

Informe sobre edificación existente de carácter tradicional en suelo de núcleo rural y cesión de terrenos destinados a la apertura o regularización de viarios (Ayuntamiento de O Barco de Valdeorras – Expediente XCP-23/055)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 22.09.2023 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm.2023/2586679) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento del Barco de Valdeorras en el que formula consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en base a los siguientes antecedentes:

"Se trata de una edificación en Núcleo Rural Tradicional del año 1965, que por su antigüedad puede acogerse al Artº 40 Ley 2/2016. La parcela catastral tiene un patio posterior y escaleras de acceso fuera de alineaciones. El proyecto las sustituye por un porche de madera apoyado en el suelo y por tanto fuera de alineaciones, en zona de cesión de viales.

Por otra parte, la parcela catastral tiene 2 viviendas de propietarios diferentes, donde el patio posterior que el PGOM destina a cesión de viales es de propiedad compartida; lo que implica dificultad jurídica de obligar a ceder viales a titulares ajenos a la licencia solicitada".

Á vista do exposto, solicita informe sobre as seguintes cuestións:

"¿Qué obligaciones de cesión de viales tiene esta licencia amparada en el Artº40?

¿Es viable mantener la escalera fuera de alineación cuando se está aumentando volumen y rehabilitando integralmente?

¿Es viable una cesión de viales parcial de un terreno perteneciente a varios propietarios?"

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 consultivo 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 del Barco de Valdeorras cuenta con Plan general de ordenación municipal (en adelante PGOM), aprobado definitivamente el 27.06.2003 y su normativa se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 170, del 26.07.2003.

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

"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 planeamiento respectivo, excepto lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable el previsto en el artículo 40 de esta ley”.

Tal como puntualiza el apartado 1 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en lo sucesivo, RLSG), “se entiende que resultan de aplicación en este caso las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40”.

TERCERA.- La primera cuestión objeto de este informe es la relativa al deber de cesión de terrenos destinados a la apertura o regularización del viario en los casos en los que se pretenda ejecutar una obra en una edificación existente de carácter tradicional del artículo 40 de la LSG ubicada en suelo de núcleo rural.

El régimen jurídico general del suelo de núcleo rural se regula en los artículos 23 a 26 de la LSG y 36 a 40 del RLSG.

Concretamente, el artículo 24.2 de la LSG señala que “Cuándo se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes, las personas propietarias deberán ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso”.

Por su parte, el artículo 40 LSG contempla un régimen de carácter excepcional, que difiere del régimen general previsto para las nuevas edificaciones en suelo rústico o de núcleo rural, y que constituye uno de los mecanismos que la normativa urbanística vigente contempla entre las medidas para favorecer la conservación y recuperación del patrimonio construido, frente a la proliferación de las nuevas edificaciones.

El número 2 de este precepto, relativo a las obras admisibles en este tipo de edificaciones, establece el siguiente:

“2. Luego de la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, y sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos aplicables excepto el límite de altura, se permitirá su reforma, rehabilitación y reconstrucción y su ampliación, mismo en volumen independiente, sin que la ampliación pueda superar el 50% del volumen originario de la edificación tradicional. En cualquier caso, se deberán mantener las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria”.

Pues bien, el artículo 40.2 de la LSG exige del cumplimiento de los parámetros urbanísticos aplicables, excepto el límite de altura, pero no exceptúa del cumplimiento del resto de las determinaciones de planeamiento, como la señalización de alineaciones (artículo 55.1.c) de la LSG).

En este sentido, el deber de cesión de terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario se configura cómo uno de los deberes de las personas propietarias del suelo de núcleo rural, pero no constituye un parámetro urbanístico aplicable, sino un deber enmarcado en el régimen jurídico general de esta clase de suelo.

Este deber, con carácter general y sin perjuicio del que se expondrá a continuación, no puede excepcionarse por el hecho de que exista una edificación o construcción sobre la superficie objeto de cesión, ya que el señalamiento de las alineaciones constituye una determinación del planeamiento general, que tiene carácter de disposición de carácter general y, por lo tanto, resulta de obligado cumplimiento.



CUARTA.- El ayuntamiento consulta, asimismo, acerca de la viabilidad de mantener la escalera de acceso a la edificación tradicional fuera de las alineaciones fijadas por el planeamiento en el supuesto en el que se pretenda aumentar el volumen y rehabilitar integralmente la edificación tradicional.

A pesar de la regla general indicada en la consideración jurídica anterior, hace falta tener presente que, según lo dispuesto en los artículos 26.1.e) de la LSG y 40.1.e) del RLSG, en los núcleos rurales está prohibido "... el derrumbamiento de muros tradicionales de los callejeros o congostras, excepto disposición del planeamiento que lo autorice".

Asimismo, los artículos 26.1.g) de la LSG y 40.1.g) del RLSG, señalan que constituye una actuación incompatible en los núcleos rurales y, en consecuencia, también está prohibida "la demolición de las construcciones existentes, excepto en los siguientes supuestos:

- Construcciones que no presenten un especial valor arquitectónico, histórico o etnográfico.
- Todos los añadidos y edificaciones auxiliares que desvirtúen la tipología, la forma y el volumen de cualquier edificación primitiva o que por sus materiales supongan un efecto distorsionador para la armonía y la estética del conjunto edificatorio o nos sean propios del asentamiento rural tradicional".

A la vista de la regulación expuesta, debe entenderse que, en aquellos supuestos en los que concurren especiales valores a proteger, por tratarse de edificaciones o construcciones con especiales valores arquitectónicos, históricos o etnográficos, la viabilidad de la aplicación conjunta del deber de cesión y de dichas prohibiciones queda supeditada a una interpretación integrada y coherente de las normas tendientes a dar prioridad al régimen de protección patrimonial que se contempla para las edificaciones tradicionales y que deriva directamente tanto de la legislación urbanística como de la legislación de patrimonio cultural.

Por lo tanto, cabe la posibilidad de mantener elementos de una edificación existente de carácter tradicional que no respeten las alineaciones fijadas en el planeamiento en aquellos casos en los que concurren especiales valores a proteger y, a consecuencia de la ponderación de las circunstancias concurrentes, se opte por dar prioridad al régimen de protección patrimonial de tales elementos, excepcionándose en tal caso el deber de cesión de la parte del terreno que ocupen los elementos objetos de protección patrimonial.

En todo caso, corresponderá al ayuntamiento evaluar, a la vista del proyecto y de la documentación obrante en el expediente, si los elementos de la edificación, en este caso la escalera de acceso, presentan un singular valor arquitectónico, histórico o etnográfico que justifique su conservación frente al cumplimiento del deber de cesión.

QUINTA.- Para concluir, respecto de la problemática que suscita la cesión del patio posterior, hace falta efectuar las siguientes consideraciones.

Tal y como se indicó anteriormente, de acuerdo con la normativa urbanística, en concreto con el artículo 24.2 de la LSG respecto del suelo de núcleo rural, la cesión gratuita al ayuntamiento de los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso constituye una carga que deben soportar las personas propietarias cuando pretendan parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes.

Por su parte, el apartado 5.e) del Anexo I del RLSG define la cesión como "parte de un ámbito o parcela bruta que pasa a ser pública como condición previa al ejercicio de las facultades urbanísticas atribuidas al citado ámbito o parcela por el planeamiento".

La normativa urbanística no contempla el supuesto de cesión parcial de los terrenos suscitada por el ayuntamiento, siendo preciso que la cesión alcance a todos los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario, prevista en el planeamiento.



En consecuencia, la cesión de dichos terrenos constituye un deber previo para el ejercicio de las facultades urbanísticas, respecto de la cual la LSG no prevé la posibilidad de exceptuar su aplicación por motivos derivados de la titularidad dominical del terreno objeto de cesión que, de ser el caso, deberán ser dilucidadas ante la jurisdicción civil común.

En todo caso y siempre que esté justificado el interés general, toda vez que las alineaciones fijadas en el plan general de ordenación municipal para el suelo de núcleo rural deben respetarse por ser este una disposición de carácter general, el ayuntamiento podría modificar las alineaciones establecidas en el planeamiento mediante el procedimiento de alteración previsto en el artículo 83 de la LSG en relación con el artículo 60 de la misma ley.

SEXTA.- En todo caso, la actuación pretendida, de acuerdo con el establecido en la LSG es objeto del título habilitante municipal de naturaleza urbanística correspondiente, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento su tramitación, de acuerdo con el establecido en el artículo 25.2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y el artículo 12.1 de la LSG.

Será el ayuntamiento el que en cada caso concreto debe valorar, a la vista del proyecto y/o documentación obrante en el expediente municipal, si la actuación prevista y para la que se pretende obtener el título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

CONCLUSIÓN

1. La cesión de terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario prevista en el artículo 24.2 de la LSG no constituye un parámetro urbanístico aplicable, sino un deber de las personas propietarias del suelo de núcleo rural enmarcado en el régimen jurídico general de esta clase de suelo, por lo que, en principio y con carácter general, resulta exigible en el supuesto de edificaciones existentes de carácter tradicional del artículo 40 de la LSG.

2. Con carácter excepcional, al amparo del previsto en el artículo 26.1.e) y g) de la LSG, cabe la posibilidad de mantener elementos de una edificación existente de carácter tradicional que no respeten las alineaciones fijadas en el planeamiento en aquellos casos en los que concurren especiales valores arquitectónicos, históricos o etnográficos a proteger y, a consecuencia de la ponderación de las circunstancias concurrentes, se opte por dar prioridad al régimen de protección patrimonial de tales elementos, excepcionándose en tal caso el deber de cesión de la parte del terreno que ocupen los elementos objeto de protección patrimonial

En todo caso, corresponderá al ayuntamiento evaluar, a la vista del proyecto y de la documentación obrante en el expediente, si los elementos de la edificación presentan un singular valor que justifique su conservación frente al cumplimiento del deber de cesión.

3. La normativa urbanística no contempla el supuesto de cesión parcial de los terrenos suscitada por el ayuntamiento, siendo preciso que la cesión alcance a todos los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario, prevista en el planeamiento.

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.

