

Informe sobre aplicación supletoria del Plan Básico Autonómico de Galicia para determinar la parcela mínima exigible en el suelo urbano de núcleos rurales tradicionales, por no estar expresamente regulada en el planeamiento urbanístico municipal (Ayuntamiento de Vilanova de Arousa- Expediente XCP-24/070)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 19.12.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/3553027) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Vilanova de Arousa, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

El problema objeto de consulta se concreta en la determinación del parámetro urbanístico de parcela mínima en la ordenanza 9, dado el silencio que la misma guarda al respecto.

En efecto, la ordenanza 11 (núcleos rurales de reciente formación), en su apartado 3 (parámetros de edificación) regula expresamente la parcela mínima, indicando que "la parcela mínima será de 500 m²".

Lo mismo hace la ordenanza 10 (suelo no urbanizable de los núcleos rurales tradicionales), en su apartado 3 (parámetros de edificación): "Se fija un coeficiente de edificabilidad de 0,4 m²/m² sobre una parcela edificable mínima de 600 m²".

Sin embargo, la ordenanza 9 (suelo urbano de núcleos rurales tradicionales) no establece ni regula la parcela mínima.

CUESTIONES:

En esta tesitura se plantean las siguientes dudas:

En ausencia de regulación expresa de la superficie mínima de parcela en la ordenanza 9 (suelo urbano de núcleos rurales tradicionales):

- 1. ¿Es correcto aplicar el art. 198 del PBA, y, en consecuencia, admitir como parcela mínima la existente, siempre que permita una edificación ajustada al resto de las condiciones urbanísticas aplicables; y, a efectos de parcelación o normalización de los predios, aplicar una superficie mínima de parcela será de 300 m²? O,*
- 2. ¿Es correcto aplicar por analogía de la ordenanza 10 (suelo no urbanizable de los núcleos rurales tradicionales), y exigir tanto a efectos edificatorios como para parcelaciones y normalizaciones de predios, de las parcelas ubicadas en ordenanza 9, una parcela mínima de 600 m²?*

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 Vilanova de Arousa cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento (NSP) aprobadas definitivamente por Acuerdo del Pleno municipal del 14.03.1997, publicado en el Diario Oficial de Galicia del 28.05.1997. Consta publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 05.05.1997*.

Este instrumento está sometido al régimen establecido en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento y, en consecuencia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las reglas previstas en el apartado 2 de la propia disposición, que indica:

"2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no 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:

[...] c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley"

Esta previsión fue desarrollada por la disposición transitoria segunda del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG), que en su apartado 2 puntualiza lo siguiente:

"[...] Se entiende que resultan de aplicación, en este caso, las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40"

En consecuencia, para el supuesto objeto de consulta resultan de aplicación los parámetros urbanísticos de las NSP en el que no contradigan el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural de la LSG.

TERCERA.- Bajo el título *"Ordenanzas reguladoras de los núcleos rurales de población"*, el Capítulo 13 de la normativa urbanística de las NSP define, entre otras, la *Ordenanza 9. "De edificación en el suelo urbano de núcleos rurales tradicionales"* que dispone:

"1. –Definición y ámbito

Comprende esta ordenanza las aldeas, lugares, callejeros de origen agraria y morfología definida, que constituyen la base de la trama rural y que disponen de los siguientes servicios urbanísticos: acceso rodado pavimentado, suministro de energía eléctrica, red de abastecimiento de aguas y red de saneamiento público.

El ámbito se define en los planos de ordenación de los distintos núcleos.

2. – Sistema de ordenación

Se fija un sistema mixto de ordenación para completar las estructuras de origen de los núcleos, permitiéndose la edificación filada y arrimada, y manteniéndose tanto el tipo de ocupación como el carácter del conjunto. No se permite introducir tipologías edificatorias ajenas a la morfología del núcleo.

Para completar las parcelas vacantes se fija un sistema mixto de ordenación mediante la edificación exenta o arrimada, siempre que responda a un proyecto conjunto. Se permitirá la edificación arrimada entre medianeras, edificación en fila para completar tramos ya consolidados con esta tipología.

Los retranqueos a colindantes serán como mínimo a 2 m, excepto cuando haya medianera consolidada; en este caso se podrá arrimar.

3. –Parámetros de edificación

Se fija una edificabilidad máxima de 0,6 m²/m² de parcela neta, con una altura máxima, sobre la rasante natural del terreno, de bajo y una planta, equivalente a 7 m hasta la cara inferior del último forjado. La ocupación de la parcela será como máximo del 50%.

No obstante, para parcelas ubicadas entre edificaciones existentes dentro de ordenación, que no pudieran edificarse por aplicación de estos parámetros, podrá excepcionalmente autorizarse aumentar la ocupación máxima de la parcela sin exceder los restantes parámetros siempre que la edificación resultante ayude a completar la fisonomía urbana del núcleo.

Cuando se trate de parcelas de propiedad familiar, que estuvieran parcialmente edificadas con vivienda arrimada formando una alineación o plaza, las nuevas edificaciones o la ampliación de las existentes se realizarán midiendo los parámetros sobre la parcela total, hasta completar la edificabilidad máxima autorizada. Las nuevas edificaciones en estos casos y la parcelación, de producirse, se adaptarán a la disposición urbanística de las existentes, así como al mantenimiento de las estructuras y disposiciones de las bancadas y del viario agrario.

Como se ve, la Ordenanza 9 no regula expresamente ninguna limitación dimensional referida a la superficie de parcela.

En cuanto a las restantes ordenanzas del mismo capítulo 13 de la normativa urbanística de las NSP, relativo a la regulación de los núcleos rurales de población:

- La Ordenanza 10 de edificación en el suelo no urbanizable de los núcleos rurales tradicionales, establece una parcela edificable mínima de 600 m², permitiendo excepcionalmente menor dimensión en parcela colindantes ya edificadas cuando no proceda de una segregación posterior a aprobación de las NSP. Para el área de tolerancia a ordenanza fija una parcela edificable mínima de 1.000 m².

- La Ordenanza 11 de edificación en los núcleos rurales de reciente formación establece una parcela mínima de 500 m².

- La Ordenanza 12 de núcleo de reciente formación del Rial, establece una parcela mínima variable, según zonificación, de 2.000 m² y 600m².

Asimismo, en las ocho ordenanzas del suelo urbano de Vilanova de Arousa, la normativa urbanística establece condición de parcela mínima en las ordenanzas 3 de edificación en fila, 4 de edificación extensiva, 7 de suelo urbano mixto industrial, residencial y comercial y 8 de las unidades de ejecución (esta última por remisión a Ordenanza 4), no así en las restantes.

Ninguna de las ordenanzas mencionadas establece limitación tasada a efectos de segregación de fincas.



CUARTA.- Dada la ausencia de la regulación del parámetro de parcela mínima en la Ordenanza 9 de las NSP, el ayuntamiento consulta sobre la posibilidad de aplicar la establecida en la Ordenanza 10 del suelo no urbanizable de los núcleos rurales tradicionales, o bien, la aplicación de la regulación del artículo 198 de la Ordenanza del suelo de núcleo rural tradicional del Plan básico autonómico de Galicia, aprobado por el Decreto 83/2018, de 26 de julio, relativo a la parcela mínima, que establece el siguiente:

"Parcela mínima: La existente, siempre que permita una edificación ajustada al resto de las condiciones urbanísticas aplicables. Para efectos de parcelación o normalización de los predios, la superficie mínima será de 300 m²".

Respeto de esta cuestión hay que indicar que tal como establece el artículo 90.2 del RLSG y el artículo 8 del Anexo del propio Decreto 83/2018, de 26 de julio, por lo que se aprueba el Plan Básico Autonómico de Galicia, en aquellos ayuntamientos que cuentan con instrumento de planeamiento general, el Plan básico autonómico tiene carácter complementario, para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del dicho planeamiento, sin que en ningún caso pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

En consecuencia, no cabe la aplicación por analogía de una ordenanza de las NSP para suplir una indefinición detectada en otra, dado que esa finalidad se atribuye expresamente al Plan básico autonómico en el artículo 90.2 del RLSG.

Sentado el contexto, en un plano teórico la ausencia de regulación puede responder, o no, a una voluntad implícita del planificador, por lo que cabe aclarar el presupuesto de hecho que requiere de la aplicación complementaria del Plan básico autonómico.

A estos efectos, la falta de regulación de un parámetro en la ordenanza constituye una indeterminación o laguna cuando implica una imprecisión que imposibilita o desvirtúa la ejecución inequívoca y coherente del plan y/o se están omitiendo determinaciones propias de ese concreto instrumento de planificación, de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística.

Atendiendo a la casuística por la que se consulta, conforme al artículo 25 de la LSG y 39 de la RLSG el planeamiento urbanístico definirá los usos y las condiciones de edificación admisibles en los ámbitos delimitados como núcleos rurales de población, con supeditación a las determinaciones contenidas en la Ley y en su reglamento.

En concreto, el artículo 55 de la LSG establece:

"1. Los planes generales de ordenación municipal contendrán la ordenación detallada de los núcleos rurales e incluirán las siguientes determinaciones:

[...] d) Regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y de las construcciones, así como de sus características tipológicas, estéticas y constructivas. [...]

2. El plan general contendrá las determinaciones de las tipologías edificatorias, parcela mínima y altura máxima de la edificación, cuando remita la ordenación detallada de un núcleo rural a un plan especial."



Como se ve, el apartado 2 del referido precepto descarta que la regulación de las tipologías edificatorias, parcela mínima y altura máxima de la edificación, deba establecerse en el planeamiento derivado. Es decir, son determinaciones propias del planeamiento general.

Y en la misma línea, el artículo 124 del RLSG establece, entre otras, como determinación obligatoria del plan general:

"2. El plan general establecerá las siguientes condiciones de la edificación en los núcleos rurales, respetando siempre los criterios establecidos en este reglamento:

a) Superficie mínima de parcela necesaria para poder edificar."

En suelo de núcleo rural, se exige que el parámetro de superficie mínima figure expresamente regulado en el planeamiento general. Y dado su alcance complementario, para suplir la ausencia de determinaciones obligatorias en los planes no adaptados a la legislación vigente, resulta de aplicación el Plan básico autonómico.

En consecuencia, resulta de aplicación el dispuesto en el artículo 198 de la Ordenanza del suelo de núcleo rural tradicional del Plan básico autonómico, siendo edificable la parcela existente, siempre que permita una edificación ajustada al resto de las condiciones urbanísticas aplicables, y para efectos de parcelación o normalización de los predios, la superficie mínima será de 300 m².

CONCLUSIÓN

Dado su alcance complementario, resulta de aplicación el Plan básico autonómico de Galicia para suplir la ausencia de determinaciones obligatorias en los planes no adaptados a la legislación vigente.

En ausencia de regulación expresa de la superficie mínima de parcela en la Ordenanza 9. Suelo urbano de núcleos rurales tradicionales de las NSP de Vilanova de Arousa, resulta de aplicación complementaria la regulación del mismo parámetro del artículo 198 de la Ordenanza del suelo de núcleo rural tradicional del Plan básico autonómico, por lo que en los terrenos sujetos a esta ordenanza la parcela mínima es la existente, siempre que permita una edificación ajustada al resto de las condiciones urbanísticas aplicables, y para efectos de parcelación o normalización de los predios, la superficie mínima será de 300 m².

En todo caso, la competencia para la ejecución del planeamiento se configura como una función sujeta al control municipal, según los artículos 94.1 de la LSG y 219.1 del RLSG, por lo que debe ser el ayuntamiento quien interprete y determine en cada caso concreto si se producen lagunas o indeterminaciones que deben ser complementadas acudiendo a la regulación prevista en el PBA o, en caso de que no existan, aplicar directamente lo previsto en su planeamiento urbanístico.

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.

