

Informe sobre el deber de cesión de terreno destinado a viario fuera de la alineación en la ejecución de muro de contención sujeto a la licencia urbanística (Ayuntamiento de Redondela -Exp: XCP-25/034)

ANTECEDENTES

I.- El 05.06.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 38632/RX 1602362) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Redondela en el que formula la siguiente consulta a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Sobre la exigencia de deber de cesión gratuita y urbanización al ayuntamiento de los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento para la construcción de muro de contención sujeto a licencia urbanística, en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural.

[...] Teniendo en cuenta, que para la ejecución de un muro de contención, que se sitúe fuera de la alineación, bien fijada por el planeamiento, bien por aplicación del artículo 92 de la LSG de protección de vías de circulación, debe retranquearse para la regularización del viario, sin perjuicio de la conservación de los muros tradicionales situados en suelo de núcleo rural (art. 26.1.e) LSG) y, considerando que la legislación aplica el término “edificar,” tanto en suelo urbano consolidado como en suelo de núcleo rural, y en los títulos habilitantes indica en general, actos de edificación, si bien, luego hace una distinción en actos de edificación y muros de contención.

Es por lo que se formula consulta, si debe entenderse incluido dentro del concepto edificar exigido por la ley, el deber de cesión urbanística de terreno destinado a vial fuera de la alineación para regularización de vial, la ejecución de un muro de contención sujeto a licencia urbanística”.

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 Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo* le corresponde a este órgano 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 Redondela cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente el 06.11.1987 y publicada su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 14.04.1988.

De conformidad con el número 2 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento:

"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:

a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.a) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado.

Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.b) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado. [...]

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.

La letra c) de la referida disposición transitoria es puntualizada por el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (en el sucesivo, RLSG), al indicar que *"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"*.

TERCERA.- El Ayuntamiento de Redondela solicita aclaración sobre si dentro del concepto de "edificar", para el cual existe el deber de cesión urbanística de los terrenos destinados a viario fuera de la alineación para la regularización de viario, deben entenderse incluidas las obras de ejecución de un muro de contención sujeto a licencia urbanística.

Con carácter previo al análisis de dicha cuestión, conviene recordar el concepto de cesión y los supuestos en los que la normativa urbanística prescribe su exigencia.

A este respecto, el apartado 5.e) del Anexo I del RLSG define la cesión como *"parte de un ámbito o parcela bruta que pasa a ser pública como condición previa al ejercicio de las facultades urbanísticas atribuidas al dicho ámbito o parcela por el planeamiento"*.



Asimismo, el artículo 13.1 de la LSG, relativo al régimen de la propiedad, establece *“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 deberes 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.”*

En concreto, atendiendo al régimen jurídico de cada una de las clases de suelo objeto de la consulta, debemos tener en cuenta:

- Por una parte, conforme al artículo 24.2 de la LSG, en el suelo de núcleo rural 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.

Sobre el alcance material de esa cesión en el suelo núcleo rural, este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse, entre otros en los informes XCP 22/029; XCP 23/055; XCP 24/021; y XCP 26/006, que están publicados y disponibles en la página web de la Consellería de Vivienda e Planificación de Infraestructuras, en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>

- Por otra parte, conforme al artículo 20.a) de la LSG, en el suelo urbano consolidado los propietarios tienen el deber de 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”*.

CUARTA.- La consulta acota su objeto al deber de cesión en los supuestos de ejecución de muros de contención sujetos a la licencia urbanística. Pues bien, de conformidad con los artículos 142.2.d) de la LSG y 351.1.d) del RLSG, están sujetos a licencia urbanística aquellos muros de contención de tierras cuya altura sea igual o superior a metro y medio. Estamos, por lo tanto, ante actuaciones con una vocación funcional constructiva estructural y de dificultad técnica en su ejecución.

Respecto del concepto de edificación, el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, establece que tendrán tal consideración,



y requerirán un proyecto técnico en los términos de su artículo 4, las siguientes obras:

“a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. [..]”

En consecuencia, por “construcción de nueva edificación” debe entenderse todo acto de construcción que dé lugar a una nueva edificación, salvo las construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, que no tengan carácter carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

Efectuando una interpretación integrada y coherente de las consideraciones expuestas, la construcción de un muro de contención sujeto a licencia urbanística no participa de las características de escasa entidad constructiva y sencillez técnica a las que se refiere la normativa referida, por lo que debe entenderse que constituye, en todo caso, un acto de edificación y uso del suelo a los efectos de los artículos 20 y 24 de la LSG, lo que implica también en cuyo caso el deber para los propietarios de la cesión de los terrenos en los términos que establecen los citados preceptos.

CONCLUSIONES

1.- Por construcción de una nueva edificación debe entenderse todo acto de construcción que dé lugar a una nueva edificación, excepto aquellas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, que no tengan carácter carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

2.- La ejecución de muros de contención sujetos a licencia urbanística tiene la consideración de edificación a los efectos del dispuesto en el artículos 20.a) y 24.2 de la LSG, para el suelo urbano consolidado y el suelo de núcleo rural, respectivamente, por lo que existe el deber de ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos destinados a vías fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento, y los necesarios para la apertura o regularización del viario preciso referidos en los artículos señalados.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.

