

## Informe sobre tramitación da modificación dun instrumento de planeamento urbanístico en solo rústico segundo a Lei 1/2019, do 22 abril, de rehabilitación e de rexeneración e renovación urbanas de Galicia (Concello de Ribadavia – Expediente XCP-23/069)

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** O 17.11.2023 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2023/3068838) oficio do alcalde de Ribadavia no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, en relación a unha edificación en estado ruinoso emprazada no solo rústico:

*"No municipio existe en vigor un Plan Especial do Centro histórico aprobado en febreiro de 1999. No ano 2020 aprobouse o Plan Xeral que prevé expresamente que no ámbito do centro histórico "será de aplicación íntegra a normativa do PERI existente"*

*Existe unha edificación en estado ruinoso no ámbito do PERI sinalada no plano do PERI como equipamento público, respecto da cal o PERI indica "as edificacións sinaladas como equipamento rehabilitaranse incorporándose como equipamento cultural á instalación do museo etnográfico"*

*A edificación é de propiedade privada, o interese do propietario, coincidente co municipal é que a edificación se rehabilite e destínese a cafetería, restaurante, de apoio ao museo etnográfico.*

*No PEPRÍ non hai absolutamente ningunha previsión en canto ao mecanismo de obtención da edificación, nin mecanismo, nin financiamento, nada. Tampouco no Plan Xeral, de feito no Plan Xeral non hai previsión ningunha, só prevé o museo etnográfico como Sistema Xeral.*

*No Plan Xeral contempla o uso sociocultural respecto ao que indica "no caso de que os equipamentos supoñan a existencia de cafeterías, restaurantes, bares, ou establecementos similares ...".*

*A parcela e a edificación en cuestión está dentro do ámbito do centro histórico e correlativo PERI, pero pola súa proximidade a unha vía férrea esta clasificado como solo rústico de protección de infraestruturas.*

*Visto o artigo 16 da Lei 1/2019 de rehabilitación, rexeneración e renovación urbana de Galicia, considerando que se cumpren os apartados a) b) e c) do número 1, e que aínda estando clasificado como solo rústico trátase dunha actuación de rehabilitación edificatoria nunha contorna urbana ¿sería axustado a dereito por esta vía unha modificación do PERI que cualificase o equipamento como sociocultural e de titularidade privada? O artigo 35.1.p) da Lei 2/2016 do Solo de Galicia prevé en solo rústico "Construcións e instalacións para equipamentos e dotacións públicos ou privados".*

*Considerando que o PERI leva 23 anos aprobado, que non contén previsión para a adquisición do inmovible, vistas as Sentenzas do Tribunal Supremo do 11 de outubro de 2011, recursos 1637/2008 e 1369/2008, que aínda considerando que se orientan ao interese xeral a cualificación como equipamento de edificacións considera que constitúen unha vinculación singular (podería ser o caso que se expón) e anula a determinación do plan, cabería con esta base legal, ben pola vía do*



*artigo 16 a antedita lei de rehabilitación, rexeneración e renovación urbana de Galicia, anular a determinación do plan respecto diso, ou mesmo pola vía da revisión de oficio?*

*¿Cabería algunha outra solución legal para facer viable o pretendido?"*

## CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

**PRIMEIRA.-** Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo*, correspóndelle a este órgano consultivo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

**SEGUNDA.-** O Concello de Ribadavia conta cun Plan xeral de ordenación municipal (PXOM) aprobado definitivamente por Orde da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda do 29.11.2019 (*Diario Oficial de Galicia* núm. 240, do 18.12.2019 e *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* núm. 67, do 23.03.2020).

Pola súa incidencia na consulta formulada, cabe salientar que o referido instrumento recolle como área de planeamento incorporado API-01 o Plan especial de protección e reforma interior (PEPRI) do Conxunto Histórico – Artístico de Ribadavia, aprobado definitivamente o 25.02.1999 (*Diario Oficial de Galicia* do 18.03.1999 e *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* do 19.04.1999).

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, establece o seguinte no seu número 1:

*"1. O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:*

*[...]*

*d) Ao solo rústico aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico".*

**TERCEIRA.-** A consulta municipal refírese á posibilidade de destinar unha edificación de propiedade privada situada nunha parcela clasificada polo PXOM como solo rústico de especial protección de infraestruturas e cualificada como sistema xeral de espazo libre previsto (código LO-16) a cafetería e restaurante de apoio ao museo etnográfico.

A parcela en cuestión está incluída na delimitación da área de planeamento incorporado API-01, na que, de acordo co artigo 3.6.1 da normativa do PXOM, resulta de aplicación íntegra a normativa do PEPRI do Casco Histórico de Ribadavia.

O plano de ordenación e xestión do PEPRI identifica a edificación obxecto da consulta como equipamento cultural comprendido dentro da área de *"Recuperación das marxes do río Avia"*.



A ficha desta área establece, entre outras, as seguintes condicións:

“- Usos: *Espazo libre de uso público de carácter recreativo.*

- *Construcións permitidas: Kioskos e pavillóns adscritos a este uso. [...]*

- *As edificacións ao bordo do río sinaladas como equipamento rehabilitaranse incorporándose como equipamento cultural ás instalacións do Museo Etnográfico”.*

**CUARTA.-** Sentado o anterior, as dúbidas municipais circunscríbense á viabilidade de tramitar unha modificación do planeamento municipal coa finalidade de cualificar o equipamento como uso sociocultural de titularidade privada a través do procedemento previsto no artigo 16 da *Lei 1/2019, do 22 de abril, de rehabilitación e de rexeneración e renovación urbanas de Galicia.*

Antes de entrar no exame da cuestión suscitada, cómpre advertir que a potestade para modificar o planeamento urbanístico constitúe unha materia de competencia municipal que debe fundamentarse na consecución do interese público, ao abeiro do establecido no artigo 83.1 da LSG e que corresponde á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, sen que poida resolver, por esta vía, expedientes concretos de competencia municipal.

En consecuencia, corresponderá ao Concello de Ribadavia, no marco das súas competencias, valorar e xustificar no correspondente expediente que a modificación do planeamento urbanístico proposta ten por finalidade atender racionalmente ao interese público.

Efectuada esta aclaración, a modificación do carácter público da dotación, ao tratarse dunha determinación do plan xeral de ordenación municipal prevista no artigo 52.j) da LSG (“*Carácter público ou privado das dotacións*”) requirirá a tramitación da correspondente modificación do plan xeral.

Con carácter xeral, conforme ao artigo 83.5 da LSG, a revisión do planeamento e as modificacións de calquera dos seus elementos suxeitaranse ás mesmas disposicións enunciadas para a súa tramitación e aprobación no artigo 60 da lei.

Non obstante, a Lei 1/2019, do 22 de abril, introduciu un procedemento de tramitación simplificada dos instrumentos de planeamento no medio urbano, que, en consonancia co establecido na súa Exposición de motivos, se cingue ás “... *modificacións puntuais non substanciais de escasa entidade e alcance reducido e local, que afecten a unha superficie moi limitada do ámbito e que non modifiquen a clasificación do solo ...*”.

Nomeadamente, o artigo 16 da Lei 1/2019, do 22 de abril, baixo a rúbrica de “*Tramitación simplificada das modificacións dos instrumentos de planeamento para actuacións de rehabilitación edificatoria e de rexeneración e renovación urbana*”, sinala o seguinte:

“1. *As modificacións puntuais non substanciais do plan xeral, dos plans especiais de reforma interior e dos plans especiais de protección que afecten ámbitos do solo urbano para actuacións de rehabilitación edificatoria e de rexeneración e renovación urbanas poderanse tramitar mediante un procedemento simplificado, sempre que non se aumente o aproveitamento lucrativo, seguindo as determinacións recollidas nos artigos seguintes.*



*Para estes efectos, considéranse modificacións puntuais non substanciais do plan aquelas de escasa entidade e de alcance reducido e local que cumpran os seguintes requisitos:*

- a) Que a superficie da modificación non supere os dez mil metros cadrados.*
- b) Que non afecten unha superficie superior ao equivalente ao un por cento do solo urbano do municipio. Nos municipios de menos de cinco mil habitantes esta porcentaxe será do tres por cento.*
- c) Que non modifique a clasificación do solo.*

*2. Consideraranse, así mesmo, modificacións puntuais non substanciais aquelas que, sen reuniren as condicións indicadas no punto 1, modifiquen exclusivamente as ordenanzas cun alcance reducido e de escasa entidade.*

*3. Non se poderán considerar modificacións puntuais non substanciais aquelas que teñan unha incidencia negativa no ambiente, na mobilidade, nas infraestruturas ou no patrimonio cultural".*

O precepto transcrito non pode interpretarse de forma illada, senón de forma sistemática en relación co resto do articulado da propia lei.

Así, debe partirse da premisa de que a referida lei ten por obxecto, tal e como proclama o seu artigo 1, "... regular a rehabilitación edificatoria e a rexeneración e renovación urbanas na Comunidade Autónoma de Galicia, con especial incidencia na conservación e mellora dos conxuntos históricos, os núcleos rurais e o patrimonio edificado, na habitabilidade das vivendas, na súa accesibilidade e a dos espazos públicos, na modernización tecnolóxica, na cuestión social e na dinamización económica".

A continuación, a Lei 1/2019, do 22 de abril, define no seu artigo 2.d) as actuacións de rehabilitación edificatoria como as consistentes "na realización das obras e traballos de mantemento ou de intervención nos edificios existentes, as súas instalacións e espazos comúns, nos termos dispostos pola Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación", e na letra l) do mesmo precepto as de rexeneración e renovación urbana como "as actuacións que afectan tanto a edificios como a tecidos urbanos, podendo chegar a incluír obras de nova edificación en substitución de edificios previamente demolidos".

En conexión co anterior, convén salientar que o citado artigo 16, está ubicado sistemáticamente no Título I da Lei 1/2019, do 22 de abril, relativo ás actuacións sobre o medio urbano, concretamente no seu, Capítulo II, referido á planificación das actuacións no medio urbano e que estas actuacións se definen no artigo 2.j) da dita norma como "as actuacións de rehabilitación edificatoria e as de rexeneración e renovación urbanas, desenvolvidas en solo urbano ou de núcleo rural".

Polo tanto, unha interpretación sistemática da Lei 1/2019, do 22 de abril, permite concluír que a tramitación simplificada prevista no seu artigo 16 non resulta de aplicación ás modificacións puntuais do plan xeral que, malia estar vinculadas a facilitar actuacións de rehabilitación edificatoria ou permitir operacións de rexeneración e renovación urbanas, afecten a ámbitos clasificados como solo rústico.

**QUINTA.-** Para concluír, o concello solicita un pronunciamento sobre a posibilidade de proceder á revisión de oficio do PEPRI por analoxía coa casuística dirimida por diferentes sentenzas do Tribunal Supremo, que consideraron que a cualificación como equipamento de edificacións



constitúe unha vinculación singular, ao tempo que solicita que se ofrezca unha solución legal á cuestión suscitada.

Convén reiterar que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a emisión de informes sobre a interpretación e aplicación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, de acordo co establecido no artigo 2 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, sen que a dita función comprenda a resolución, a través dos seus informes, de expedientes concretos de competencia municipal.

En atención ao exposto, non corresponde a este órgano consultivo pronunciarse sobre a validez dos instrumentos de planeamento urbanístico, nomeadamente do PEPRI, toda vez que, ao abeiro do estipulado nos artigos 106.1 da *Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común* e 4.1.g) e 53 da *Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local*, corresponde ás entidades locais a revisión de oficio dos seus actos e acordos logo do ditame favorable do Consello Consultivo de Galicia, nin ofrecer solucións a expedientes concretos de competencia municipal.

As consideracións anteriores determinan a improcedencia de analizar a segunda e a terceira cuestión suscitadas na consulta municipal por exceder das funcións encomendadas á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

## CONCLUSIÓN

**1.** A tramitación simplificada das modificacións dos instrumentos de planeamento urbanístico prevista no artigo 16 da Lei 1/2019, do 22 de abril, non resulta de aplicación ás modificacións puntuais do plan xeral que, malia estar vinculadas a facilitar actuacións de rehabilitación edificatoria ou permitir operacións de rexeneración e renovación urbanas, afecten a ámbitos clasificados como solo rústico.

**2.** A Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a emisión de informes sobre a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, de acordo co establecido no artigo 2 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, sen que poida pronunciarse sobre a validez dos instrumentos de planeamento urbanístico nin resolver expedientes concretos de competencia municipal.

En consecuencia, non procede analizar as cuestións suscitadas nese sentido na consulta formulada por exceder das funcións encomendadas a este órgano consultivo.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

