

Informe sobre modificación del carácter público de una dotación creada a través de un Plan especial de infraestructuras y dotaciones (Ayuntamiento de Arbo – Expediente XCP-23/058)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 09.10.2023 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2023/2732748) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Arbo en el que solicita informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo con base en los siguientes antecedentes:

“El Ayuntamiento de Arbo procedió a la adquisición mediante compraventa de una parcela para implantación de una futura residencia de la tercera edad en el lugar de Chan, paraje Sagueiros, de este Municipio. Este expediente culminó con la formalización de la escritura pública de compraventa (Protocolo 523 de 26.10.17) e inscripción en el registro de la propiedad a nombre del Ayuntamiento y al 100%.

El Ayuntamiento de Arbo, tras la adquisición de la referida parcela con destino a dotación de residencia de tercera edad, y puesto que la misma posee dos clasificaciones urbanísticas: suelo urbano y suelo rústico, viene de aprobar definitivamente, por acuerdo del pleno de 21.07.2023, el Plan Especial de dotación para equipación sanitario asistencial (residencia de la tercera edad) en la zona de la Estación del Ayuntamiento de Arbo, promovido por el Ayuntamiento de Arbo [...].

A la vista de lo expuesto, se formula consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre las siguientes cuestiones:

1ª El Ayuntamiento no cuenta con la financiación necesaria para la construcción de la referida equipación (residencia de tercera edad), y entre las posibilidades existe la de la cesión gratuita en propiedad (artículo 110 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) a una Fundación sin ánimo de lucro y declarada de interés gallego.

[...]

Sería posible proceder a realizar esa cesión gratuita en propiedad o no se podría llevar a cabo dada la normativa urbanística y planeamiento actualmente vigente [...].?

2º De ser la respuesta negativa, Cuáles serían los trámites a llevar a cabo, desde el punto de vista urbanístico, para convertir en privada dicha dotación, que ahora mismo sería pública en virtud del plan especial de dotación sanitario - asistencial promovido y aprobado por el Ayuntamiento de Arbo?.”

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 de Arbo cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente el 27.06.1998, publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 138, del 20.07.1998 y su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 134, del 15.07.1998



(corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 184, del 23.09.2023).

Este planeamiento general opera conforme al régimen de vigencia previsto en 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, que en su apartado 2 establece el siguiente:

“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 las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.a) de esta ley, se le aplicará el dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado. Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.b) de esta ley, se le aplicará el dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado.

[...]

d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico”.

TERCERA.- La consulta formulada está relacionada con el Plan especial de dotación para equipación sanitario-asistencial (residencia tercera edad) en la zona de la Estación, aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Arbo el 21.07.2023.

El acuerdo de aprobación definitiva fue publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 156, del 18.08.2023 y su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 146, del 31.07.2023.

Este plan especial, según figura en el apartado 2.1 de su memoria justificativa, tiene por finalidad dotar de un sistema general de equipación para el establecimiento de una futura dotación pública.

En concreto se ordena la implantación de un centro residencial de la tercera edad en una parcela de 7.000 m².

Una superficie de 2.175 m² del predio ocupa suelo clasificado como urbano consolidado por el PGOM de Arbo, en tanto que al resto de la finca, en superficie 4.825 m², se le aplica el régimen del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG).

CUARTA.- El plan especial a lo que se refiere la consulta tiene por finalidad, como se expuso anteriormente, dotar de un sistema general de equipación para el establecimiento de una futura dotación pública.

El artículo 65 del RLSG, relativo a las dotaciones públicas, establece la siguiente regulación pormenorizada:

“1. Las dotaciones urbanísticas son el conjunto de instalaciones y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Pueden ser de uso y titularidad públicos o privados.

2. Como norma general, se considerarán dotaciones urbanísticas públicas o de carácter público aquellas que sean de uso y titularidad públicos. Además, a efectos de la aplicación de este reglamento, se considerarán dotaciones de carácter público las infraestructuras de servicios de titularidad privada siempre que se garantice por la normativa sectorial correspondiente el derecho de acceso a terceros y sin perjuicio de la titularidad pública o privada de los terrenos sobre los cuáles se localicen [...]”.

A su vez, el artículo 71 del RLSG regula las condiciones de reservas de suelo para el sistema de equipaciones, y en el que aquí interesa indica el siguiente:



“1. Formarán parte de los sistemas general y local de equipaciones las edificaciones e instalaciones de uso y titularidad públicos que podrán tener alguno de los usos definidos a continuación:

a) Sanitario-asistencial: instalaciones y servicios sanitarios, de asistencia y bienestar social.

[...]”.

En el supuesto concreto, la dotación urbanística fue calificada como sistema general de equipación, del que se desprende que el plan especial únicamente habilita para la ejecución de una dotación urbanística pública o de carácter público, sin que sea factible la implantación de una equipación de uso y/o titularidad privada en los terrenos sujetos a esa cualificación.

QUINTA.- Vista la distinción entre una dotación pública y privada, la primera cuestión formulada se refiere a la posibilidad de proceder a realizar una cesión gratuita en propiedad de la parcela a una fundación de interés gallego para llevar a cabo la actuación prevista en el plan especial.

El artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, atribuye a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo a emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La primera cuestión suscitada en la consulta municipal excede del ámbito urbanístico, por cuanto no supone la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sino de la normativa reguladora de los bienes de las entidades locales, por lo que no tiene encaje en las funciones atribuidas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, según el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

SEXTA.- En segundo término, el Ayuntamiento de Arbo consulta acerca de los trámites necesarios para convertir en privada la dotación, que ahora mismo sería pública en virtud del referido plan especial.

Conforme al artículo 73.1 de la LSG, los planes especiales de infraestructuras y dotaciones tienen por objeto, entre otros, el establecimiento y la ordenación de equipación comunitaria, así como de la implantación de los usos previstos en los punto p) del artículo 35.1, de conformidad con el dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley.

Asimismo, el artículo 177.1.c) del RLSG, establece que estos instrumentos “... podrán planificar la implantación de dotaciones urbanísticas de carácter público o privado en cualquier clase de suelo, estén o no previstas en el plan general”.

Por lo que la figura del plan especial de infraestructuras y dotaciones, definida en los artículos 73 de la LSG y 183 del RLSG, resulta la adecuada para la implantación de una dotación privada, tanto en el suelo rústico como en el suelo urbano.

Respeto del procedimiento que debe seguirse para estos efectos, será preciso tramitar una modificación del Plan especial de dotación para equipación sanitario-asistencial (residencia tercera edad) aprobado.

De conformidad con el artículo 83.5 de la LSG, la revisión del planeamiento y las modificaciones de cualquiera de sus elementos se sujetará a las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación; en este caso, dado que estamos ante un plan especial de infraestructuras y dotaciones, habrá de seguirse el procedimiento regulado en los artículos 75 de la LSG y 185 y 186 del RLSG.

SÉPTIMA.- En todo caso y sin perjuicio del anterior, para la ordenación de la dotación privada deberá tenerse en cuenta que una parte de la superficie de la parcela en la que se pretende implantar la dotación urbanística, concretamente 4.825 m², está clasificada como suelo rústico.



La implantación de la dotación en esta clase de suelo requiere la justificación del cumplimiento de las condiciones generales de las edificaciones en suelo rústico previstas en el artículo 39 de la LSG y en los artículos 59 a 61 del RLSG, relativos a las condiciones de las edificaciones y condiciones de posición e implantación.

El artículo 39.d).2ª) de la LSG dispone que "en el supuesto de planes especiales de infraestructuras y dotaciones que tengan por objeto a implantación de los usos previstos en las letras o) y p) del artículo 35.1, reglamentariamente podrá establecerse una superficie mínima referida a la totalidad del ámbito que se delimite en el plan. En el caso de afectar distintas clases de suelo, la superficie incluida en suelo rústico deberá cumplir con la condición de superficie mínima establecida con carácter general en esta ley. Para todos estos efectos, no será admisible la adscripción de otras parcelas".

En desarrollo de este precepto el artículo 61.2 del RLSG, establece el siguiente:

"2. La superficie mínima de la parcela sobre la cuál se situará la edificación será de 2.000 metros cuadrados, excepto para los usos regulados en los artículos 35.1.m) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 50.1.m) de este reglamento y para la ampliación de cementerios. Para estos efectos, no será admisible la adscripción de otras parcelas. Al mismo tiempo, las equipaciones y dotaciones privadas deberán contar con espacios exteriores abiertos de esparcimiento que justifiquen la necesidad de su implantación en el suelo rústico, por lo que deberán situarse en parcelas con una superficie mínima de 10.000 m²".

En consecuencia, la diferencia de las equipaciones públicas en los que la parcela mínima exigible es de 2.000 m², los equipación y dotaciones de uso o titularidad privada deberán situarse en parcelas con una superficie mínima de 10.000 m².

CONCLUSIÓN

1. El Plan especial de dotación para equipación sanitario-asistencial aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arbo el 21.07.2023 no permite la implantación de una equipación de uso y/o titularidad privada en los terrenos sujetos a esa cualificación.
2. La posibilidad de realizar una cesión gratuita en propiedad de la parcela a una fundación de interés gallego para llevar a cabo la actuación prevista en el plan especial no se analiza, por cuanto excede de las funciones atribuidas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, limitadas a la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
3. El procedimiento para cambiar el carácter público de la dotación urbanística creada por el plan especial de infraestructuras y dotaciones requerirá una modificación del dicho instrumento de planeamiento, que se sujetará a las mismas disposiciones exigidas para su tramitación y aprobación.

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.

