

Informe sobre construcción de un supermercado en parcela afectada por distinta cualificación en suelo de núcleo rural (Ayuntamiento de Pereiro de Aguiar – Expediente XCP-24/006)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 31.01.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2024/293518) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Pereiro de Aguiar en el que solicita informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en relación con las actuaciones permitidas en una parcela con doble cualificación urbanística en suelo de núcleo rural.

La consulta va acompañada de un informe técnico en el que se manifiesta lo siguiente:

“Se plantea la posibilidad de llevar a cabo la construcción de un supermercado en una parcela con frente a una carretera autonómica. En los colindantes restantes limita con propiedades privadas. La parcela está en suelo de núcleo rural, pero afectada por dos ordenanzas distintas: Ordenanza 4 y Ordenanza 5. La nueva construcción se situaría en la ordenanza 4.

[...] El uso COMERCIAL que se pretende implantar es un uso admisible, en cualquiera de las dos ordenanzas que afectan a la parcela, pero surgen dudas en otros parámetros urbanísticos como, por ejemplo, el frente de fachada a la vía pública en la parcela clasificada en ordenanza 4 y la tipología de la construcción que se debería cumplir tanto en la parcela clasificada en ordenanza 4 como en ordenanza 5.

En relación al frente de fachada la vía pública, teniendo como referencia varias circulares interpretativas de la Xunta Consultiva, publicadas en la página web de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, se podría hacer constar en el Registro de la Propiedad la exigencia de la indivisibilidad de la parcela, lo que implicaría un compromiso por parte del propietario de la renuncia a la división de dicha parcela a la que el planeamiento otorga distintas clasificaciones de suelo. Así, con esta exigencia, se cumpliría la fachada a la vía pública de la parcela clasificada en ordenanza 4.

Pero, edificar en la ordenanza 4 implicaría no respetar la ordenación urbanística de la ordenanza 5, condenando el desarrollo de la tipología en bloque lineal de edificios de bajo y dos plantas de altura que regula y creando “espacios vacíos en interrupción” de la banda prevista en el planeamiento, con una tipología edificatoria claramente diferenciada de la tipología tradicional.

Por lo tanto, en base a lo expuesto anteriormente, surgen las siguientes dudas:

1.- Con la indivisibilidad de la parcela, se cumple con la fachada a la vía pública en caso de desear edificar en la parte clasificada como ordenanza 4 pero, ¿se estaría incumpliendo con la ordenación que establece lo PGOM al no poder materializar la continuidad de la banda en bloque lineal que regula la ordenanza 5?

2.- Según la disposición transitoria primera, se establece que para los ayuntamientos con planeamiento no adaptado, como es el caso de O Pereiro de Aguiar, al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales se le aplicará íntegramente el dispuesto en el planeamiento respectivo, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40 del reglamento. Concretamente, este artículo 40 considera,



en su apartado 1.a), como actuación incompatible en los núcleos rurales, las edificaciones y usos característicos de las zonas urbanas y, en todo caso, las edificaciones en tipología de manzana o bloque. ¿Se consideraría la ordenanza 5 del PGOM una ordenación urbanística incompatible y, por lo tanto, prohibida? ¿qué norma sería de aplicación?

3.- En caso de poder llevar a cabo la construcción destinada a un supermercado en la ordenanza 4, con una tipología que más se aproxima a una nave industrial que la una vivienda tradicional, propia de un núcleo rural, ¿sería viable la implantación de este tipo de construcciones de uso terciario?”.

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 personas titulares de la alcaldía de las entidades locales.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Pereiro de Aguiar cuenta con Plan general de ordenación municipal (en adelante PGOM), aprobado definitivamente el 13.05.2000, publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 112, del 09.06.2000 (corrección de errores en el Diario Oficial de Galicia núm. 72 del 15.04.2002) y su normativa se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 119, del 26.05.2000 (corrección de errores en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 75, del 03.04.2002).

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en el 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”.

El apartado 1 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), puntualiza que “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.- El Ayuntamiento del Pereiro de Aguiar solicitó un pronunciamiento de este órgano consultivo sobre la posibilidad de construir un supermercado en una parcela clasificada como suelo de núcleo rural y afectada por la "Ordenanza 4: Ordenanza de suelo de núcleo rural" y por la "Ordenanza 5: Ordenanza de adecuación a tipologías existentes", planteando tres preguntas concretas.

Hace falta señalar que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a emisión de informes sobre la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal.

La primera cuestión formulada, relativa al posible incumplimiento de la ordenación establecida por el PGOM a consecuencia de la proyección de la edificación en la parte de la parcela afectada por la Ordenanza 4 por no poder materializar la continuidad de la banda en bloque lineal que regula la Ordenanza 5, no supone la concreción de ninguna duda derivada de la interpretación de la normativa urbanística, sino que se trata de un expediente concreto cuya resolución compete al ayuntamiento en el marco del correspondiente procedimiento de otorgamiento del título habilitante municipal de naturaleza urbanística.

No obstante el anterior, parece que la construcción del supermercado proyectada podría tener encaje efectuando una interpretación integrada y conjunta de las Ordenanzas 4 y 5 de la normativa del PGOM del Pereiro de Aguiar.

CUARTA.- El ayuntamiento consulta, a continuación, sobre la compatibilidad de la tipología edificatoria de la Ordenanza 5 de suelo de núcleo rural de la normativa del PGOM con el régimen jurídico general de esta clase de suelo previsto en la normativa urbanística, así como sobre la viabilidad de la implantación de una construcción con una tipología "que más se aproxima a una nave industrial que a una vivienda tradicional, propia de un núcleo rural"

El régimen transitorio aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado supone la aplicación, en todo caso, del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en los artículos 25 y siguientes de la LSG y 36 a 40 del RLSG, debiendo entenderse que las limitaciones que se regulan en el planeamiento respectivo, referidas únicamente a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, abarcan el régimen de usos, pero no el régimen jurídico general de esta clase de suelo.

Consecuentemente, todas aquellas exigencias incorporadas en su momento a los planeamientos urbanísticos respectivos que no respeten el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural se entienden derogadas en el marco del previsto en la disposición derogatoria única tanto de la LSG como del RLSG, en virtud de las cuales, se entienden derogados cuantos preceptos de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico, se opongan al dispuesto en la ley y en su reglamento.

En este sentido se pronunció la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el informe emitido el 24.01.2023 (Ayuntamiento de Ponte Caldelas – Expediente XCP-22/045), que está publicado en la página web de la Vicepresidencia Segunda y Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda y disponible en el siguiente enlace: <https://territoriourbanismo.junta.gal/gl/junta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>.



Entrando en el fondo de la cuestión suscitada, la letra D) del punto 3.5.5 de la normativa del PGOM establece que la tipología edificatoria de la Ordenanza 5 ("Ordenanza de adecuación a tipologías existentes") será "d. 1) Edificación en bloque lineal. Edificación Abierta".

Y el artículo 40.1.a) del RLSG, invocado expresamente en la consulta, después de establecer expresamente que en los núcleos rurales están prohibidas, entre otras actuaciones, las "Las edificaciones y usos característicos de las zonas urbanas y aquellas cuya tipología resulte impropia en relación con las determinaciones del planeamiento", puntualiza que "Para estos efectos, se entenderá que son edificaciones características de las zonas urbanas, entre otras y, en todo caso, las edificaciones en tipología de manzana o bloque".

Resulta de interés destacar que el PGOM del Pereiro de Aguiar es un instrumento aprobado al amparo de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia y que esta norma configuró el suelo de núcleo rural como categoría diferenciada de suelo con un singular régimen jurídico, que se integra de forma natural en la concepción estatutaria del derecho de propiedad, sin que el régimen jurídico de esta clase de suelo previsto en esta norma experimentara cambios sustanciales desde su creación.

Así, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, en su artículo 13.b) establecía, como determinaciones de los planes generales en esta clase de suelo, la asignación de usos y tipología pormenorizadas congruentes con las características y con la naturaleza del núcleo rural, que se desarrollarían documentalmente mediante un estudio del medio rural, con el análisis del modelo de asentamiento poblacional (artículo 17.b).

En atención a lo expuesto, cabe concluir que las tipologías edificatorias previstas en las ordenanzas de suelo de núcleo rural (Ordenanzas 4 y 5) resultan congruentes con las características y con la naturaleza del núcleo rural y, por tal motivo, resultan compatibles con el régimen jurídico general de esta clase de suelo.

Expuesto el anterior, el análisis del contenido de la Ordenanza 5 ponen de manifiesto, por una parte, que la tipología que prevé de edificación en bloque lineal, pese a su denominación, no resulta coincidente con la tipología de bloque a la que alude el reglamento; y, por otra, que dicha tipología resulta congruente con el contorno del núcleo rural.

Con todo, la implantación de una construcción será viable, en todo caso, mientras respete los usos, condiciones y tipología definidos en la ordenanza correspondiente de suelo de núcleo rural del PGOM del Pereiro de Aguiar.

CONCLUSIÓN

1. La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a emisión de informes sobre la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal.

El posible incumplimiento de la ordenación establecida por el PGOM derivada de la proyección de la edificación en la parte de la parcela afectada por la Ordenanza 4 por no poder materializar la continuidad de la banda en bloque lineal que regula la Ordenanza 5 excede de las funciones encomendadas a este órgano consultivo, por lo que no procede su análisis.



- 2.** La tipología edificatoria de la Ordenanza 5 (“Ordenanza de adecuación a tipologías existentes”) del suelo de núcleo rural de la normativa del PGOM del Pereiro de Aguiar resulta congruente con el contorno del núcleo rural y, por tal motivo, compatible con el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en los artículos 25 y siguientes de la LSG y concordantes de su reglamento.
- 3.** La implantación de una construcción en el suelo de núcleo rural del Pereiro de Aguiar será viable mientras respete los usos, condiciones y tipología definidos en la ordenanza correspondiente de su PGOM.

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.