

Informe sobre presupostos esixibles para o outorgamento de títulos habilitantes de natureza urbanística no solo urbanizable (Concello de Vilamartín de Valdeorras- Expediente XCP-24/068)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 15.11.2024 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2024/3245761) oficio asinado polo alcalde do Concello de Vilamartín de Valdeorras, no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

“O PXOM recolle tres sectores de solo urbanizable pendentes de Plan Parcial.

Na actualidade unicamente un dos sectores, o S-01, conta con aprobación inicial por Resolución de Alcaldía de data 17.12.18. Coa aprobación inicial ditouse a suspensión de licenzas durante o prazo de dous anos.

Sobre o sector S-02 redactouse o proxecto para a súa aprobación inicial a cal aínda non se puido realizar ao aínda non contar cos informes previos da Administración do Estado dado que no ámbito conta con zona de afección da infraestrutura ferroviaria e con afección dunha estrada de carácter nacional.

Ámbolos dous sectores S-01 e S-02 contan como uso principal do solo o industrial. [...]

Visto que a suspensión das licenzas do sector S-01 xa non sorte efecto ao pasar os dous anos dende que se ditou a resolución de aprobación inicial, dende esta Alcaldía tense a dúbida de que podemos entender por “ordenación detallada” para permitirse a realización de construcións e a concesión de licenzas:

1. Pódense conceder licenzas en solo urbanizable pendente de plan parcial mentres non se aprobe definitivamente dito plan? Entendendo por actuacións suxeitas a licenza obras que non se poidan amparar como usos e obras provisionais.

2. Unha vez aprobado definitivamente o plan, é preciso que se aprobe o proxecto de equidistribución e se realicen as obras de urbanización para poder conceder licenzas? Ao entenderse que se non está executada a urbanización os predios non alcanzarían a condición de solar.

3. Ou pola contra, unha vez aprobado definitivamente o plan, pódense conceder licenzas independentemente de que o sector conte ou non co proxecto de equidistribución aprobado e as obras de urbanización realizadas? ”



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 Vilamartín de Valdeorras conta con Plan xeral de ordenación municipal aprobado definitivamente por Orde do 13.12.2013 da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, publicada no *Diario Oficial de Galicia* núm. 246, do 26.12.2013. A normativa do PXOM publicouse no *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* núm. 24, do 30.01.2014.

Este plan está afectado pola Sentenza 262/2015, do 30 de abril, da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, que declarou nula a referida Orde no que se refire ás determinacións do sector de solo urbanizable industrial S-02, segundo se deduce dos seus fundamentos, máis concretamente, o obxectivo exclusivo da regularización das actividades existentes e a súa ampliación e prohibición de prever outros usos que os directamente relacionados coas instalacións existentes.

O referido instrumento está adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA)*, polo que, ao abeiro do previsto no número 1 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG)*, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as regras recollidas na citada disposición transitoria, concretamente:

"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:

[...] "b) Ao solo urbanizable delimitado e non delimitado, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo. [...]"

TERCEIRA.- O artigo 57 da derogada *Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, establecía unha serie de determinacións que, obrigatoriamente, debían incorporar os plans xerais para o solo urbanizable delimitado e, a súa vez, facultaba a que estes mesmos instrumentos ordenaran detalladamente, co mesmo contido e determinacións esixibles a un plan parcial nos artigos 64 e 65 desa Lei, aqueles sectores de desenvolvemento urbanístico preferente para a súa execución directa sen necesidade de plan de desenvolvemento.



En consecuencia, se consideran ámbitos de solo urbanizable con ordenación detallada aqueles que contan con plan parcial definitivamente aprobado ou aqueles para os que o PXOM xa incorpora esas mesmas determinacións legais esixibles ao plan parcial.

Na actual casuística, o PXOM de Vilamartín de Valdeorras prevé tres sectores de solo urbanizable delimitado, nomeadamente, os ámbitos S-1 e S-2 de uso industrial e S-3 de uso terciario. Na súa correspondente ficha, o PXOM remite a súa ordenación detallada á elaboración dun plan parcial.

Por conseguinte, en tanto non se aprobe definitivamente o correspondente plan parcial de cada un dos sectores previstos, a todos os efectos, terán a consideración de ámbitos de solo urbanizable sen ordenación detallada.

CUARTA.- Aclarado o anterior, a primeira consulta que formula o Concello de Vilamartín de Valdeorras é se pode conceder licenzas no solo urbanizable pendente de plan parcial mentres non se aprobe definitivamente o dito plan, entendendo por actuacións suxeitas a licenza as obras que non se poidan amparar como usos e obras provisionais.

Para dar resposta a esta cuestión hai que apuntar que, conforme ós artigos 349 e 350.2 do regulamento, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (no sucesivo, RLSG), as licenzas urbanísticas son títulos administrativos regrados que exixen o axuste dos actos de edificación e uso do solo proxectados ao ordenamento urbanístico vixente no momento do seu outorgamento. Por isto, non se poden denegar ou outorgar licenzas urbanísticas con base nas determinacións de planeamentos futuros nin condicionadas á aprobación destes.

Pola súa banda, para a execución do planeamento o artigo 95 da LSG esixe como requisito previo, en todo caso, a aprobación definitiva do plan que conteña a ordenación detallada, é dicir, o plan parcial do sector correspondente, admitindo o apartado 1 do citado precepto a posibilidade de tramitar simultaneamente, en expedientes separados, o planeamento que conteña a ordenación detallada, o instrumento de xestión e o proxecto de urbanización, non así a execución material do planeamento.

Sen prexuízo do sinalado, a LSG contén certas excepcións que permiten as seguintes obras:

- Por un lado, en tanto non se aprobe a correspondente ordenación detallada, o artigo 28.2 da LSG non permite realizar construcións, agás as que se vaian executar mediante a redacción de plans especiais de infraestruturas e as de carácter provisional, nas condicións establecidas no artigo 89.

Este artigo 89 da LSG habilita para autorizar usos e obras de carácter provisional, en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e sexan as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables, sen que se admitan como usos provisionais os residenciais nin os industriais.



- Por outro lado, no suposto de que dentro do sector existan construcións, edificacións ou instalacións erixidos con anterioridade á aprobación definitiva do PXOM, o artigo 90.1 da LSG establece:

“1. Os edificios, construcións e instalacións erixidos con anterioridade á aprobación definitiva do planeamento urbanístico que resulten incompatibles coas súas determinacións por estaren afectados por viais, zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos públicos quedarán incursos no réxime de fóra de ordenación.

Nestes edificios, construcións e instalacións poderá manterse o uso preexistente, en todo caso, mesmo de se tratar de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente, e só poderán realizarse neles obras de conservación e as necesarias para o mantemento do dito uso preexistente.

O disposto no parágrafo anterior enténdese sen prexuízo da posibilidade de cambio de uso para calquera dos usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

En ambos os casos, os propietarios deberán renunciar ao incremento do valor expropiatorio, sen que tal renuncia afecte as obras que sexa obrigatorio realizar para manter o inmovible en adecuadas condicións de conservación, de acordo co correspondente informe de avaliación do edificio, cando este sexa obrigatorio, segundo a normativa vixente.

O réxime previsto neste número será de aplicación no caso dos edificios, construcións e instalacións existentes en solo urbano non consolidado, en áreas de solo de núcleo rural nas cales se prevexan actuacións de carácter integral, no solo urbanizable e nos terreos afectados a sistemas xerais, mentres non estea aprobada definitivamente a ordenación detallada dos ditos ámbitos.”

QUINTA.- Na segunda e terceira consulta que formula o Concello de Vilamartín de Valdeorras solicita aclaración sobre se, unha vez aprobado definitivamente o plan é preciso que se aprobe o proxecto de equidistribución e se realicen as obras de urbanización para poder conceder licenzas ou pola contra, se unha vez aprobado definitivamente o plan, pódense conceder licenzas independentemente de que o sector conte ou non co proxecto de equidistribución aprobado e de que as obras de urbanización estean realizadas.

Pois ben, tal como sinala o artigo 11.2 do *Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana*, a previsión de edificabilidade pola ordenación territorial e urbanística, por si mesma, non a integra no contido do dereito de propiedade do solo. A patrimonialización da edificabilidade prodúcese unicamente coa súa realización efectiva e está condicionada en todo caso ao cumprimento dos deberes e o levantamento das cargas propias do réxime que corresponda, nos termos dispostos pola lexislación sobre ordenación territorial e urbanística.



Polo tanto, non é posible patrimonializar o aproveitamento urbanístico previsto nun sector de solo urbanizable en tanto non se cumpran os presupostos de xestión e execución da urbanización, nas condicións esixidas no artigo 29 da LSG, que establece que unha vez aprobado o planeamento que estableza a ordenación detallada, a transformación do solo urbanizable comportará para os seus propietarios unha serie de deberes urbanísticos.

E agás cando se trate de executar directamente os sistemas xerais ou as actuacións illadas previstas no artigo 103 da LSG, conforme ao artigo 100 da mesma, a execución do planeamento realizarase por polígonos completos que constitúen os ámbitos territoriais que comportan a execución integral do planeamento e serán delimitados polo plan que conteña a ordenación detallada, de forma que permitan o cumprimento conxunto dos deberes de xusta distribución de cargas e beneficios, de cesión e de urbanización na totalidade da súa superficie.

O artigo 28 do RLSG permite sincronizar a materialización da edificabilidade prevista para cada polígono co cumprimento dos deberes de execución, consonte as seguintes regras:

1. En solo urbano non consolidado e urbanizable non poderá ser edificado nin parcelado ningún terreo que non reúna a condición de soar, agás que se asegure a execución simultánea da urbanización e da edificación mediante aval que deberá alcanzar o custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo.

Cumpriranse, ademais, as seguintes condicións:

a) A autorización da edificación non poderá ser anterior á aprobación definitiva dos instrumentos de equidistribución e urbanización.

b) A execución da edificación non poderá comezar mentres non se inicie formalmente a execución das obras de urbanización do polígono.

c) Entenderase incumprida a obriga de execución simultánea da urbanización e da edificación no caso de uso da edificación antes da recepción das obras de urbanización polo concello. [...]

2. Atribúese aos concellos a facultade de edificar en parcelas dotacionais públicas situadas en solo urbano non consolidado, urbanizable e de núcleo rural suxeito a actuacións de carácter integral, con carácter anterior á aprobación definitiva dos proxectos de equidistribución ou expropiación e urbanización, sempre que se cumpran as seguintes condicións:

a) O concello ten que dispoñer sobre a parcela dotacional dun título de propiedade habilitante.

b) O ámbito sobre o que se autorice a edificación disporá da ordenación detallada definitivamente aprobada.



c) *Terse autorizado previamente o proxecto de obras regulado no artigo 227.*

d) *En solo urbano non consolidado e urbanizable, as parcelas dotacionais deberán ter a condición de soar antes da finalización das obras de edificación. [...]"*

De este xeito, o apartado 1.b do artigo 28 impide outorgar títulos habilitantes de obras de edificación en tanto non consten aprobados os instrumentos de equidistribución e urbanización, sen prexuízo da facultade municipal de edificar en parcelas dotacionais públicas nas condicións establecidas no seu apartado dous.

As obras de edificación e urbanización do polígono poden executarse simultaneamente.

Polo que unha vez aprobados definitivamente os proxectos de equidistribución e urbanización, nada obsta para outorgar os títulos habilitantes da edificación, sempre que se supedite o inicio da execución das obras ao inicio formal das obras de urbanización do correspondente polígono.

Así mesmo, debe asegurarse a execución simultánea da urbanización e da edificación mediante aval que deberá alcanzar o custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo, quedando expresamente prohibido o uso da edificación antes da recepción municipal das obras de urbanización do correspondente polígono de execución.

CONCLUSIÓNS

Primeira.- Os sectores S-1, S-2 e S-3 previstos no PXOM de Vilamartín de Valdeorras considéranse ámbitos de solo urbanizable sen ordenación detallada en tanto non se aprobe definitivamente o correspondente plan parcial.

Segunda.- En tanto non se aprobe a correspondente ordenación detallada, o artigo 28.2 da LSG non permite realizar construcións, agás as que se vaian executar mediante a redacción de plans especiais de infraestruturas e as de carácter provisional, nas condicións establecidas no artigo 89. Non se admiten como provisionais os usos industriais nin residenciais.

Ademais, os edificios, construcións e instalacións existentes, quedan suxeitos ao réxime do artigo 90.1 da LSG, permitíndose as obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente, así como o cambio de uso para calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

Terceira.- Conforme ao artigo 28 do RLSG, non é posible outorgar licencias de edificación en tanto non consten aprobados os instrumentos de equidistribución e urbanización do polígono en cuestión, sen prexuízo da facultade municipal de edificar en parcelas dotacionais públicas nas condicións do seu apartado 2.



As obras de edificación e urbanización do polígono poden executarse simultaneamente. Unha vez aprobados os proxectos de equidistribución e de urbanización, o artigo 28 do RLSG permite outorgar licencias de edificación, sempre que se supedite o inicio da execución das obras ao inicio formal da execución das obras de urbanización do correspondente polígono.

O que se informa, facendo constar que, de conformidade co disposto no artigo 16 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, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.