

Informe sobre condicións de edificación e deberes urbanísticos no solo de núcleo rural, no suposto de indeterminación na fixación das aliñacións polo planeamento xeral

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 19.04.2024 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm.40338/1337303) oficio do alcalde do Concello de Mugardos no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, exposta no informe técnico municipal que acompaña á solicitude:

"1 O planeamento vixente en Mugardos é o Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM), aprobado definitivamente o 19.10.1999.

"O PXOM de Mugardos delimita quince núcleos rurais, cuxa clasificación, de acordo coa Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia, era solo de núcleo rural. Estableceu unha ordenanza única (art. 251 a 263 da Normativa), con parcelas de superficie mínima 200 m² e largo mínimo de fachada de 6 m, entre outros parámetros. No art. 254 Alineaciones establécese que "Axustaranse ao trazado definido polo sistema viario nos planos de ordenación correspondentes."

[...] O problema xorde porque dentro das delimitación de solo de núcleo rural hai vías con aliñacións definidas (grafadas coas características liñas grosas a ambos lados da vía e/ou con cotas) pero tamén importantes áreas sen aliñacións. En particular, moitos rúas e grupos de edificacións tradicionais carecen de aliñacións grafadas, así como zonas de borde da delimitación, a pesar de existir rúas e camiños públicos.

Nestas áreas, a ausencia de aliñacións impide definir os deberes de cesión e urbanización que se están a exixir con carácter xeral para ampliar, edificar e rehabilitar integralmente en solo de núcleo rural, é dicir, son indeterminados, fronte a zonas onde están determinados pola aliñación.

[...] 3 Plantéase se é admisible a seguinte interpretación:

- En zonas de solo de núcleo rural sen aliñacións grafadas, considerar que estas son as existentes para os efectos de cesión e urbanización, previa análise de cada caso concreto, incluso con expediente contradictorio.

- En zonas de solo de núcleo rural sen aliñacións grafadas e non consolidadas pola edificación, definir o alcance dos deberes de cesión e urbanización pola distancia mínima de 4 m ao eixe da vía pública para peches e construcións, ou outra superior que teña regulada o planeamento ou a lexislación sectorial."



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 Mugaros conta con Plan xeral de ordenación municipal (PXOM), aprobado definitivamente o 19.10.1999 e publicadas no *Boletín Oficial da Provincia da Coruña* núm. 289, do 18.12.1999 e no *Diario Oficial de Galicia* núm. 212, do 03.11.1999.

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

"O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non 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:

[...] c) Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais ou nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural, nas súas áreas de influencia ou tolerancia, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei.

A letra c) da referida disposición transitoria é puntualizada polo apartado 1 da disposición transitoria segunda do Regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (no sucesivo, RLSG), ao indicar que *"enténdese que resultan de aplicación neste caso as maiores limitacións que se regulen no planeamento respectivo, referidas aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización, sen prexuízo do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, que será, en todo caso, o establecido nos artigos 36 a 40"*.

TERCEIRA.- O apartado 5.a) do Anexo I do RLSG define a aliñación como a liña sinalada polos instrumentos de planeamento urbanístico que establece a separación das parcelas edificables con respecto á rede viaria ou ao sistema de espazos libres e zonas verdes públicos.

Por outra banda, conforme ao artigo 177 das *"Normas xerais para viarios e redes de infraestruturas"* da normativa urbanística do PXOM, *"as liñas de peche e de edificación das vías municipais, comprendidas nos solos urbanos e nos núcleos rurais, quedan definidos nos planos de ordenación e nas ordenanzas específicas."*

En concreto, para a fixación das aliñacións na ordenanza de solo de núcleo rural regulada no *Capítulo V* da mesma normativa, o artigo 254 *"Aliñacións"*, dispón: *"Axustaranse ao trazado definido polo sistema viario nos planos de ordenación correspondentes."* En consecuencia, conforme aos artigos 177 e 254 da normativa, o PXOM establece as aliñacións públicas, exclusivamente, mediante prescrición gráfica.



Os planos denominados *ORDENACIÓN_SOLO DE NÚCLEO RURAL* do PXOM de Mugar dos recollen a delimitación a escala 1/2000 da clasificación de solo de núcleo rural do termo municipal. Este serie gráfica carece da lenda identificadora das aliñacións públicas.

En parte dos planos figura representado e acoutado o viario público cunha liña grosa, resultando clara a cualificación que pretende o planeamento. Máis noutros casos, o plano límitase a representar os camiños e rúas existentes coa mesma grafía que a cartografía base que incluso nalgunhas zonas, non constan graficamente representados.

CUARTA.- Visto o contexto, solicítase clarificar as condicións de edificación e os deberes de cesión e urbanización da propiedade do solo no réxime de solo de núcleo rural, para aquelas áreas sen aliñacións grafadas, a pesar de existir rúas ou camiños públicos.

A este respecto, cómpre sinalar que o réxime xeral do solo de núcleo rural regulado no artigo 24 da LSG non presupón á preexistencia de aliñacións marcadas no planeamento e non vincula os condicionantes para promover a edificación a ese concepto urbanístico, contrariamente ao que sucede no solo urbano.

Así, os artigos 24.5 da LSG e 36.5 do RLSG establecen:

"5. Para edificar no ámbito dos núcleos rurais deberá dispoñerse de acceso rodado de uso público e executarse a conexión coas redes de servizo existentes no núcleo rural ou nas súas proximidades. De non existiren, deberán resolverse por medios individuais con cargo ao promotor ou á promotora da edificación e co compromiso de conexión cando se implanten os servizos (artigo 24.5 da LSG).

Para os efectos previstos neste número para a conexión coas redes de servizo existentes no núcleo ou nas súas proximidades, o solo de núcleo rural terá a mesma condición urbanística que o solo urbano, sen prexuízo do previsto para o suposto de actuacións integrais.

Cando no solo de núcleo rural tradicional, o planeamento estableza a consolidación de aliñacións existentes para garantir o mantemento e protección da trama tradicional ou dos muros que delimitan o viario, e isto supoña a imposibilidade de dispoñer de acceso rodado a algunha parcela, esta poderá ser edificada sempre que conte con acceso por vía de uso público pavimentada."

De acordo co precepto, nas zonas de solo de núcleo rural sen aliñacións definidas, as persoas propietarias, están igualmente facultadas para edificar, con soporte en rúas ou camiños públicos existentes, sempre que exista garantía de acceso rodado público e se cumpran os requisitos esixidos respecto dos servizos urbanísticos.

E, simultaneamente, esa facultade queda suxeita ao cumprimento dos deberes urbanísticos que establece o mesmo artigo 24, en concreto:

- En canto ao deber de cesión, o artigo 24.2 da LSG establece:

"2. Cando se pretenda parcelar, construír novas edificacións, ampliar o volume de edificacións existentes, substituír ou rehabilitar integralmente as existentes, as persoas propietarias deberán ceder gratuitamente ao concello os terreos necesarios para a apertura ou regularización do viario preciso.

A lei emprega o termo regularización sin facer referencia expresa ás aliñacións públicas. Mais obviamente, cando as aliñacións están definidas no planeamento estas delimitan o espazo de cesión obrigatoria, xa que esta liña establece a separación das parcelas edificables con respecto á rede viaria ou ao sistema de espazos libres e zonas verdes públicos, tal como se define o Anexo I do RLSG.



Noutro caso, en ausencia de aliñación, a cesión obrigatoria gratuíta comprende os terreos estritamente necesarios para a regularización do viario preciso, de cara ao cumprimento dos condicionantes fácticos establecidos no artigo 24.5 da LSG e 36.5 do RLSG.

A dita regularización en ningún caso pode exceder dun axuste puntual da traza preexistente, dado que conforme ao artigo 26.1.e da LSG, nos núcleos rurais están prohibidas *“a apertura de pistas, rúas ou camiños que non estean previstos no planeamento, así como a ampliación dos existentes e o derrubamento de muros tradicionais dos rúeiros ou corredoiras, agás disposición do planeamento que o autorice.”*

- En canto ao deber de urbanización no solo de núcleo rural, en sesión do 24.01.2023, a Comisión Permanente da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, xa se pronunciou no expediente XCP 22/021, nos seguintes termos:

“Nos casos nos que se pretenda edificar ou rehabilitar integramente edificacións existentes en solo de núcleo rural, da interpretación conxunta dos 24.3, 24.4 e 24.5 da LSG e 36.3 do RLSG se desprende que a obriga de cesión gratuíta ao concello dos terreos levará consigo o deber de urbanizar por conta da persoa cedente. En todo caso, corresponderá ao concello, ao abeiro das súas competencias, analizar, en función das circunstancias de cada caso concreto, o alcance do deber de urbanizar en solo de núcleo rural.”

QUINTA.- E por último, en zonas de solo de núcleo rural sen aliñacións grafadas e non consolidadas pola edificación, o concello consulta sobre a validez de definir o alcance dos deberes de cesión e urbanización pola distancia mínima de 4 metros ao eixe da vía pública para peches e construcións que regula o artigo 92 da LSG, ou outra superior que teña regulada o planeamento ou a lexislación sectorial.

A este respecto, cómpre lembrar que de conformidade co artigo 216.1 do RLSG, *“as normas de aplicación directa contidas no presente título vincularán a todos os instrumentos de planeamento urbanístico e ás administracións públicas, que deberán aterse ás mesmas ao conceder ou denegar licenzas e ao exercer as súas competencias urbanísticas, exista ou no planeamento aplicable...”*

Dentro das normas de aplicación directa, está o artigo 92.1 da LSG, o cal establece que *“as construcións e cerramentos que se constrúan con obra de fábrica, vexetación ornamental ou outros elementos permanentes en zonas non consolidadas pola edificación terán que desprazarse un mínimo de 4 metros do eixe da vía pública á que dean fronte. [...]”*

En consecuencia, este precepto regula un parámetro físico de posición dos peches para a protección das vías de circulación, que debe ser respectado en todo caso.

Tendo en conta o anterior, naqueles supostos en que non estean grafadas as aliñacións polo planeamento e se trate de zonas non consolidadas pola edificación, efectuando unha interpretación conxunta e integrada do previsto no artigo 92 da LSG en relación cos artigos 24.2 da LSG e 36.2 do RLSG e por razóns de coherencia e seguridade xurídica, enténdese que o deber de cesión e urbanización resultará da aplicación dese recuamento de 4 metros dende o eixe da vía establecido como norma de aplicación directa e protección dos viais, nos supostos de apertura ou regularización do viario preciso.



CONCLUSIÓNS

1. De conformidade cos artigos 177 e 254 da normativa do PXOM de Mugardos, as aliñacións públicas fíxanse, exclusivamente, mediante prescrición gráfica.
2. Nas zonas de solo de núcleo rural sen aliñacións definidas, o artigo 24.5 da LSG habilita a edificar, con soporte en rúas ou camiños públicos existentes, sempre que exista garantía de acceso rodado público e se cumpran os requisitos esixidos nese artigo respecto dos servizos urbanísticos.
3. Conforme ao artigo 24.2 da LSG e 36.2 do RLSG, nestas zonas, cando se pretenda parcelar, construír novas edificacións, ampliar o volume de edificacións existentes, substituír ou rehabilitar integralmente as existentes, a cesión obrigatoria límitase aos terreos necesarios para a regularización do viario preciso para o cumprimento dos anteriores requisitos.

En ningún caso poden comprender a apertura de pistas, rúas ou camiños que non estean previstos no planeamento, a ampliación dos existentes e o derrubamento de muros tradicionais dos rúeiros ou corredeiras.

4. En zonas de solo de núcleo rural sen aliñacións grafadas e non consolidadas pola edificación, efectuando unha interpretación conxunta e integrada do previsto no artigo 92 da LSG en relación cos artigos 24.2 da LSG e 36.2 do RLSG e por razóns de coherencia e seguridade xurídica, enténdese que o deber de cesión e urbanización resultará da aplicación dese recuamento de 4 metros dende o eixe da vía establecido como norma de aplicación directa de protección dos viais, nos supostos de apertura ou regularización do viario preciso.

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.

