

Informe sobre tramitación de la modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico en suelo rústico segundo la Ley 1/2019, del 22 abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia (Ayuntamiento de Ribadavia – Expediente XCP-23/069)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 17.11.2023 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2023/3068838) oficio del alcalde de Ribadavia en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación a una edificación en estado ruinoso emplazada en el suelo rústico:

"En el municipio existe en vigor un Plan Especial del Casco histórico aprobado en febrero de 1999. En el año 2020 se aprobó el Plan General que prevé expresamente que en el ámbito del casco histórico "será de aplicación íntegra la normativa del PERI existente"

Existe una edificación en estado ruinoso en el ámbito del PERI señalada en el plano del PERI como equipación público, respeto de la cual el PERI indica "las edificaciones señaladas como equipación se rehabilitarán incorporándose como equipación cultural a la instalación del museo etnográfico"

La edificación es de propiedad privada, el interés del propietario, coincidente con el municipal es que la edificación se rehabilite y se destine a cafetería, restaurante, de apoyo al museo etnográfico.

En el PEPRU no hay absolutamente ninguna previsión en cuanto al mecanismo de obtención de la edificación, ni mecanismo, ni financiación, nada. Tampoco en el Plan General, de hecho en el Plan General no hay previsión ninguna, solo prevé el museo etnográfico como Sistema General.

En el Plan General contempla el uso sociocultural respeto a lo que indica "en caso de que las equipaciones supongan la existencia de cafeterías, restaurantes, bares, o establecimientos similares ...".

La parcela y la edificación en cuestión está dentro del ámbito del casco histórico y correlativo PERI, pero por su cercanía a una vía férrea esta clasificado como suelo rústico de protección de infraestructuras.

Visto el artículo 16 de la Ley 1/2019 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de Galicia, considerando que se cumplen los apartados a) b) y c) del número 1, y que aún estando clasificado como suelo rústico se trata de una actuación de rehabilitación edificatoria en un entorno urbano ¿sería ajustado a derecho por esta vía una modificación del PERI que calificara la equipación como sociocultural y de titularidad privada? El artículo 35.1.p) de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia prevé en suelo rústico "Construcciones e instalaciones para equipaciones y dotaciones públicos o privados".

Considerando que el PERI lleva 23 años aprobado, que no contiene previsión para la adquisición del inmueble, vistas las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2011, recursos 1637/2008 y 1369/2008, que aún considerando que se orientan al interés general a cualificación como equipación de edificaciones considera que constituyen una vinculación singular (podría ser el caso que se expone) y anula la determinación del plan, cabría con esta base legal, bien por la vía del artículo 16 la citada ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de Galicia, anular la determinación del plan al respecto, o mismo por la vía de la revisión de oficio?

¿Cabría alguna otra solución legal para hacer viable el pretendido?"



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 Ribadavia cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda del 29.11.2019 (Diario Oficial de Galicia núm. 240, del 18.12.2019 y Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 67, del 23.03.2020).

Pola su incidente en la consulta formulada, cabe destacar que el referido instrumento recoge como área de planeamiento incorporado API-01 el Plan especial de protección y reforma interior (PEPRI) del Conjunto Histórico – Artístico de Ribadavia, aprobado definitivamente el 25.02.1999 (Diario Oficial de Galicia del 18.03.1999 y Boletín Oficial de la Provincia de Ourense del 19.04.1999).

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, establece el siguiente en su número 1:

“1. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y 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:

[...]

d) Al suelo rústico se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico”.

TERCERA.- La consulta municipal se refiere a la posibilidad de destinar una edificación de propiedad privada ubicada en una parcela clasificada por el PGOM como suelo rústico de especial protección de infraestructuras y cualificada como sistema general de espacio libre previsto (código L0-16) la cafetería y restaurante de apoyo al museo etnográfico.

La parcela en cuestión está incluida en la delimitación del área de planeamiento incorporado API-01, en la que, de acuerdo con el artículo 3.6.1 de la normativa del PGOM, resulta de aplicación íntegra la normativa del PEPRI del Casco Histórico de Ribadavia.

El plano de ordenación y gestión del PEPRI identifica la edificación objeto de la consulta como equipación cultural comprendida dentro del área de “Recuperación de las márgenes del río Avia”.

La ficha de este área establece, entre otras, las siguientes condiciones:

“- Usos: Espacio libre de uso público de carácter recreativo.

- Construcciones permitidas: Kioskos y pabellones adscritos a este uso. [...]

- Las edificaciones al borde del río señaladas como equipación se rehabilitarán incorporándose como equipación cultural a las instalaciones del Museo Etnográfico”.

CUARTA.- Sentado el anterior, las dudas municipales se circunscriben a la viabilidad de tramitar una modificación del planeamiento municipal con la finalidad de calificar la equipación como uso



sociocultural de titularidad privada a través del procedimiento previsto en el artículo 16 de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia.

Antes de entrar en el examen de la cuestión suscitada, hace falta advertir que la potestad para modificar el planeamiento urbanístico constituye una materia de competencia municipal que debe fundamentarse en la consecución del interés público, al amparo del establecido en el artículo 83.1 de la LSG y que corresponde a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin que pueda resolver, por esta vía, expedientes concretos de competencia municipal.

En consecuencia, corresponderá al Ayuntamiento de Ribadavia, en el marco de sus competencias, valorar y justificar en el correspondiente expediente que la modificación del planeamiento urbanístico propuesta tiene por finalidad atender racionalmente al interés público.

Efectuada esta aclaración, la modificación del carácter público de la dotación, al tratarse de una determinación del plan general de ordenación municipal prevista en el artículo 52.j) de la LSG ("Carácter público o privado de las dotaciones") requerirá la tramitación de la correspondiente modificación del plan general.

Con carácter general, conforme al artículo 83.5 de la LSG, la revisión del planeamiento y las modificaciones de cualquiera de sus elementos se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación en el artículo 60 de la ley.

No obstante, la Ley 1/2019, de 22 de abril, introdujo un procedimiento de tramitación simplificada de los instrumentos de planeamiento en medio urbano, que, en consonancia con el establecido en su exposición de motivos, se ciñe a las "... modificaciones puntuales no sustanciales de escasa entidad y alcance reducido y local, que afecten a una superficie muy limitada del ámbito y que no modifiquen la clasificación del suelo ...".

Nombradamente, el artículo 16 de la Ley 1/2019, de 22 de abril, bajo la rúbrica de "Tramitación simplificada de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento para actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana", señala lo siguiente:

"1. Las modificaciones puntuales no sustanciales del plan general, de los planes especiales de reforma interior y de los planes especiales de protección que afecten a ámbitos del suelo urbano para actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas se podrán tramitar mediante un procedimiento simplificado, siempre que no se aumente el aprovechamiento lucrativo, siguiendo las determinaciones recogidas en los artículos siguientes.

Para estos efectos, se consideran modificaciones puntuales no sustanciales del plan aquellas de escasa entidad y de alcance reducido y local que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que la superficie de la modificación no supere los diez mil metros cuadrados.
- b) Que no afecten una superficie superior al equivalente al uno por ciento del suelo urbano del municipio. En los municipios de menos de cinco mil habitantes este porcentaje será del tres por ciento.
- c) Que no modifique la clasificación del suelo.

2. Se considerarán, asimismo, modificaciones puntuales no sustanciales aquellas que, sin reunir las condiciones indicadas en el punto 1, modifiquen exclusivamente las ordenanzas con un alcance reducido y de escasa entidad.

3. No se podrán considerar modificaciones puntuales no sustanciales aquellas que tengan un incidente negativo en el ambiente, en la movilidad, en las infraestructuras o en el patrimonio cultural".



El precepto transcrito no puede interpretarse de forma aislada, sino de forma sistemática en relación con el resto del articulado de la propia ley.

Así, debe partirse de la premisa de que la referida ley tiene por objeto, tal y como proclama su artículo 1, "... regular la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en la Comunidad Autónoma de Galicia, con especial incidente en la conservación y mejora de los conjuntos históricos, los núcleos rurales y el patrimonio edificado, en la habitabilidad de las viviendas, en su accesibilidad y la de los espacios públicos, en la modernización tecnológica, en la cuestión social y en la dinamización económica".

A continuación, la Ley 1/2019, de 22 de abril, define en su artículo 2.d) las actuaciones de rehabilitación edificatoria como las consistentes "en la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o de intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación", y en la letra l) del mismo precepto las de regeneración y renovación urbana como "las actuaciones que afectan tanto a edificios como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en relevo de edificios previamente demolidos".

En conexión con el anterior, conviene destacar que el citado artículo 16, está ubicado sistemáticamente en el Título I de la Ley 1/2019, de 22 de abril, relativo a las actuaciones sobre el medio urbano, concretamente en el suyo, Capítulo II, referido a la planificación de las actuaciones en medio urbano y que estas actuaciones se definen en el artículo 2.j) de dicha norma como "las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, desarrolladas en suelo urbano o de núcleo rural".

Por lo tanto, una interpretación sistemática de la Ley 1/2019, de 22 de abril, permite concluir que la tramitación simplificada prevista en su artículo 16 no resulta de aplicación a las modificaciones puntuales del plan general que, a pesar de estar vinculadas a facilitar actuaciones de rehabilitación edificatoria o permitir operaciones de regeneración y renovación urbanas, afecten a ámbitos clasificados como suelo rústico.

QUINTA.- Para concluir, el ayuntamiento solicita un pronunciamiento sobre la posibilidad de proceder a la revisión de oficio del PEPRI por analogía con la casuística dirimida por diferentes sentencias del Tribunal Supremo, que consideraron que la cualificación como equipación de edificaciones constituye una vinculación singular, al tiempo que solicita que se ofrezca una solución legal a la cuestión suscitada.

Conviene reiterar que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la emisión de informes sobre la interpretación y aplicación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de acuerdo con el establecido en el artículo 2 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, sin que dicha función comprenda la resolución, a través de sus informes, de expedientes concretos de competencia municipal.

En atención al expuesto, no corresponde a este órgano consultivo pronunciarse sobre la validez de los instrumentos de planeamiento urbanístico, nombradamente del PEPRI, toda vez que, al amparo del estipulado en los artículos 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común y 4.1.g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, corresponde a las entidades locales la revisión de oficio de sus actos y acuerdos luego del dictamen favorable del Consello Consultivo de Galicia, ni ofrecer soluciones a expedientes concretos de competencia municipal.



Las consideraciones anteriores determinan la improcedencia de analizar la segunda y la tercera cuestión suscitadas en la consulta municipal por exceder de las funciones encomendadas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

CONCLUSIÓN

1. La tramitación simplificada de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico prevista en el artículo 16 de la Ley 1/2019, de 22 de abril, no resulta de aplicación a las modificaciones puntuales del plan general que, a pesar de estar vinculadas a facilitar actuaciones de rehabilitación edificatoria o permitir operaciones de regeneración y renovación urbanas, afecten a ámbitos clasificados como suelo rústico.

2. La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la emisión de informes sobre la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de acuerdo con el establecido en el artículo 2 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, sin que pueda pronunciarse sobre la validez de los instrumentos de planeamiento urbanístico ni resolver expedientes concretos de competencia municipal.

En consecuencia, no procede analizar las cuestiones suscitadas en ese sentido en la consulta formulada por exceder de las funciones encomendadas a este órgano consultivo.

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.

