

Informe sobre condiciones de edificación y deberes urbanísticos en el suelo de núcleo rural, en el supuesto de indeterminación en la fijación de las alineaciones por el planeamiento general

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 19.04.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm.40338/1337303) oficio del alcalde del Ayuntamiento de Mugar dos en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, expuesta en el informe técnico municipal que acompaña a la solicitud:

"1 El planeamiento vigente en Mugar dos es el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), aprobado definitivamente el 19.10.1999.

"El PGOM de Mugar dos delimita quince núcleos rurales, cuya clasificación, de acuerdo con la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, era suelo de núcleo rural. Estableció una ordenanza única (art. 251 a 263 de la Normativa), con parcelas de superficie mínima 200 m² y ancho mínimo de fachada de 6 m, entre otros parámetros. No art. 254 Alineaciones se establece que "Se ajustarán al trazado definido por el sistema viario nos planos de ordenación correspondientes."

[...] El problema surge porque dentro de la delimitación de suelo de núcleo rural hay vías con alineaciones definidas (grafadas con las características líneas gruesas a ambos lados de la vía y/o con cuotas) pero también importantes áreas sin alineaciones. En particular, muchos callejeros y grupos de edificaciones tradicionales carecen de alineaciones grafadas, así como zonas de borde de la delimitación, a pesar de existir calles y caminos públicos.

En estas áreas, la ausencia de alineaciones impide definir los deberes de cesión y urbanización que se están exigiendo con carácter general para ampliar, edificar y rehabilitar integralmente en suelo de núcleo rural, es decir, son indeterminados, frente a zonas donde están determinados por la alineación.

[...] 3 Se plantea si es admisible la siguiente interpretación:

- En zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones grafadas, considerar que estas son las existentes a los efectos de cesión y urbanización, previo análisis de cada caso concreto, incluso con expediente contradictorio.

- En zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones grafadas y no consolidadas por la edificación, definir el alcance de los deberes de cesión y urbanización por la distancia mínima de 4 m al eje de la vía pública para cierres y construcciones, u otra superior que tenga regulada el planeamiento o la legislación sectorial."



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 Mugar dos cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM), aprobado definitivamente el 19.10.1999 y publicadas en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña núm. 289, del 18.12.1999 y en el Diario Oficial de Galicia núm. 212, del 03.11.1999.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece el siguiente en su número 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:

[...] 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 en el que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable el previsto en el artículo 40 de esta ley.

La letra c) de la referida disposición transitoria es puntualizada por 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), al indicar 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 apartado 5.a) del Anexo I del RLSG define la alineación como la línea señalada por los instrumentos de planeamiento urbanístico que establece la separación de las parcelas edificables con respecto a la red viaria o al sistema de espacios libres y zonas verdes públicos.

Por otra parte, conforme al artículo 177 de las “Normas generales para viarios y redes de infraestructuras” de la normativa urbanística del PGOM, “las líneas de cierre y de edificación de las vías municipales, comprendidas en los suelos urbanos y en los núcleos rurales, quedan definidos nos planos de ordenación y en las ordenanzas específicas.”

En concreto, para la fijación de las alineaciones en la ordenanza de suelo de núcleo rural regulada en el Capítulo V de la misma normativa, el artículo 254 “Alineaciones”, dispone: “Se ajustarán al trazado definido por el sistema viario nos planos de ordenación correspondientes.” En consecuencia, conforme a los artículos 177 y 254 de la normativa, lo PGOM establece las alineaciones públicas, exclusivamente, mediante prescripción gráfica.

Los planos denominados ORDENACIÓN_SUELO DE NÚCLEO RURAL del PGOM de Mugar dos recogen la delimitación a escala 1/2000 de la clasificación de suelo de núcleo rural del término municipal. Este serie gráfica carece de la leyenda identificadora de las alineaciones públicas.



En parte de los planos figura representado y acotado el viario público con una línea gruesa, resultando clara la cualificación que pretende el planeamiento. Más en otros casos, el plano se limita a representar los caminos y callejeros existente con la misma grafía que la cartografía base que incluso en algunas zonas, no constan gráficamente representados.

CUARTA.- Visto el contexto, se solicita clarificar las condiciones de edificación y los deberes de cesión y urbanización de la propiedad del suelo en el régimen de suelo de núcleo rural, para aquellas áreas sin alineaciones grafiadas, a pesar de existir calles o caminos públicos.

A este respecto, hace falta señalar que el régimen general del suelo de núcleo rural regulado en el artículo 24 de la LSG no presupone a la preexistencia de alineaciones marcadas en el planeamiento y no vincula los condicionantes para promover la edificación la ese concepto urbanístico, contrariamente a lo que sucede en el suelo urbano.

Así, los artículos 24.5 de la LSG y 36.5 del RLSG establecen:

“5. Para edificar en el ámbito de los núcleos rurales deberá disponerse de acceso rodado de uso público y ejecutarse la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo rural o en sus cercanías. De no existir, deberán resolverse por medios individuales con cargo al promotor o a la promotora de la edificación y con el compromiso de conexión cuando se implanten los servicios (artículo 24.5 de la LSG).

A los efectos previstos en este número para la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo o en sus cercanías, el suelo de núcleo rural tendrá la misma condición urbanística que el suelo urbano, sin perjuicio del previsto para el supuesto de actuaciones integrales.

Cuando en el suelo de núcleo rural tradicional, el planeamiento establezca la consolidación de alineaciones existentes para garantizar el mantenimiento y protección de la trama tradicional o de los muros que delimitan el viario, y esto suponga la imposibilidad de disponer de acceso rodado a alguna parcela, esta podrá ser edificada siempre que cuente con acceso por vía de uso público pavimentada.”

De acuerdo con el precepto, en las zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones definidas, las personas propietarias, están igualmente facultadas para edificar, con soporte en calles o caminos públicos existentes, siempre que exista garantía de acceso rodado público y se cumplan los requisitos exigidos respecto de los servicios urbanísticos.

Y, simultáneamente, esa facultad queda sujeta al cumplimiento de los deberes urbanísticos que establece el mismo artículo 24, en concreto:

- En cuanto al deber de cesión, el artículo 24.2 de la LSG establece:

“2. Cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes, las personas propietarias deberán ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso.

La ley emplea el término regularización sin hacer referencia expresa a las alineaciones públicas. Mas obviamente, cuando las alineaciones están definidas en el planeamiento estas delimitan el espacio de cesión obligatoria, ya que esta línea establece la separación de las parcelas edificables con respecto a la red viaria o al sistema de espacios libres y zonas verdes públicos, tal como se define el Anexo I del RLSG.

En otro caso, en ausencia de alineación, la cesión obligatoria gratuita comprende los terrenos estrictamente necesarios para la regularización del viario preciso, de cara a el cumplimiento de los condicionantes fácticos establecidos en el artículo 24.5 de la LSG y 36.5 del RLSG.



La citada regularización en ningún caso puede exceder de un ajuste puntual de la traza preexistente, dado que conforme al artículo 26.1.e de la LSG, en los núcleos rurales están prohibidas "la apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, así como la ampliación de los existentes y el derrumbamiento de muros tradicionales de los callejeros o congostras, excepto disposición del planeamiento que lo autorice."

- En cuanto al deber de urbanización en el suelo de núcleo rural, en sesión del 24.01.2023, la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ya se pronunció en el expediente XCP 22/021, en los siguientes términos:

"En los casos en los que se pretenda edificar o rehabilitar íntegramente edificaciones existentes en suelo de núcleo rural, de la interpretación conjunta de los 24.3, 24.4 y 24.5 de la LSG y 36.3 del RLSG se desprende que el deber de cesión gratuita al ayuntamiento de los terrenos llevará consigo el deber de urbanizar por cuenta de la persona cedente. En todo caso, corresponderá al ayuntamiento, al amparo de sus competencias, analizar, en función de las circunstancias de cada caso concreto, el alcance del deber de urbanizar en suelo de núcleo rural."

QUINTA.- Y por último, en zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones grafiadas y no consolidadas por la edificación, el ayuntamiento consulta sobre la validez de definir el alcance de los deber de cesión y urbanización por la distancia mínima de 4 metros al eje de la vía pública para cierres y construcciones que regula el artículo 92 de la LSG, u otra superior que tenga regulada el planeamiento o la legislación sectorial.

A este respecto, hace falta recordar que de conformidad con el artículo 216.1 del RLSG, "las normas de aplicación directa contenidas en el presente título vincularán a todos los instrumentos de planeamiento urbanístico y a las administraciones públicas, que deberán atenerse a las mismas al conceder o denegar licencias y al ejercer sus competencias urbanísticas, exista o no en el planeamiento aplicable...".

Dentro de las normas de aplicación directa, está el artículo 92.1 de la LSG, lo cual establece que "las construcciones y cerramientos que se construyan con obra de fábrica, vegetación ornamental u otros elementos permanentes en zonas no consolidadas por la edificación tendrán que desplazarse un mínimo de 4 metros del eje de la vía pública a la que den frente. [...]"

En consecuencia, este precepto regula un parámetro físico de posición de los cierres para la protección de las vías de circulación, que debe ser respetado en todo caso.

Teniendo en cuenta el anterior, en aquellos supuestos en que no estén grafiadas las alineaciones por el planeamiento y se trate de zonas no consolidadas por la edificación, efectuando una interpretación conjunta e integrada del previsto en el artículo 92 de la LSG en relación con los artículos 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG y por razones de coherencia y seguridad jurídica, se entiende que el deber de cesión y urbanización resultará de la aplicación de ese retranqueo de 4 metros desde el eje de la vía establecido como norma de aplicación directa y protección de los viales, en los supuestos de apertura o regularización del viario preciso.

CONCLUSIONES

1. De conformidad con los artículos 177 y 254 de la normativa del PGOM de Mugarodos, las alineaciones públicas se fijan, exclusivamente, mediante prescripción gráfica.



2. En las zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones definidas, el artículo 24.5 de la LSG habilita a edificar, con soporte en calles o caminos públicos existentes, siempre que exista garantía de acceso rodado público y se cumplan los requisitos exigidos en ese artículo respecto de los servicios urbanísticos.

3. Conforme al artículo 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG, en estas zonas, cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes, la cesión obligatoria se limita a los terrenos necesarios para la regularización del viario preciso para el cumplimiento de los anteriores requisitos.

En ningún caso pueden comprender la apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, la ampliación de los existentes y el derrumbamiento de muros tradicionales de calles o caminos.

4. En zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones grafiadas y no consolidadas por la edificación, efectuando una interpretación conjunta e integrada del previsto en el artículo 92 de la LSG en relación con los artículos 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG y por razones de coherencia y seguridad jurídica, se entiende que el deber de cesión y urbanización resultará de la aplicación de ese retranqueo de 4 metros desde el eje de la vía establecido como norma de aplicación directa de protección de los viales, en los supuestos de apertura o regularización del viario preciso.

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.