

Informe sobre interpretación del artículo 18 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, que regula la consideración de solar, en el caso de parcelas incluidas en el suelo urbano consolidado colindantes a un viario previsto dentro del suelo urbano no consolidado

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 27.09.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/2791052) un oficio del alcalde del Ayuntamiento de Tui en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación a un expediente de solicitud de licencia de agrupación y parcelamiento simultáneo de tres fincas urbanas:

“La duda que se suscita es si una vía inexistente en la realidad pero descrita en el PGOM como de nueva apertura para el momento en que se desarrolle una bolsa de SUNC mediante PERI, se considera una vía o se considera suelo destinado a viarios a los efectos del artículo 18.1 de la L2/2016.

Esto es, si el artículo 18.1 de la L2/2016 cuando señala “todas las vías a las que den frente” se refiere exclusivamente al SUC (no solo a las parcelas ubicadas en SUC sino también a las vías ubicadas en SUC); si se considerarán solares las parcelas urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías ubicadas en SUC a las que den frente o si, por el contrario, una parcela ubicada en SUC colindante con una parcela ubicada SUNC en que se prevea la futura apertura de un vial, debe aplazar o postergar el alcanzar la condición de solar al punto en que se desarrolle el SUNC con que linda por uno de sus frentes y se abra y urbanice ese vial, a pesar de contar con otros frentes con vías de SUC urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes.

O dicho de otro modo, si la condición de solar de una parcela ubicada en SUC puede depender, por referirse el artículo 18.1 de la L2/2016 a todas las vías a las que den frente” (existentes o futuribles), del desarrollo de un PERI de un SUNC con el que linda tal parcela.”

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 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 Tui cuenta con Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente mediante Orden del 26.01.2011 de aprobación definitiva parcial (Diario Oficial de Galicia núm. 19, del 28.01.2011) y Orden del 24.03.2011 de aprobación definitiva final (Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 75, del 18.04.2011).

El referido instrumento está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA)*, por lo que, al amparo de lo previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG)*, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas recogidas en la citada disposición transitoria. Concretamente:

"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.- Antes de entrar en el examen de la cuestión de fondo, debe apuntarse que, a pesar de que la solicitud de informe se formula en términos generales, viene referida a una solicitud de licencia de agrupación y segregación de las fincas catastrales 9154001NG2595N0001O; 9154002NG2595N0001HO y 9157009NG2595N. De hecho, se aportan los planos del proyecto de parcelación.

Hace falta advertir que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo .

En consecuencia, la consulta se ciñe a determinar las condiciones necesarias para que los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado contiguos a viarios previstos en la categoría de suelo urbano no consolidado, adquieran la condición de solar, más específicamente en una casuística de un plan adaptado a la anterior *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA)*.

CUARTA.- El artículo 17.a) de la LSG, establece como criterio reglado de planificación que los planes generales clasificarán en la categoría de suelo urbano consolidado,



aquellos terrenos *“que reúnan la condición de solar o que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir dicha condición mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse simultáneamente con las de edificación.”*

Es decir, el ámbito objeto de la urbanización debe resultar de realización factible de manera que permita la ejecución directa y simultánea con la edificación en el momento en que el titular del suelo decida accionar facultades urbanísticas.

La redacción de ese precepto es coincidente con el análogo artículo 12. a) de la derogada LOUGA, por lo que el PGOM de Tui, aunque no está adaptado a LSG, incorpora una identificación unívoca del suelo urbano consolidado, comprensiva de aquellos terrenos que reúnen la condición de solar o que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir dicha condición mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse simultáneamente con las de edificación.

A estos efectos, el artículo 18.1 de la LSG define los solares como las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación que cuenten con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica e iluminación pública, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos. Si existe planeamiento, además de lo anterior, *“deberán estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente”*.

Similar inciso, aunque menos explícito, contenía la definición de solar del artículo 16.1 de la LOUGA, ya que literalmente indicaba *“si existiese plan, además de lo anterior deberán estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por este.”*

Con independencia de los matices, el apartado 1.a) de la disposición transitoria primera de la LSG, asume la división de categorías de suelo urbano contenidas en los Planes adaptados a LOUG, por lo que estos instrumentos incorporan la distinción entre los terrenos susceptibles de conseguir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse simultáneamente con las de edificación, y los restantes terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas.

Nada obsta a que una misma parcela catastral esté comprendida en dos categorías distintas en atención a las distintas características físicas o de ordenación.

QUINTA.- Sentado el contexto, la diferenciación entre ambas categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado, impone a los propietarios un distinto régimen

urbanístico que no puede obviarse para responder a la cuestión de la consulta, ya que el artículo 13.1 de la LSG establece:

“1. Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad relativas al uso del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deber establecidos en esta ley y, en virtud de ella, por los instrumentos de ordenación urbanística, de acuerdo con la clasificación urbanística de los predios, asegurando que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de los deberes y cargas legalmente establecidas y coordinadamente con la legislación sectorial.”

Conforme al artículo 19 de la LSG, los propietarios de suelo urbano tienen el derecho de completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solar y a edificar estos en las condiciones establecidas en la ley y en el planeamiento aplicable y, cuando proceda, participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas.

Los requisitos que condicionan el ejercicio de esas facultades urbanísticas del derecho de propiedad, se concretan en los artículos 20 y 21 de la Ley, que definen los deberes a los que quedan sujetos los propietarios del suelo urbano consolidado y no consolidado, respectivamente. Y en lo que aquí interesa:

Por un lado, el artículo 20 de la LSG, establece que los propietarios del suelo urbano consolidado tienen que cumplir, entre otros deberes, los siguientes:

“a) Ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos destinados a vías fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento cuando pretendan parcelar, edificar y ampliar el volumen o rehabilitar integralmente edificaciones existentes

b) Completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen, si aún no la tienen, la condición de solar, en los supuestos de edificar, ampliar el volumen o rehabilitar integralmente. Para tal efecto, afrontarán los costes de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y ejecutar las obras necesarias para conectar con las redes de servicios y viaria en funcionamiento.

[...]”

Y por otro lado, a salvo de las excepciones de los apartados 2 y 3 del mismo precepto, el artículo 21.1 de la LSG, establece que los propietarios del suelo urbano no consolidado tienen que cumplir, entre otros deber los siguientes:

a) Ceder obligatoria y gratuitamente al ayuntamiento el suelo destinado al sistema local de espacios libres, zonas verdes y equipaciones, y a la administración titular correspondiente, el destinado a viales.

b) Ceder obligatoria, gratuitamente y sin cargas a la administración municipal el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el plan general incluya o adscriba



al polígono en el que estén comprendidos los terrenos, así como ejecutar la urbanización únicamente de los incluidos en el polígono en las condiciones que determine el plan.

c) Costear, y si es el caso, ejecutar o completar las obras de urbanización del polígono, así como las conexiones con los sistemas generales existentes, en los plazos establecidos por el planeamiento.

[...]

f) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento con anterioridad al inicio de su ejecución material.

[...].”

No cabe duda que el deber de cesión y urbanización de los terrenos destinados al sistema viario incluidos dentro de una delimitación de suelo urbano no consolidado, resultaría imputable, en régimen de justa distribución de los beneficios y cargas, a los propietarios del área de reparto en cuestión, con independencia de su posición contigua a una clasificación del suelo distinta.

En consecuencia, resta decir que en el suelo urbano consolidado los deberes de la propiedad recogidos en el artículo 20 de la LSG excluyen la cesión y urbanización de terrenos adyacentes delimitados en otra categoría del suelo. Y nótese que el artículo 20.b de la Ley circunscribe las obras de urbanización necesarias para conseguir la condición de solar, a aquellas que deben completarse a cuenta de los propietarios del suelo urbano consolidado.

SEXTA.- Finalmente, el artículo 27 del *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, RLSG), incorpora la siguiente regulación completa del concepto de solar:

“1. Tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación que cuenten con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica e iluminación pública, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos. Si existiese planeamiento, además de lo anterior, deberán estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente (artículo 18.1 de la LSG).

Para estos efectos, la urbanización debe conseguir no solo las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre lo que se pretenda construir, sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

Los servicios urbanos existentes deberán estar dimensionados de acuerdo con lo que establezca la legislación sectorial, sin que quepa imputar a las personas propietarias del suelo deberes de desarrollo o redimensionamiento de los servicios que, de acuerdo con la



respectiva legislación sectorial, correspondan a las entidades titulares de las infraestructuras o gestoras de los servicios.

2. Los terrenos incluidos en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable solo podrán alcanzar la condición de solar después de la ejecución del correspondiente planeamiento urbanístico, incluyendo las obras de urbanización exigibles para la conexión con los sistemas generales existentes y, si es el caso, para su ampliación o refuerzo (artículo 18.2 de la LSG)."

De esta manera, el artículo 18.2 de la LSG determina que la ejecución del correspondiente planeamiento urbanístico en el suelo urbano no consolidado, incluyendo las obras de urbanización exigibles para la conexión con los sistemas generales existentes y, si es el caso, para su ampliación o refuerzo, es requisito inexcusable para considerar solar aquellos terrenos incluidos en esa misma categoría de suelo no consolidado.

Con toda lógica, dicho precepto no exige que las previsiones de un área sistemática estén ejecutadas para considerar solar los terrenos consolidados que circunstancialmente limitan con su perímetro, y cuya clasificación en un régimen de acción directa, se sustenta precisamente en la existencia de otras alineaciones consolidadas o susceptibles de merecer tal consideración mediante obras accesorias.

En consecuencia, el literal del inciso del artículo 18.1 de la LSG y 27.1 del RLSG debe interpretarse armonizado con el deber atribuido en el artículo 20 de la LSG a los propietarios del suelo urbano consolidado, de manera que el deber de urbanizar de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente para conseguir la condición de solar, se refiere todas aquellas incluidas en esa categoría de suelo.

CONCLUSIÓN

En la definición de solar del artículo 18.1 de la LSG, la exigencia de que exista la urbanización de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente a parcela para merecer tal consideración, excluye la urbanización de terrenos delimitados en la categoría de suelo urbano no consolidado.

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.