

Informe sobre la posibilidad de cambiar el sistema de actuación previsto en el planeamiento urbanístico municipal al amparo del artículo 112 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 19.08.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2024/2459594), una solicitud de informe a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, firmada por el alcalde del Ayuntamiento de Meaño, por entender que existen discrepancias entre lo previsto en un instrumento de planeamiento urbanístico municipal y la vigente normativa urbanística autonómica, formulando, en concreto, la siguiente 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 de él RLGS) prevalece sobre las determinaciones de la Modificación Puntual que restringen y predeterminan cómo único sistema de actuación directo el de cooperación."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Segundo lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por el que se crea y regula la Junta 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 Meaño cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM), aprobado definitivamente el 28.12.1999, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 17.01.2000, y en el *Diario Oficial de Galicia* del 07.02.2000.

La consulta formulada se refiere, en concreto, la una Modificación Puntual del PGOM en el suelo urbano de Dena, que fue aprobada por silencio administrativo según Resolución de la alcaldía del 4.12.2006, publicada en el DOG nº 245, del 22.12.2006, por lo tanto, al amparo de la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*.

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, aplicable respeto de la referida modificación puntual, establece lo siguiente en su número 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 las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano, se le aplicará íntegramente el dispuesto en el planeamiento respectivo.

(...)

TERCERA.- La consulta formulada se refiere a la posible aplicación de los artículos 112 de la LSG y 285 del RLSG, en lo que se refiere al cambio del sistema de actuación previsto en el planeamiento urbanístico municipal, o por el contrario, si deben prevalecer en todo caso las determinaciones relativas al sistema de actuación que se contienen en dicho planeamiento.

Según se indica en la documentación presentada, la Modificación Puntual del PGOM en el suelo urbano de Dena, aprobada por silencio administrativo según Resolución de la alcaldía del 4.12.2006, publicada en el DOG nº 245, del 22.12.2006, al amparo de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, fija como sistema de actuación indirecto el de concierto; al mismo tiempo, la propia modificación puntual faculta al ayuntamiento para sustituir de oficio el sistema de actuación previsto (indirecto de concierto) y optar por el sistema de actuación directo de cooperación.

Nombradamente, el ayuntamiento está cuestionando la prevalencia de la legislación urbanística vigente sobre la previsión del planeamiento urbanístico referido, en la medida en que la disposición transitoria primera de la LSG antes citada determina que en el suelo urbano se aplicará íntegramente el dispuesto en el planeamiento respectivo, por lo tanto, la modificación del sistema de actuación se vería limitada por la propia determinación de la Modificación Puntual, y el único sistema de actuación directo posible sería lo de cooperación, por ser el expresamente previsto en dicho instrumento de planeamiento urbanístico.

Para dar respuesta a la cuestión formulada, hace falta hacer referencia, en primer lugar, a la normativa urbanística vigente sobre el particular, recogida fundamentalmente en los artículos 112 de la LSG y 285 del RLSG:

“Artículo 112. Elección del sistema de actuación

1. El municipio elegirá el sistema de actuación aplicable teniendo en cuenta las características y complejidades de la iniciativa que se va a desarrollar, los medios con los que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran.

2. La determinación del sistema de actuación deberá incluirse obligatoriamente en el plan general.



La modificación del sistema de actuación podrá ser aprobada por el municipio, de oficio o por instancia de los particulares interesados, luego de la información pública por plazo de un mes mediante anuncio que se publicará en el Boletín Oficial de la provincia y con notificación individualizada a los propietarios afectados.

En cualquiera caso, el sistema de actuación podrá ser modificado en los instrumentos de planeamiento que contengan la ordenación detallada del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable.”

Por su parte, el artículo 285 del RLSG, establece:

“Artículo 285. Procedimiento de modificación del sistema de actuación ajeno al planeamiento

1. Además de las facultades atribuidas a los instrumentos de planeamiento que contengan la ordenación detallada para modificar el sistema de actuación, dicha modificación podrá también producirse de oficio o por instancia de los particulares interesados según lo dispuesto en el presente artículo.

2. La solicitud del cambio de sistema de actuación directo a indirecto deberá estar formulada:

a) Si se pretende un sistema de concierto, por el promotor del sistema después de la acreditación de la titularidad de la totalidad de la superficie del polígono y de los sistemas generales afectos.

b) Si se pretende un sistema de compensación, por los propietarios que reúnan y acrediten cuando menos la titularidad del 50 % de la superficie del polígono y de los sistemas generales afectos.

El cambio de sistema de actuación indirecto a directo se aplicará en los supuestos indicados en este reglamento y cuando se incumplan los plazos para el cumplimiento de deberes urbanísticos. El cambio de sistema no se materializará si los afectados ofrecen en el período de información pública garantías bastantes de los deberes y trámites de urbanización pendientes y las formalizan conjuntamente en el plazo y términos que acuerde el ayuntamiento.

3. El órgano municipal competente procederá a la aprobación inicial del cambio de sistema de actuación y someterá el expediente a información pública por el plazo de un mes mediante anuncio que se publicará en el Boletín Oficial de la provincia y notificación individualizada a los propietarios afectados.

4. Finalizado el trámite de información pública, el ayuntamiento aprobará definitivamente la modificación del sistema de actuación.”

Dicha regulación contempla expresamente un procedimiento específico de modificación del sistema de actuación al margen del planeamiento urbanístico; nombradamente, habilita para el cambio de sistema de actuación indirecto a directo cuando se incumplan



los plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, presupuesto que según manifiesta el ayuntamiento, parece concurrir en el presente caso.

CUARTA.- En este contexto, la controversia se centra en determinar la prevalencia de la regulación de la legislación urbanística vigente (artículo 112.2 de la LSG) sobre la previsión del planeamiento urbanístico municipal (modificación puntual del PGOM), en la medida en que la disposición transitoria primera de la LSG, relativa al régimen transitorio del planeamiento adaptado a la LOUG determina que en el suelo urbano se aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo.

Las disposiciones transitorias de la LSG, tienen por objeto, tal y como proclama la propia exposición de motivos de dicha ley, regular aquellas cuestiones que puedan derivar de su entrada en vigor, para obtener el menor impacto posible a consecuencia de las innovaciones de la ley y garantizando la seguridad jurídica.

Pues bien, debe entenderse que la remisión que hace el régimen transitorio al planeamiento respectivo está refiriéndose al régimen jurídico del suelo, entendido como el conjunto de derechos y deberes de los propietarios atribuidos por el planeamiento urbanístico, que es lo que constituye el derecho de propiedad del suelo. Dicho régimen jurídico se caracteriza por ser un régimen estatutario, es decir, que el contenido del derecho de propiedad se delimita por un estatuto jurídico cambiante que se obtiene por el contenido genérico que establezca la ley, mas su precisión última, en cuanto a la clasificación y calificación, se materializa a través del planeamiento urbanístico respectivo, que es lo que realiza la pormenorización última del contenido del derecho de propiedad.

Pero esa remisión del régimen transitorio de la LSG al planeamiento respectivo no obsta a la posible aplicación de aquellas determinaciones legislativas que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, como es la modificación del sistema de actuación para llevar a cabo a ejecución del dicho planeamiento prevista en los artículos 112 de la LSG y 285 del RLSG, que puede ser aprobada por el ayuntamiento siguiendo el procedimiento legalmente establecido. No admitir tal interpretación implicaría que en este caso el único sistema de actuación directo posible sería el de cooperación, por ser el expresamente previsto en dicho instrumento del planeamiento urbanístico, determinación que no encaja en el marco regulador de la legislación vigente.

La prevalencia de la ley sobre una disposición reglamentaria, en este caso un instrumento de planeamiento urbanístico, está amparada por la disposición derogatoria única de la LSG, según la cual *"quedan derogados cuantos preceptos de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico, se opongán a lo dispuesto en esta ley."*

CONCLUSIONES

1.- Según el artículo 112 de la LSG, la determinación del sistema de actuación deberá incluirse obligatoriamente en el plan general y podrá modificarse, de oficio o a instancia



de los particulares interesados, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 285 del RLSG.

2.- La remisión que hace la disposición transitoria primera de la LSG a la regulación del suelo urbano del planeamiento respectivo debe entenderse referida al régimen jurídico del suelo, entendido como el conjunto de derechos y deberes de los propietarios atribuidos por el planeamiento urbanístico, que es lo que constituye el derecho de propiedad del suelo, pero no impide la aplicación de aquellas determinaciones legislativas que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico municipal, como es la posible modificación del sistema de actuación para llevar a cabo la ejecución de dicho planeamiento.

3.- La prevalencia de la ley sobre una disposición reglamentaria, en este caso un instrumento de planeamiento urbanístico, está amparada por la disposición derogatoria única de la LSG, según la cual *“quedan derogados cuantos preceptos de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico, se opongan a lo dispuesto en esta ley.”*

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 el 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.