

## Informe sobre a posibilidade de cambiar o sistema de actuación previsto no planeamento urbanístico municipal ao abeiro do artigo 112 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** O 19.08.2024 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2024/2459594), unha solicitude de informe á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, asinada polo alcalde do Concello de Meaño, por entender que existen discrepancias entre o previsto nun instrumento de planeamento urbanístico municipal e a vixente normativa urbanística autonómica, formulando, en concreto, a seguinte consulta:

*“1.- Si el Ayuntamiento de Meaño, al ejercitar ahora su facultad de cambio del sistema de actuación, según indicaba la Modificación Puntual reseñada, está habilitado conforme a la previsión de la normativa urbanística en vigor para escoger, en base a las circunstancias concurrentes, entre los distintos sistemas de actuación directos previstos por la norma (cooperación y expropiación).*

*2.- Si esta previsión normativa vigente (artículo 112 LGS y 285 del RLGS) prevalece sobre las determinaciones de la Modificación Puntual que restringen y predeterminan como único sistema de actuación directo el de cooperación.”*

### 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 Meaño conta cun Plan xeral de ordenación municipal (PXOM), aprobado definitivamente o 28.12.1999, publicado no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 17.01.2000, e no Diario Oficial de Galicia do 07.02.2000.

A consulta formulada refírese, en concreto, a unha Modificación Puntual do PXOM no solo urbano de Dena, que foi aprobada por silencio administrativo segundo Resolución da alcaldía do 4.12.2006, publicada no DOG nº 245, do 22.12.2006, polo tanto, ao abeiro da *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*

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, aplicable respecto da referida modificación puntual, establece o seguinte no seu número 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:*

*a) Ao solo urbano, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo.*

(...)

**TERCEIRA.-** A consulta formulada refírese á posible aplicación dos artigos 112 da LSG e 285 do RLSG, no que atinxe ao cambio do sistema de actuación previsto no planeamento urbanístico municipal, ou pola contra, se deben prevalecer en todo caso as determinacións relativas ao sistema de actuación que se conteñen no dito planeamento.

Segundo se indica na documentación achegada, a Modificación Puntual do PXOM no solo urbano de Dena, aprobada por silencio administrativo segundo Resolución da alcaldía do 4.12.2006, publicada no DOG nº 245, do 22.12.2006, ao abeiro da *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, fixa como sistema de actuación indirecto o de concerto; asemade, a propia modificación puntual faculta ao concello para substituír de oficio o sistema de actuación previsto (indirecto de concerto) e optar polo sistema de actuación directo de cooperación.

Nomeadamente, o concello está a cuestionar a prevalencia da lexislación urbanística vixente sobre a previsión do planeamento urbanístico referido, na medida en que a disposición transitoria primeira da LSG antes citada determina que no solo urbano aplicárase integramente o disposto no planeamento respectivo, polo tanto, a modificación do sistema de actuación veríase limitada pola propia determinación da Modificación Puntual, e o único sistema de actuación directo posible sería o de cooperación, por ser o expresamente previsto no dito instrumento de planeamento urbanístico.

Para dar resposta á cuestión formulada, cómpre facer referencia, en primeiro lugar, á normativa urbanística vixente sobre o particular, recollida fundamentalmente nos artigos 112 da LSG e 285 do RLSG:

*"Artigo 112. Elección do sistema de actuación*

*1. O municipio elixirá o sistema de actuación aplicable tendo en conta as características e complexidades da iniciativa que se vai desenvolver, os medios cos que conte, a colaboración da iniciativa privada e as demais circunstancias que concorran.*

*2. A determinación do sistema de actuación deberá incluírse obrigatoriamente no plan xeral.*

*A modificación do sistema de actuación poderá ser aprobada polo municipio, de oficio ou por instancia dos particulares interesados, logo da información pública por prazo dun mes mediante anuncio que se publicará no Boletín Oficial da provincia e con notificación individualizada aos propietarios afectados.*



*En calquera caso, o sistema de actuación poderá ser modificado nos instrumentos de planeamento que conteñan a ordenación detallada do solo urbano non consolidado e do solo urbanizable.”*

Pola súa banda, o artigo 285 do RLSG, establece:

*“Artigo 285. Procedemento de modificación do sistema de actuación alleo ao planeamento*

*1. Ademais das facultades atribuídas aos instrumentos de planeamento que conteñan a ordenación detallada para modificar o sistema de actuación, a dita modificación poderá tamén producirse de oficio ou por instancia dos particulares interesados segundo o disposto no presente artigo.*

*2. A solicitude do cambio de sistema de actuación directo a indirecto deberá estar formulada:*

*a) Se se pretende un sistema de concerto, polo promotor do sistema logo de acreditación da titularidade da totalidade da superficie do polígono e dos sistemas xerais afectos.*

*b) Se se pretende un sistema de compensación, polos propietarios que reúnan e acrediten cando menos a titularidade do 50 % da superficie do polígono e dos sistemas xerais afectos.*

*O cambio de sistema de actuación indirecto a directo aplicarase nos supostos indicados neste regulamento e cando se incumpran os prazos para o cumprimento de deberes urbanísticos. O cambio de sistema non se materializará se os afectados ofrecen no período de información pública garantías bastantes dos deberes e trámites de urbanización pendentes e as formalizan conxuntamente no prazo e termos que acorde o concello.*

*3. O órgano municipal competente procederá á aprobación inicial do cambio de sistema de actuación e someterá o expediente a información pública polo prazo dun mes mediante anuncio que se publicará no Boletín Oficial da provincia e notificación individualizada aos propietarios afectados.*

*4. Finalizado o trámite de información pública, o concello aprobará definitivamente a modificación do sistema de actuación.”*

A dita regulación contempla expresamente un procedemento específico de modificación do sistema de actuación ao marxe do planeamento urbanístico; nomeadamente, habilita para o cambio de sistema de actuación indirecto a directo cando se incumpran os prazos para o cumprimento dos deberes urbanísticos, presuposto que segundo manifesta o concello, parece concorrer no presente caso.

**CUARTA.-** Neste contexto, a controversia céntrase en determinar a prevalencia da regulación da lexislación urbanística vixente (*artigo 112.2 da LSG*) sobre a previsión do



planeamento urbanístico municipal (*modificación puntual do PXOM*), na medida en que a disposición transitoria primeira da LSG, relativa ao réxime transitorio do planeamento adaptado á LOUG determina que no solo urbano aplicárase integramente o disposto no planeamento respectivo.

As disposicións transitorias da LSG, teñen por obxecto, tal e como proclama a propia exposición de motivos da dita lei, regular aquelas cuestións que poidan derivar da súa entrada en vigor, para obter o menor impacto posible como consecuencia das innovacións da lei e garantindo a seguridade xurídica.

Pois ben, debe entenderse que a remisión que fai o réxime transitorio ao planeamento respectivo está a referirse ao réxime xurídico do solo, entendido como o conxunto de dereitos e deberes dos propietarios atribuídos polo planeamento urbanístico, que é o que constitúe o dereito de propiedade do solo. O dito réxime xurídico caracterízase por ser un réxime estatutario, é dicir, que o contido do dereito de propiedade delimitábase por un estatuto xurídico cambiante que se obtén polo contido xenérico que establece a lei, mais a súa precisión última, en canto á clasificación e calificación, materialízase a través do planeamento urbanístico respectivo, que é o que realiza a pormenorización última do contido do dereito de propiedade.

Pero esa remisión do réxime transitorio da LSG ao planeamento respectivo non obsta á posible aplicación daquelas determinacións lexislativas que prevalecen sobre o planeamento urbanístico, como é a modificación do sistema de actuación para levar a cabo a execución do dito planeamento prevista nos artigos 112 da LSG e 285 do RLSG, que pode ser aprobada polo concello seguindo o procedemento legalmente establecido. Non admitir tal interpretación implicaría que neste caso o único sistema de actuación directo posible sería o de cooperación, por ser o expresamente previsto no dito instrumento de planeamento urbanístico, determinación que non encaixa no marco regulador da lexislación vixente.

A prevalencia da lei sobre unha disposición regulamentaria, neste caso un instrumento de planeamento urbanístico, está amparada pola disposición derogatoria única da LSG, segundo a cal *"quedan derogados cantos preceptos de igual ou inferior rango, incluídas as determinacións do planeamento urbanístico, se opoñan ao disposto nesta lei."*

## CONCLUSIÓN

- 1.- Segundo o artigo 112 da LSG, a determinación do sistema de actuación deberá incluírse obrigatoriamente no plan xeral e poderá modificarse, de oficio ou a instancia dos particulares interesados, seguindo o procedemento previsto no artigo 285 do RLSG.
- 2.- A remisión que fai a disposición transitoria primeira da LSG á regulación do solo urbano do planeamento respectivo debe entenderse referida ao réxime xurídico do solo, entendido como o conxunto de dereitos e deberes dos propietarios atribuídos polo planeamento urbanístico, que é o que constitúe o dereito de propiedade do solo, pero non impide a aplicación daquelas determinacións lexislativas que prevalecen sobre o

planeamento urbanístico municipal, como é a posible modificación do sistema de actuación para levar a cabo a execución do dito planeamento.

**3.-** A prevalencia da lei sobre unha disposición regulamentaria, neste caso un instrumento de planeamento urbanístico, está amparada pola disposición derogatoria única da LSG, segundo a cal *“quedan derogados cantos preceptos de igual ou inferior rango, incluídas as determinacións do planeamento urbanístico, se opoñan ao disposto nesta lei.”*

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.