment. Com s'ha explicat, si l'expedient el promou exclusivament el titular de l'explotació **no** propietaride la parcel·la, el propietari (no promotor) tindria la condició d'interessat en l'expedient, atés que el seu dret de propietat sobre la parcel·la en qüestió pot resultar afectat per l'eventual vinculació que es declare (art. 4.1.b LPACAP), i haurà de constar en l'expedient la seua autorització o conformitat a l'edificació projectada; en conseqüència, se li donarà trasllat de totes les actuacions i podrà exercir en el procediment els drets i les facultats que l'assistixen en qualitat d'interessat (art. 53 LPACAP). És a dir, **el seu tractament com a interessat en el procediment li garanteix l'accés a totes les actuacions i diligències que es practiquen, inclosa, com és lògic, la resolució finalitzadora del procediment, en la qual eventualment es podrà declarar la vinculació** interessada.

En el segon paràgraf, es planteja si la “*autorització*” del propietari a favor de l'arrendatari per a promoure esta vinculació constituïx document suficient o idoni, com literalment s'indica, “(...) *per a atorgar capacitat d'obrar a l'arrendatari per a immatricular la càrrega registral (...)*”. Ací el text de la consulta incorre en una imprecisió terminològica. La noció de “*capacitat d'obrar*” davant les administracions significa o al·ludix a una aptitud o capacitat genèrica per a realitzar actes amb eficàcia jurídica, i que, davant les administracions, es reconeix les persones, tant físiques com jurídiques, en els mateixos termes que les normes civils (art. 3 LPACAP); la consulta, en referir-se a l'atorgament de “*capacitat d'obrar*” sembla apuntar, més aviat, a una possible representació atorgada al promotor no propietari, perquè puga actuar en nom del propietari.

De nou, ací ha de distingir-se entre la tramitació del procediment administratiu davant l'administració municipal i la posterior tramitació de la inscripció registral. En la fase de tramitació merament administrativa, l'existència o aportació d'una autorització com la que planteja la consulta no exclou la condició d'interessat del propietari suposadament autoritzador; de manera que, a pesar d'esta autorització, l'administració que tramita l'expedient haurà de conferir al propietari el tractament d'interessat en el procediment, amb totes les facultats d'actuació i accés a l'expedient que esta condició suposa. Llevat que allò que acredite el promotor siga en realitat una autèntica representació, atorgada pel propietari, en els termes establits en l'article 5 de l'LPACAP, i, en este cas el sol·licitant de la llicència estaria en realitat actuant en una doble condició: en nom propi -com a titular de l'explotació-, i com a representant del propietari; en este cas, com és lògic, les actuacions s'entendrien exclusivament amb el sol·licitant, en la seua doble condició de titular de l'explotació i de representant del propietari.



Qüestió distinta és la relativa a la inscripció registral de la vinculació. Com s'ha dit anteriorment, la vinculació no solament afecta el titular de l'explotació, sinó també el propietari de les parcel·les vinculades, les facultats dominicals dels quals resultaran afectades per la vinculació pretesa. Per això, **el registrador, en la seua labor de qualificació del document públic que es presente per a inscriure, haurà de poder constatar, en tot cas, del mateix títol inscripció, i, si és el cas, de la documentació complementària que s'acompanye, la intervenció i autorització del propietari** en la conformació de la vinculació, com a titular registral de la parcel·la afectada, ja siga directament atorgant en escriptura pública la constitució d'esta vinculació, o bé verificant que esta autorització o conformitat consta acreditada en l'expedient administratiu previ tramitat per l'autoritat municipal. Si del títol que es pretén inscriure, i, si és el cas, de la documentació acompanyada, no es desprén suficientment que han quedat salvaguardats els drets del propietari, en els termes exposats, previsiblement el títol presentat per a la seua inscripció serà objecte de qualificació registral desfavorable, i, en este cas, l'autorització municipal mancarà de qualsevol eficàcia.

Amb independència de tot el que s'ha dit, no s'ha de perdre de vista que correspon a l'Administració municipal l'ordenació, impuls i tramitació del procediment de concessió de la llicència, i **és per tant l'ajuntament tramitador qui haurà de garantir la intervenció en este, de conformitat amb les normes generals reguladores del procediment, de tots els que figuren com a interessats, inclòs, com s'ha assenyalat, el propietari** de les parcel·les afectades; correspondrà a l'administració tramitadora comprovar, durant la instrucció de l'expedient, la legitimitat i fonament de la pretensió del sol·licitant, sobre la base dels títols aportats, salvant, si és el cas, les qüestions privades relatives a la propietat o a altres drets reals de tercers. En el curs d'este procediment, un dels tràmits consistirà a obtenir d'esta conselleria l'emissió dels informes de la seua competència relatius a les construccions, instal·lacions agrícoles o ramaderes, o vivendes rurals, quan es troben vinculades a les explotacions agrícoles, informes que hauran d'emetre's sobre els continguts i d'acord amb els criteris establits en l'article 8 de l'Orde de 17-10-2005; però, com s'ha dit, correspon a l'administració instructora (no a esta conselleria), verificar que el promotor ostenta la condició d'interessat (amb base en els títols que aporte), i, si és el cas, comunicar la iniciació de l'expedient a qualssevol altres persones o entitats eventualment interessades (p.e., al propietari no promotor); la Conselleria, a través de la direcció territorial competent, en principi, hauria de limitar-se a emetre l'informe requerit, limitat als continguts propis de la seua competència, de conformitat amb el que s'establix en l'Orde de 17-10-2005 (això és, si existix la vinculació pretesa entre l'edificació i l'explotació agrícola, i si l'edificació



resulta adequada i precisa per a l'activitat agrícola), informe que s'entendrà emés, com és propi en els informes de naturalesa urbanística emesos per a l'expedició de llicències, salvant el dret de propietat i sense perjudi del de tercers.

TERCERA. Sobre l'eventual publicació del present informe, d'acord amb el que es preveu en l'article 16. 2, lletra a), de la Llei 1/ 2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana.

L'article 16.2, lletra a), de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana (en la redacció d'este precepte establida per l'article 63 del Decret Llei 7/2024, de 9 de juliol, del Consell, de simplificació administrativa de la Generalitat), disposa que les administracions públiques han de publicar, com a part de la informació de rellevància jurídica, la següent:

“(...) Aquells informes jurídics facultatius de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes. Cada informe jurídic formulat per l'Advocacia haurà d'indicar si té o no incidència sobre la interpretació i aplicació de les normes i, per tant, si deu o no ser objecte de publicitat activa. (...)”

Així mateix, la disposició final 2a de l'esmentada Llei 1/2022, en l'apartat 2n, diu així:

“(...) Romandran en vigor, en tot allò que no s'opose a esta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà de realitzar, si escau, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'estos decrets al que s'establix en esta llei. (...)”

I, per la seua part, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, estableix:

“(...) Així mateix, les subsecretaries publicaran, després de la consulta preceptiva prèvia a l'Advocacia General de la Generalitat, aquells informes jurídics d'esta que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f) i k) i 18.1.b). (...)”



Este informe dona resposta a diverses consultes plantejades, i suposa o comporta una interpretació del dret, amb incidència sobre la interpretació i aplicació de les normes, per la qual cosa, atés que no s'aprecia la concurrència de cap dels límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, haurà de ser objecte de publicitat activa, de conformitat amb les normes esmentades.

És tot el que és procedent informar en dret.

Este informe té caràcter ***no vinculant***, per la qual cosa l'òrgan consultant ***podrà adoptar, si és el cas, la decisió que estime més oportuna***, en relació amb les diferents qüestions plantejades.

València, en el dia de la firma electrònica d'este document.

L'ADVOCAT DE LA GENERALITAT