

## Informe sobre presupuestos exigibles para el otorgamiento de títulos habilitantes de naturaleza urbanística en el suelo urbanizable ( Ayuntamiento de Vilamartín de Valdeorras- Expediente XCP-24/068)

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 15.11.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/3245761) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Vilamartín de Valdeorras, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

*“El PGOM recoge tres sectores de suelo urbanizable pendientes de Plan Parcial.*

*En la actualidad únicamente uno de los sectores, el S-01, cuenta con aprobación inicial por Resolución de Alcaldía de fecha 17.12.18. Con la aprobación inicial se dictó la suspensión de licencias durante el plazo de dos años.*

*Sobre el sector S-02 se redactó el proyecto para su aprobación inicial a cuál aun no se pudo realizar al aún no contar con los informes previos de la Administración del Estado dado que en el ámbito cuenta con zona de afición de la infraestructura ferroviaria y con afición de una carretera de carácter nacional.*

*Ambos los dos sectores S-01 y S-02 cuentan como uso principal el de suelo el industrial. [...]*

*Visto que la suspensión de las licencias del sector S-01 ya no surte efecto al pasar los dos años desde que se dictó la resolución de aprobación inicial, desde esta Alcaldía tense la duda de que podemos entender por “ordenación detallada” para permitirse la realización de construcciones y la concesión de licencias:*

- 1. Se pueden conceder licencias en suelo urbanizable pendiente de plan parcial mientras no se apruebe definitivamente dicho plan? Entendiendo por actuaciones sujetas la licencia obras que no se puedan amparar como usos y obras provisionales.*
- 2. Una vez aprobado definitivamente el plan, es preciso que se apruebe el proyecto de equidistribución y se realicen las obras de urbanización para poder conceder licencias? Al entenderse que se no está ejecutada la urbanización los predios no alcanzarían la condición de solar.*
- 3. Contrariamente, una vez aprobado definitivamente el plan, se pueden conceder licencias independientemente de que el sector cuente o no con el proyecto de equidistribución aprobado y las obras de urbanización realizadas? ”*

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Según 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 Vilamartín de Valdeorras cuenta con Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente por Orden del 13.12.2013 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, publicada en el Diario Oficial de Galicia núm. 246, del 26.12.2013. La normativa del PGOM se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Ourense* núm. 24, del 30.01.2014.

Este plan está afectado por la Sentencia 262/2015, de 30 de abril, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, que declaró nula la referida Orden en lo que se refiere a las determinaciones del sector de suelo urbanizable industrial S-02, según se deduce de sus fundamentos, más concretamente, el objetivo exclusivo de la regularización de las actividades existentes y su ampliación y prohibición de prever otros usos que los directamente relacionados con las instalaciones existentes.

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 a 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 a las siguientes reglas:*

*[...] "b) Al suelo urbanizable delimitado y no delimitado, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo. [...]"*

**TERCERA.-** El artículo 57 de la derogada *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, establecía una serie de determinaciones que, obligatoriamente, debían incorporar los planes generales para el suelo urbanizable delimitado y, a su vez, facultaba a que estos mismos instrumentos ordenaran detalladamente, con el mismo contenido y determinaciones exigibles a un plan parcial en los artículos 64 y 65 de esa Ley, aquellos sectores de desarrollo urbanístico preferente para su ejecución directa sin necesidad de plan de desarrollo.

En consecuencia, se consideran ámbitos de suelo urbanizable con ordenación detallada aquellos que cuentan con plan parcial definitivamente aprobado o aquellos para los que el PGOM ya incorpora esas mismas determinaciones legales exigibles al plan parcial.



En la actual casuística, el PGOM de Vilamartín de Valdeorras prevé tres sectores de suelo urbanizable delimitado, nombradamente, los ámbitos S-1 y S-2 de uso industrial y S-3 de uso terciario. En su correspondiente ficha, el PGOM remite su ordenación detallada a la elaboración de un plan parcial.

Por consiguiente, en tanto no se apruebe definitivamente el correspondiente plan parcial de cada uno de los sectores previstos, a todos los efectos, tendrán la consideración de ámbitos de suelo urbanizable sin ordenación detallada.

**CUARTA.-** Aclarado lo anterior, la primera consulta que formula el Ayuntamiento de Vilamartín de Valdeorras es si puede conceder licencias en el suelo urbanizable pendiente de plan parcial mientras no se apruebe definitivamente dicho plan, entendiéndose por actuaciones sujetas a licencia las obras que no se puedan amparar como usos y obras provisionales.

Para dar respuesta a esta cuestión hay que apuntar que, conforme a los artículos 349 y 350.2 del reglamento, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), las licencias urbanísticas son títulos administrativos reglados que exigen el ajuste de los actos de edificación y uso del suelo proyectados al ordenamiento urbanístico vigente en el momento de su otorgamiento. Por esto, no se pueden denegar u otorgar licencias urbanísticas con base en las determinaciones de planeamiento futuros ni condicionadas a la aprobación de estos.

Por su parte, para la ejecución del planeamiento el artículo 95 de la LSG exige como requisito previo, en todo caso, la aprobación definitiva del plan que contenga la ordenación detallada, es decir, el plan parcial del sector correspondiente, admitiendo el apartado 1 del citado precepto la posibilidad de tramitar simultáneamente, en expedientes separados, el planeamiento que contenga la ordenación detallada, el instrumento de gestión y el proyecto de urbanización, no así la ejecución material del planeamiento.

Sin perjuicio de lo señalado, la LSG contiene ciertas excepciones que permiten las siguientes obras:

- Por un lado, en tanto no se apruebe la correspondiente ordenación detallada, el artículo 28.2 de la LSG no permite realizar construcciones, excepto las que se vayan a ejecutar mediante la redacción de planes especiales de infraestructuras y las de carácter provisional, en las condiciones establecidas en el artículo 89.

Este artículo 89 de la LSG habilita para autorizar usos y obras de carácter provisional, en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, siempre que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial y sean las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables, sin que se admitan como usos provisionales los residenciales ni los industriales.

- Por otro lado, en el supuesto de que dentro del sector existan construcciones, edificaciones o instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del PGOM, el artículo 90.1 de la LSG establece:

*"1. Los edificios, construcciones e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resulten incompatibles con sus determinaciones por estar afectados por viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipaciones públicos quedarán incursos en el régimen de fuera de ordenación.*



*En estos edificios, construcciones e instalaciones podrá mantenerse el uso preexistente, en todo caso, mismo de tratarse de usos no permitidos por la ordenanza o normativa urbanística vigente, y solo podrán realizarse en ellos obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del dicho uso preexistente.*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de cambio de uso para cualquiera de los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.*

*En ambos casos, los propietarios deberán renunciar al incremento del valor expropiatorio, sin que tal renuncia afecte a las obras que sea obligatorio realizar para mantener el inmueble en adecuadas condiciones de conservación, de acuerdo con el correspondiente informe de evaluación del edificio, cuando este sea obligatorio, según la normativa vigente.*

*El régimen previsto en este número será de aplicación en el caso de los edificios, construcciones e instalaciones existentes en suelo urbano no consolidado, en áreas de suelo de núcleo rural en las cuales se prevean actuaciones de carácter integral, en el suelo urbanizable y en los terrenos afectados a sistemas generales, mientras no esté aprobada definitivamente la ordenación detallada de los dichos ámbitos.”*

**QUINTA.-** En la segunda y tercera consulta que formula el Ayuntamiento de Vilamartín de Valdeorras solicita aclaración sobre si, una vez aprobado definitivamente el plan es preciso que se apruebe el proyecto de equidistribución y se realicen las obras de urbanización para poder conceder licencias, o por el contrario, si una vez aprobado definitivamente el plan, se pueden conceder licencias independientemente de que el sector cuente o no con el proyecto de equidistribución aprobado y de que las obras de urbanización estén realizadas.

Pues bien, tal como señala el artículo 11.2 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deber y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Por lo tanto, no es posible patrimonializar el aprovechamiento urbanístico previsto en un sector de suelo urbanizable en tanto no se cumplan los presupuestos de gestión y ejecución de la urbanización, en las condiciones exigidas en el artículo 29 de la LSG, que establece que una vez aprobado el planeamiento que establezca la ordenación detallada, la transformación del suelo urbanizable comportará para sus propietarios una serie de deberes urbanísticos.

Y excepto cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o las actuaciones aisladas previstas en el artículo 103 de la LSG, conforme al artículo 100 de la misma, la ejecución del planeamiento se realizará por polígonos completos que constituyen los ámbitos territoriales que comportan la ejecución integral del planeamiento y serán delimitados por el plan que contenga la ordenación detallada, de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deber de justa distribución de cargas y beneficios, de cesión y de urbanización en la totalidad de su superficie.



El artículo 28 del RLSG permite sincronizar la materialización de la edificabilidad prevista para cada polígono con el cumplimiento de los deberes de ejecución, conforme las siguientes reglas:

*1. En suelo urbano no consolidado y urbanizable no podrá ser edificado ni parcelado ningún terreno que no reúna la condición de solar, excepto que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante aval que deberá alcanzar el coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno.*

*Se cumplirán, además, las siguientes condiciones:*

*a) La autorización de la edificación no podrá ser anterior a la aprobación definitiva de los instrumentos de equidistribución y urbanización.*

*b) La ejecución de la edificación no podrá comenzar mientras no se inicie formalmente la ejecución de las obras de urbanización del polígono.*

*c) Se entenderá incumplido el deber de ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación en el caso de uso de la edificación antes de la recepción de las obras de urbanización por el ayuntamiento. [...]*

*2. Se atribuye a los ayuntamientos la facultad de edificar en parcelas dotacionales públicas ubicadas en suelo urbano no consolidado, urbanizable y de núcleo rural sujeto a actuaciones de carácter integral, con carácter anterior a la aprobación definitiva de los proyectos de equidistribución o expropiación y urbanización, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:*

*a) El ayuntamiento tiene que disponer sobre la parcela dotacional de un título de propiedad te habilitan.*

*b) El ámbito sobre lo que se autorice la edificación dispondrá de la ordenación detallada definitivamente aprobada.*

*c) Haberse autorizado previamente el proyecto de obras regulado en el artículo 227.*

*d) En suelo urbano no consolidado y urbanizable, las parcelas dotacionales deberán tener la condición de solar antes de la finalización de las obras de edificación. [...]"*

De esta manera, el apartado 1.b del artículo 28 impide otorgar títulos habilitantes de obras de edificación en tanto no consten aprobados los instrumentos de equidistribución y urbanización, sin perjuicio de la facultad municipal de edificar en parcelas dotacionales públicas en las condiciones establecidas en su apartado dos.

Las obras de edificación y urbanización del polígono pueden ejecutarse simultáneamente.

Por lo que una vez aprobados definitivamente los proyectos de equidistribución y urbanización, nada obsta para otorgar los títulos habilitantes de la edificación, siempre que se supedita el inicio de la ejecución de las obras al inicio formal de las obras de urbanización del correspondiente polígono.

Asimismo, debe asegurarse la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante aval que deberá alcanzar el coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno, quedando expresamente prohibido el uso de la edificación antes de la recepción municipal de las obras de urbanización del correspondiente polígono de ejecución.

## CONCLUSIONES



**Primera.-** Los sectores S-1, S-2 y S-3 previstos en el PGOM de Vilamartín de Valdeorras se consideran ámbitos de suelo urbanizable sin ordenación detallada en tanto no se apruebe definitivamente el correspondiente plan parcial.

**Segunda.-** En tanto no se apruebe la correspondiente ordenación detallada, el artículo 28.2 de la LSG no permite realizar construcciones, excepto las que se vayan a ejecutar mediante la redacción de planes especiales de infraestructuras y las de carácter provisional, en las condiciones establecidas en el artículo 89. No se admiten como provisionales los usos industriales ni residenciales.

Además, los edificios, construcciones e instalaciones existentes, quedan sujetos al régimen del artículo 90.1 de la LSG, permitiéndose las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, así como el cambio de uso para cualquiera de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

**Tercera.-** Conforme al artículo 28 del RLSG, no es posible otorgar licencias de edificación en tanto no consten aprobados los instrumentos de equidistribución y urbanización del polígono en cuestión, sin perjuicio de la facultad municipal de edificar en parcelas dotacionales públicas en las condiciones de su apartado 2.

Las obras de edificación y urbanización del polígono pueden ejecutarse simultáneamente. Una vez aprobados los proyectos de equidistribución y de urbanización, el artículo 28 del RLSG permite otorgar licencias de edificación, siempre que se supedita el inicio de la ejecución de las obras al inicio formal de la ejecución de las obras de urbanización del correspondiente polígono.

Lo que se informa, haciendo constar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 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*, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

