

Informe sobre a esixencia no planeamento de tramitar un proxecto básico conxunto nun ámbito zonal e requisitos legais esixibles para a execución das obras de edificación e de urbanización simultáneas. (Concello de Nigrán, Expediente XCP-25/021)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 30.04.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 29819/RX 1194993) oficio asinado polo alcalde do Concello de Nigrán, acompañado dun escrito no que solicita a emisión de informe da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo sobre as seguintes cuestións:

"A) Cuestión 1: Á vista do teor literal do apdo. C.1.5 do Plan Parcial do Sector 1 do SAU-3 "Area Alta", ¿podería interpretarse que a obriga de achegar proxecto básico conxunto unicamente resulta esixible cando se pretenda realizar unha promoción conxunta de varias vivendas, resultando tamén posible promover vivendas de xeito individual sen a dita esixencia?"

B) Cuestión 2: Á vista do art. 28.1 do RLSG, ¿é posible denegar unha licenza de obras para edificar en solo urbanizable que conte con planeamento de desenvolvemento, instrumento de equidistribución e proxecto de urbanización aprobados, por non resultar previsible que ao remate da edificación a parcela de que se trate vaia contar con todos os servizos necesarios para ter a condición de soar?"

C) Cuestión 3: ¿Debe requirirse a constitución da garantía á que alude o primeiro parágrafo do art. 28.1 RLSG cando o ámbito no que se pretende edificar e urbanizar simultaneamente se desenvolve a través dun sistema de actuación directo?"

D) Cuestión 4: Aos efectos do cálculo da garantía á que alude o primeiro parágrafo do art. 28.1 RLSG, ¿como debe interpretarse a expresión "custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo"?"

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 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 Nigrán conta con Normas subsidiarias de planeamento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acordo da Comisión Provincial de Urbanismo do 16.05.1991, ratificado o 16.10.1991. A normativa está publicada no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 23.11.1991.

As NSP están sometidas ao réxime establecido no número dous da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen



planeamento e, en consecuencia, conservarán a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela consonte as seguintes regras:

"b) Ao solo urbanizable delimitado, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo urbanizable.

Ao solo urbanizable non delimitado, apto para urbanizar ou rústico apto para o desenvolvemento urbanístico, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico."

As NSP clasifican o ámbito SAU-3 Área Alta ao que se refire a consulta como solo apto para a urbanización. O artigo 3.6.3 da normativa das NSP prevé para o ámbito a división en dous sectores a desenvolver mediante os respectivos plans parciais.

Segundo a documentación achegada, o sector 1 está delimitado e ordenado no Plan parcial modificado e aprobado en data 26.09.1997 (BOP 21.11.1997) e, en consecuencia, de conformidade coa disposición transitoria primeira da LSG, resultaría de aplicación para o sector o disposto na dita lei para o solo urbanizable.

TERCEIRA.- Cómpre advertir que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, pero non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

Polo tanto corresponde ao concello determinar o réxime que resulta de aplicación ao ámbito en cuestión, á vista das circunstancias concorrentes e requisitos esixidos en función da categoría de solo que resulte de aplicación. Asemade, a competencia para a execución do planeamento urbanístico configúrase como unha función suxeita ao control municipal, segundo os artigos 94.1 da LSG e 219.1 do RLSG.

En consecuencia, dado que a consulta municipal refírese a un ámbito e unha casuística concreta de expedientes de outorgamento de licenzas, deberán ser obxecto de análise no correspondente expediente municipal, á vista das circunstancias concorrentes. En todo caso, sen entrar nos supostos concretos formulados pero en relación a algunhas cuestións que inciden na interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

CUARTA.- En primeiro lugar cabe facer referencia á previsión que o planeamento urbanístico municipal fai co fin de garantir a homoxeneidade arquitectónica do conxunto de diferentes fileiras da ordenación de vivendas unifamiliares adosadas. Así, establece que as licenzas se concedan previa presentación dun *proxecto básico conxunto no que se detalle o tratamento dos materiais e acabados a utilizar no exterior*, nomeadamente, cuestiónase se a dita esixencia procede unicamente cando se pretenda realizar unha promoción conxunta de vivendas pero non no caso de tratarse de promoción individual.

Entre as normas de aplicación directa para a adaptación ao ambiente e a protección da paisaxe, o artigo 91.c) da LSG determina que as construcións deberán adaptarse ao ambiente no que estean situadas e, para tal efecto a súa tipoloxía e os materiais e as



cores empregados deberán favorecer a integración no contorno inmediato e na paisaxe; pola súa banda o número 4 do artigo 216 do RLSG establece que as normas de aplicación directa deben ser concretadas polo concello respectivo, en forma de determinacións xustificadas incluídas nos instrumentos de planeamento urbanístico aplicables, ou ben en forma de condicións que se impoñan nos títulos habilitantes de natureza urbanística e demais autorizacións que procedan, en desenvolvemento xustificado das citadas determinacións.

A competencia para formular o planeamento urbanístico municipal corresponde ao concello, que segundo o indicado anteriormente pode contemplar determinacións tendentes a garantir a integración da ordenación proposta na contorna ou, como no caso analizado, medidas tendentes a acadar unha homoxeneidade arquitectónica das vivendas proxectadas, correspondendo tamén ao concello, no exercicio da súa competencia para a interpretación do planeamento urbanístico municipal, determinar a concreta aplicación de tal previsión en cada caso, atendendo ás circunstancias concorrentes en cada expediente.

En definitiva, as licenzas urbanísticas son os títulos administrativos regrados mediante os cales a administración competente permite a execución material dos actos de edificación e uso do solo proxectados, logo da comprobación de que se axustan ao ordenamento urbanístico vixente e de que reúnen as condicións exixibles de seguridade, salubridade, habitabilidade e accesibilidade (artigo 349 do RLSG); e a competencia para o seu outorgamento corresponde ao concello segundo o procedemento previsto na lexislación de réxime local, tal e como determina o artigo 352 do RLSG.

QUINTA.- As demais cuestións que pasan a analizarse a continuación refírense ás regras para a edificación e urbanización simultánea establecidas no artigo 28.1 do RLSG, en concreto, se poden aplicarse cando non resulta previsible que ao remate da edificación a parcela vaia contar con todos os servizos necesarios para ter a condición de soar, se é necesario asegurar a execución da urbanización mediante aval nun sistema de actuación directo, e cal é o alcance do inciso *“custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo”*.

Convén apuntar de inicio que tal como establece 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.

Para a execución do planeamento urbanístico, o artigo 95 da LSG esixe como requisito previo, en todo caso, a aprobación definitiva do plan que conteña a ordenación detallada, 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.



E agás no suposto de executar directamente os sistemas xerais ou as actuacións illadas previstas no artigo 103 da LSG, conforme ao artigo 100 da mesma, esa execución material debe realizarse por polígonos completos, sendo esas delimitacións os ámbitos territoriais que comportan a execución integral do planeamento, 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, regulados para o solo urbanizable no artigo 29 da LSG.

Deste xeito, no solo urbanizable a realización da edificabilidade está univocamente asociada á transformación urbanística do polígono no que se integra, sendo de interese que o artigo 7.4 do RDL 7/2015 define o seu inicio e finalización nos seguintes termos:

"As actuacións de urbanización enténdense iniciadas no momento en que, unha vez aprobados e eficaces todos os instrumentos de ordenación e execución que requira a lexislación sobre ordenación territorial e urbanística para lexitimar as obras de urbanización, comece a execución material destas. A iniciación presumirase cando exista acta administrativa ou notarial que dea fe do comezo das obras. A caducidade de calquera dos instrumentos mencionados restitúe, para os efectos desta lei, o solo á situación en que se achaba ao inicio da actuación."

A terminación das actuacións de urbanización producirase cando conclúan as obras urbanizadoras de conformidade cos instrumentos que as lexitiman, cumpríndose os deberes e levantado as cargas correspondentes. A terminación presumirase á recepción das obras pola Administración ou, na súa falta, ao termo do prazo en que se deba producir recepción desde a súa solicitude acompañada de certificación expedida pola dirección técnica das obras."

Nese marco legal, unha vez iniciada e antes de finalizar a actuación de urbanización do correspondente polígono de execución, o artigo 28.1 do RLSG permite nese intervalo anticipar a execución da edificabilidade, sempre que se cumpran as seguintes condicións que garantan o efectivo cumprimento á propiedade do solo dos deberes esixidos para lexitimala:

"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."

Cumpríranse, 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 incumplida 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. [...].

Con independencia do cumprimento desas condicións, corresponde ao concello, á vista das circunstancias técnicas, de xestión urbanística e programáticas de cada expediente, valorar se é factible unha execución e finalización razoablemente concorrente no tempo, dado que o artigo 28.1 do RLSG permite sincronizar a materialización da edificabilidade prevista para cada polígono co deber de execución da urbanización, exclusivamente cando *"se asegure a execución simultánea da urbanización e da edificación"*.

En todo caso, en canto ás condicións taxadas do precepto interesa destacar que:

a) No plano temporal, os apartados a), b), e c) do artigo 28.1 establecen regras para que actividade urbanizadora e a edificatoria coincidan no tempo.

Entre elas, o título habilitante non poderá outorgarse ata a aprobación definitiva dos instrumentos de equidistribución e urbanización e a execución da edificación non poderá comezar mentres non se inicie formalmente a execución das obras de urbanización do polígono. O dito inicio se produce *"unha vez aprobados e eficaces todos os instrumentos de ordenación e execución que requira a lexislación sobre ordenación territorial e urbanística."* (art.7.4 do RDL 7/2015).

b) No plano material, o artigo 28.1 esixe que a execución simultánea da urbanización e da edificación se asegure mediante aval que deberá alcanzar o custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo.

Esta obriga ten por obxecto asegurar o cumprimento do deber regulado no artigo 29.c) da LSG: *"c) Custear e, se é o caso, executar as obras de urbanización do sector e as infraestruturas de conexión cos sistemas xerais existentes, así como as obras necesarias para a ampliación e o reforzo dos citados sistemas, de forma que se asegure o seu correcto funcionamento tendo en conta as características do sector e de conformidade cos requisitos e condicións que estableza o plan xeral"*.

SEXTA.- Consonte aos artigos 111, 116,1 e 117.1 da LSG son sistemas de actuación directos o de cooperación e o de expropiación; no primeiro os propietarios achegan o solo de cesión obrigatoria e a Administración executa as obras de urbanización con cargo a eles, en tanto que mediante o segundo sistema, a administración expropiadora obtén a propiedade de todos os bens e dereitos incluídos no polígono e executa as obras de urbanización.

Conforme aos deberes da propiedade regulados no artigo 29.c) da LSG, no sistema de expropiación os custos de urbanización corren a cargo da administración expropiadora, mais no sistema de cooperación, asume ese deber a propiedade do solo, que debe custear as obras de urbanización do sector e as infraestruturas de conexión cos sistemas xerais existentes, así como as obras necesarias para a ampliación e o reforzo dos citados sistemas, de forma que se asegure o seu correcto funcionamento tendo en conta as



características do sector e de conformidade cos requisitos e condicións que estableza o planeamento xeral.

Máis concretamente, a totalidade dos custos da urbanización e os xerais do planeamento e da xestión serán sufragados polos afectados en proporción aos aproveitamentos que respectivamente lles correspondan (artigo 114.1 da LSG).

Polo que tanto para o sistema de cooperación como para os sistemas de actuación indirectos de concerto e compensación, o aval debe cubrir os gastos da actuación non anticipados que resulten da cota de participación da parcela de resultado, segundo a conta de liquidación provisional do instrumento de equidistribución.

Por outro lado, cando é o caso, é garantía para o cumprimento do deber executar as obras de urbanización do artigo 29.c) da LSG polo que non sería necesario no sistema de cooperación no que a execución corresponde ao concello respectivo.

A tal efecto, en relación ao alcance do aval nos sistemas de concerto e compensación, cabe significar que, con carácter xeral, o artigo 230 do RLSG establece que nos sistemas de actuación indirectos, o seu promotor, con carácter anterior ao inicio das obras de urbanización, deberá prestar ante o municipio a garantía do exacto cumprimento dos deberes de execución do plan, por importe do 10 % do orzamento de execución material do proxecto.

E para a execución anticipada da edificación, as condicións para a acadar a condición de soar do artigo 18 da LSG non se limitan a existencia dos requisitos fácticos vinculados á concreta parcela, xa que o seu apartado 2 tamén establece:

"Os terreos incluídos no solo urbano non consolidado e no solo urbanizable só poderán alcanzar a condición de soar despois da execución do correspondente planeamento urbanístico, incluíndo as obras de urbanización exixibles para a conexión cos sistemas xerais existentes e, se é o caso, para a súa ampliación ou reforzo."

Como xa indicamos, a execución do planeamento faise por polígonos completos, coas excepcións sinaladas no artigo 100.2 da LSG e conforme ao artigo 113.3 da LSG o deber de executar a urbanización considerárase cumprido coa recepción polo concello das obras previstas no correspondente proxecto de urbanización.

Así mesmo, o artigo 229.1 do RLSG establece que a execución da totalidade das obras de urbanización do polígono é responsabilidade de quen teña a condición de promotor, sen prexuízo de que os gastos de urbanización correspondan aos propietarios.

En consecuencia, para a execución anticipada da edificación nos sistemas de concerto e compensación debe prestarse garantía da promoción para correcta execución do polígono, incluíndo as obras de urbanización exixibles para a conexión cos sistemas xerais existentes e, se é o caso, para a súa ampliación ou reforzo, polo que deberá existir aval que complete a garantía do artigo 230 do RLSG ata o importe do 100 % do orzamento de execución material do proxecto.



Conforme ao artigo 230 do RLSG, a garantía non será devolta ou cancelada ata que, producida a recepción das obras, transcorra un ano de garantía das obras.

CONCLUSIÓNS

1.- A competencia para formular o planeamento urbanístico municipal corresponde ao concello, que pode contemplar determinacións tendentes a garantir a integración da ordenación proposta na contorna ou mesmo medidas para acadar unha homoxeneidade arquitectónica das vivendas proxectadas, correspondendo tamén ao concello, no exercicio da súa competencia para a interpretación do planeamento urbanístico municipal, determinar a concreta aplicación de tal previsión en cada caso, atendendo ás circunstancias concorrentes.

2.- O artigo 28.1 do RLSG permite sincronizar a materialización da edificabilidade prevista para cada polígono de execución do solo urbanizable co deber de execución da urbanización exclusivamente cando se asegure a execución simultánea da urbanización e da edificación.

Sen prexuízo do cumprimento das regras sinaladas no dito precepto e no marco da súa competencia urbanística para a execución do planeamento, corresponde ao concello respectivo, á vista das circunstancias técnicas, de xestión urbanística e programáticas de cada expediente, valorar se é factible unha execución e finalización razoablemente concorrente no tempo. En todo caso, o título habilitante non poderá outorgarse en tanto non estean aprobados todos os instrumentos de planeamento, xestión e execución que sexan necesarios para lexitimar as actuacións de urbanización.

3.- A constitución do aval do custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo que asegure a execución simultánea da edificación e urbanización do solo urbanizable debe asegurar o cumprimento do deber regulado no artigo 29.c) da LSG. Este aval resulta esixible para os sistemas de actuación indirectos de concerto e compensación, non así no de cooperación no que a execución corresponde ao concello respectivo.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

