

Informe sobre el deber de cesión de los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso en suelo de núcleo rural sin alineaciones marcadas e con frente a una carretera de titularidad de la Diputación Provincial (Ayuntamiento de O Vicedo – Expediente XCP -25/009)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 21.02.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 17933/RX 496880) oficio firmado por el Alcalde del Ayuntamiento de O Vicedo, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Que estando hoy tres expedientes en trámite en esta Administración Municipal, todos ellos en suelo calificado como de núcleo rural y todos ellos con frente al Vial denominado LU-P-6405 “Vicedo (LU-862)-Alto Moreiras” titularidad de la Excm. Diputación Provincial, y con él fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 2/2016, Artículo 24. Régimen y condiciones de edificación en suelo de núcleo rural: 1. (...), 2. Cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir lo rehabilitar integralmente las existentes, las personas propietarias deberán ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura el regularización de él viario preciso.

Que dado que él PGOM actualmente en vigor para este municipio de O Vicedo resultó aprobado definitivamente en sesión plenaria de cierra 23 de febrero de 2001 y por carecer éste de alineaciones en los núcleos rurales, teniendo en cuenta que la LEY 8/2013, de 28 de junio , de carreteras de Galicia en su Art.7. Trechos urbanos especifica que: A los efectos de esta ley, se considera trecho urbano de una carretera aquel que discurre por suelo clasificado por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico cómo urbano o de núcleo rural cuando, en este último caso, cuente con alineaciones marcadas en el antedicho instrumento y aquel fuera sometido a informe favorable, conforme a esta ley, por la administración titular de la carretera, y como esto (contar con alineaciones en suelo de núcleo rural y que él instrumento fuese sometido a informe conforme a esta Ley 8/2013) nunca se produjo ni se ha llevado a cabo y con él fin de poder dar cumplimiento de los artículos 150.5 y 24 de la ley de él suelo de Galicia 2/2016, y habiéndose solicitado hasta en dos ocasiones (09-de Abril de 2024 y 11 de Septiembre de 2024) al organismo titular del vial que especificara por escrito el tamaño de la cesión o la anchura a ceder por las personas propietarias así como él punto concreto desde él que se tomaría dicha cesión en anchura (perpendicularmente al vial, ya sea desde el eje, desde el borde de la explanación, desde el borde asfaltado...) y no habiendo obtenido respuesta hasta la fecha,

SOLICITA:

Que por parte de ese organismo sectorial se emita dictamen o informe de rango superior a la cuestión planteada, con ánimo de esclarecer dicho aspecto y así poder cumplir con lo estipulado en la Ley del Suelo 2/2016.”



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.

TERCERA.- El Ayuntamiento de O Vicedo cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno municipal del 23.02.2001, publicado en el *Diario Oficial de Galicia* del 20.04.2001 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lugo* el 16.04.2001.

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 a 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, resultan de aplicación los parámetros urbanísticos del PGOM de O Vicedo en lo que no contradigan el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural de la LSG y de su reglamento.

CUARTA.- Los planos denominados CLASIFICACIÓN DEL SUELO del PGOM de O Vicedo recogen la delimitación a escala 1/5000 de la clasificación de suelo de núcleo rural del término municipal. Este serie gráfica representa en la cartografía la estructura viaria



con distinto grado de detalle, mas carece de la leyenda identificadora de las alineaciones públicas.

Dada la ausencia de alineación en el planeamiento general, el ayuntamiento solicita clarificar el alcance del deber de la cesión obligatoria y gratuita del suelo de núcleo rural referida en los artículos 24.2 y 150.5 de la LSG, concretamente en terrenos con frente a la vía LU-P-6405 de titularidad provincial, y que no responde a la definición de trecho urbano del artículo 7 de la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia.

QUINTA.- La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, tiene entre sus funciones a interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que excede de las funciones encomendadas a este órgano consultivo resolver mediante sus informes la aplicación de la normativa sectorial en materia de carreteras, ni procede la emisión de un dictamen substitutivo de la autorización que deba emitir, en su caso, la administración con la competencia sectorial legalmente atribuida.

No obstante, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse algunas consideraciones, centrando la cuestión en resolver el límite del deber de cesión regulado en la legislación urbanística para el supuesto objeto de la consulta y sin perjuicio, en todo caso, de la normativa sectorial que pudiera resultar aplicable.

SEXTA.- Los artículos 24 de la LSG y 36 del RLSG establecen el régimen y las condiciones de edificación en el suelo de núcleo rural, sentando el deber de cesión en su apartado 2 en los siguientes términos:

"2. Cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes, las personas propietarias deberán ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso."

Asimismo, el artículo 150 de la LSG establece que toda parcelación urbanística, segregación o división de terrenos comportará el deber de la cesión de los terrenos situados fuera de las alineaciones establecidas por el planeamiento.

Y tal y como establece el artículo 368 del RLSG, el deber previsto en ese punto debe entenderse referido al régimen de derechos y deberes de los propietarios del suelo de núcleo rural establecido en los artículos 24 de la LSG y 36 del RLSG.

La Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el régimen de las cesiones en el suelo de núcleo rural en el supuesto de indeterminación en la fijación de las alineaciones por el planeamiento urbanístico general en los informes XCP-24/021 y XCP-25/006, a los que se puede acceder en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.junta.gal/eres/junta-consultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>



Tal como se señaló en los referidos informes, el régimen general del suelo de núcleo rural regulado en el artículo 24 de la LSG no presupone la preexistencia de alineaciones marcadas en el planeamiento, ni vincula los condicionantes para promover la edificación a ese concepto urbanístico, contrariamente a lo que sucede en el suelo urbano.

Para edificar en el ámbito de los núcleos rurales, los artículos 24.5 de la LSG y 36.5 del RLSG solamente exigen disponer de acceso rodado de uso público, atemperando este requisito para el suelo de núcleo rural tradicional, ya que si el planeamiento establece la consolidación de alineaciones existentes para garantizar el mantenimiento y protección de la trama tradicional o de los muros que delimitan el viario, y esto supone la imposibilidad de disponer de acceso rodado a alguna parcela, se admite en ese caso disponer de acceso por vía de uso público pavimentada.

De este modo, en las zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones definidas, las personas propietarias están igualmente facultadas para edificar, con soporte en calles o caminos públicos existentes, siempre que exista garantía de acceso rodado público y se cumplan los requisitos exigidos respecto de los servicios urbanísticos en los referidos artículos.

E interesa a efectos de la consulta formulada que, simultáneamente, esa facultad queda sujeta al cumplimiento de los deberes urbanísticos regulados en esos mismos artículos y, en concreto, en cuanto al deber de cesión previsto en el artículo 24.2 de la LSG.

La ley emplea el término regularización sin hacer referencia expresa a las alineaciones públicas. Obviamente, cuando las alineaciones están definidas en el planeamiento estas delimitan el espacio de cesión obligatoria, ya que esta línea establece la separación de las parcelas edificables con respecto a la red viaria o al sistema de espacios libres y zonas verdes públicos, tal como se define en el Anexo I del RLSG.

Pero en otro caso, en ausencia de alineación, la cesión obligatoria gratuita comprende los terrenos estrictamente necesarios para la regularización del viario preciso, de cara al cumplimiento de los condicionantes fácticos establecidos en el artículo 24.5 de la LSG y 36.5 del RLSG.

Dicha regularización en ningún caso puede exceder de un ajuste puntual de la traza preexistente, dado que conforme al artículo 26.1.y de la LSG, en los núcleos rurales están prohibidas *“la apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, así como la ampliación de los existentes y el derrumbamiento de muros tradicionales de los callejeros o congostras, excepto disposición del planeamiento que lo autorice.”*

Y como ya consta en la consulta XCP-24/021, en zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones grafiadas y no consolidadas por la edificación, la conformación del viario público en aquel espacio que sea preciso queda ligado a la norma de aplicación directa del artículo 92.1 de la LSG, relativa la protección de las vías de circulación, que establece que *“las construcciones y cerramientos que se construyan con obra de fábrica, vegetación ornamental u otros elementos permanentes en zonas no consolidadas por la edificación tendrán que desplazarse un mínimo de 4 metros del eje de la vía pública a la que den frente. Únicamente se excluye de este deber la colocación de marcos y cerramientos de postes y alambre destinados a delimitar la propiedad rústica, así como lo establecido en el artículo 26.1.e).*



Este precepto regula un parámetro físico de posición de los cierres para la protección de las vías de circulación, que debe ser respetado en todo caso, dado que de conformidad con el artículo 216.1 del RLSG, *“las normas de aplicación directa contenidas en el presente título vincularán a todos los instrumentos de planeamiento urbanístico y a las administraciones públicas, que deberán atenerse a las mismas al conceder o denegar licencias y al ejercer sus competencias urbanísticas, exista ou non planeamiento aplicable[...]”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, en aquellos supuestos en que no estén grafiadas las alineaciones por el planeamiento y se trate de zonas no consolidadas por la edificación, efectuando una interpretación conjunta e integrada de lo previsto en el artículo 92 de la LSG en relación con los artículos 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG y por razones de coherencia y seguridad jurídica, se entiende que el deber de cesión resultará de la aplicación de ese retranqueo de 4 metros desde el eje de la vía establecido como norma de aplicación directa y protección de los viales, en los supuestos de apertura o regularización del viario preciso, siempre que sea compatible con el mantenimiento de muros tradicionales de los “rueiros” y “corredoiras”, excepto disposición del planeamiento que autorice su derrumbamiento, habida cuenta de que el artículo 92 de la LSG se aplica en lo que sea compatible con la limitación del artículo 26.1.e) de la LSG para el suelo de núcleo rural.

La Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el deber de conservación de los muros tradicionales de los “rueiros” y “corredoiras” en las cesiones obligatorias en el suelo de núcleo rural en el informe XCP-22/029, al que se puede acceder en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.junta.gal/eres/junta-consultiva/informes-instruccion-estudios/relacion-informes-publicados>

SÉPTIMA.- Como ya se señaló, la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede interpretar o analizar normativa de otro ámbito sectorial, como la normativa en materia de carreteras.

Sin perjuicio de lo anterior, hace falta apuntar que para el caso de las parcelaciones, el artículo 113 del *Decreto 66/2016, de 26 de mayo, por lo que se aprueba el Reglamento general de carreteras*, establece que las parcelaciones y segregaciones de todas las parcelas colindantes con las carreteras requerirán la autorización de la administración titular de la carretera, incluso en los trechos urbanos.

OCTAVA.- La actuación pretendida, de acuerdo con lo establecido en la LSG, debe ser objeto de título habilitante municipal, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento su otorgamiento de acuerdo con lo establecido en los artículos 25.2. a) de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, y 12.1 de la LSG.

Para tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la LSG, la competencia para otorgar licencias le corresponde a los municipios, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, debiendo las mismas otorgarse de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanísticos



(artículo 350.1 del RLSG) y correspondiendo al ayuntamiento valorar el alcance de la cesión obligatoria en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento de la licencia urbanística municipal.

CONCLUSIONES

1. En las zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones definidas, conforme al artículo 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG, cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes, la cesión obligatoria se limita a los terrenos necesarios para la regularización del viario preciso para el cumplimiento de los anteriores requisitos.

En ningún caso pueden comprender la apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, la ampliación de los existentes y el derrumbamiento de muros tradicionales de los "rueiros" y "corredoiras".

2. En zonas de suelo de núcleo rural sin alineaciones grafiadas y no consolidadas por la edificación, efectuando una interpretación conjunta e integrada de lo previsto en el artículo 92 de la LSG en relación con los artículos 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG y por razones de coherencia y seguridad jurídica, se entiende que el deber de cesión y urbanización resultará de la aplicación de ese retranqueo de 4 metros desde el eje de la vía establecido como norma de aplicación directa de protección de los viales, en los supuestos de apertura o regularización del viario preciso, resultando aplicable la misma cautela señalada en el apartado anterior.

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 lo 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.