

Informe sobre la exigencia en el planeamiento de tramitar un proyecto básico conjunto en un ámbito zonal y requisitos legales exigibles para la ejecución de las obras de edificación y de urbanización simultáneas. (Ayuntamiento de Nigrán, Expediente XCP-25/021)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 30.04.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 29819/RX 1194993) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Nigrán, acompañado de un escrito en el que solicita la emisión de informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre las siguientes cuestiones:

"A) Cuestión 1: A la vista del tenor literal del apdo. C.1.5 del Plan Parcial del Sector 1 del SAU-3 "Arena Alta", ¿podría interpretarse que el deber de acercar proyecto básico conjunto únicamente resulta exigible cuando se pretenda realizar una promoción conjunta de varias viviendas, resultando también posible promover viviendas de manera individual sin la dicha exigencia?"

B) Cuestión 2: A la vista del art. 28.1 del RLSG, ¿es posible denegar una licencia de obras para edificar en suelo urbanizable que cuente con planeamiento de desarrollo, instrumento de equidistribución y proyecto de urbanización aprobados, por no resultar previsible que al final de la edificación la parcela de que se trate vaya contar con todos los servicios necesarios para tener la condición de solar?"

C) Cuestión 3: ¿Debe requerirse la constitución de la garantía a la que alude el primer párrafo del art. 28.1 RLSG cuando el ámbito en el que se pretende edificar y urbanizar simultáneamente se desarrolla a través de un sistema de actuación directo?"

D) Cuestión 4: A los efectos del cálculo de la garantía a la que alude el primer párrafo del art. 28.1 RLSG, ¿cómo debe interpretarse la expresión "coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno"?"

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 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 Nigrán cuenta con Normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo del 16.05.1991, ratificado el 16.10.1991. La normativa está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 23.11.1991.



Las NSP están sometidas al régimen establecido en el número dos 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 y, en consecuencia, conservarán su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella conforme las siguientes reglas:

“b) Al suelo urbanizable delimitado, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo urbanizable.

Al suelo urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico.”

Las NSP clasifican el ámbito SAU-3 Área Alta al que se refiere la consulta como suelo apto para la urbanización. El artículo 3.6.3 de la normativa de las NSP prevé para el ámbito la división en dos sectores a desarrollar mediante los respectivos planes parciales.

Según la documentación aportada, el sector 1 está delimitado y ordenado en el Plan parcial modificado y aprobado en fecha 26.09.1997 (BOP 21.11.1997) y, en consecuencia, de conformidad con la disposición transitoria primera de la LSG, resultaría de aplicación para el sector lo dispuesto en la dicha ley para el suelo urbanizable.

TERCERA.- Es preciso advertir que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

Por lo tanto corresponde al ayuntamiento determinar el régimen que resulta de aplicación al ámbito en cuestión, a la vista de las circunstancias concurrentes y requisitos exigidos en función de la categoría de suelo que resulte de aplicación. Al mismo tiempo, la competencia para la ejecución del planeamiento urbanístico se configura como una función sujeta al control municipal, según los artículos 94.1 de la LSG y 219.1 del RLSG.

En consecuencia, dado que la consulta municipal se refiere a un ámbito y una casuística concreta de expedientes de otorgamiento de licencias, deberán ser objeto de análisis en el correspondiente expediente municipal, a la vista de las circunstancias concurrentes. En todo caso, sin entrar en los supuestos concretos formulados pero en relación a algunas cuestiones que inciden en la interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

CUARTA.- En primer lugar cabe hacer referencia a la previsión que el planeamiento urbanístico municipal hace con fines de garantizar la homogeneidad arquitectónica del conjunto de diferentes hileras de la ordenación de viviendas unifamiliares adosadas. Así, establece que las licencias se concedan previa presentación de un *proyecto básico conjunto en el que se detalle el tratamiento de los materiales y acabados* a utilizar en el exterior, concretamente, se cuestiona si dicha exigencia procede únicamente cuando se



pretenda realizar una promoción conjunta de viviendas pero no en el caso de tratarse de promoción individual.

Entre las normas de aplicación directa para la adaptación al ambiente y la protección del paisaje, el artículo 91.c) de la LSG determina que las construcciones deberán adaptarse al ambiente en el que estén ubicadas y, para tal efecto su tipología y los materiales y los colores empleados deberán favorecer la integración en el contorno inmediato y en el paisaje; por su parte el número 4 del artículo 216 del RLSG establece que las normas de aplicación directa deben ser concretadas por el ayuntamiento respectivo, en forma de determinaciones justificadas incluidas en los instrumentos de planeamiento urbanístico aplicables, o bien en forma de condiciones que se impongan en los títulos habilitantes de naturaleza urbanística y demás autorizaciones que procedan, en desarrollo justificado de las citadas determinaciones.

La competencia para formular el planeamiento urbanístico municipal corresponde al ayuntamiento, que según lo indicado anteriormente puede contemplar determinaciones tendentes a garantizar la integración de la ordenación propuesta en el entorno o, como en el caso analizado, medidas tendentes a alcanzar una homogeneidad arquitectónica de las viviendas proyectadas, correspondiendo también al ayuntamiento, en el ejercicio de su competencia para la interpretación del planeamiento urbanístico municipal, determinar la concreta aplicación de tal previsión en cada caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada expediente.

En definitiva, las licencias urbanísticas son los títulos administrativos reglados mediante los cuales la administración competente permite la ejecución material de los actos de edificación y uso del suelo proyectados, tras la comprobación de que se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente y de que reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad (artículo 349 del RLSG); y la competencia para su otorgamiento corresponde al ayuntamiento según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, tal y como determina el artículo 352 del RLSG.

QUINTA.- Las demás cuestiones que pasan a analizarse a continuación se refieren a las reglas para la edificación y urbanización simultánea establecidas en el artículo 28.1 del RLSG, en concreto, se pueden aplicar cuando no resulta previsible que al final de la edificación la parcela vaya a contar con todos los servicios necesarios para tener la condición de solar, si es necesario asegurar la ejecución de la urbanización mediante aval en un sistema de actuación directo, y cuál es el alcance del inciso "coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno".

Conviene apuntar de inicio que tal como establece artículo 11.2 del *Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por lo 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 deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.



Para la ejecución del planeamiento urbanístico, el artículo 95 de la LSG exige como requisito previo, en todo caso, la aprobación definitiva del plan que contenga la ordenación detallada, 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.

Y excepto en el supuesto 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, esa ejecución material debe realizarse por polígonos completos, siendo esas delimitaciones los ámbitos territoriales que comportan la ejecución integral del planeamiento, de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de justa distribución de cargas y beneficios, de cesión y de urbanización en la totalidad de su superficie, regulados para el suelo urbanizable en el artículo 29 de la LSG.

De este modo, en el suelo urbanizable la realización de la edificabilidad está unívocamente asociada a la transformación urbanística del polígono en el que se integra, siendo de interés que el artículo 7.4 del RDL 7/2015 define su inicio y finalización en los siguientes términos:

"Las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, comience la ejecución material de estas. La iniciación se presumirá cuándo exista acta administrativo o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquier de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación."

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuándo concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, cumpliéndose los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que se había debido producir recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras."

En ese marco legal, una vez iniciada y antes de finalizar la actuación de urbanización del correspondiente polígono de ejecución, el artículo 28.1 del RLSCG permite en ese intervalo anticipar la ejecución de la edificabilidad, siempre que se cumplan las siguientes condiciones que garanticen el efectivo cumplimiento a la propiedad del suelo de los deberes exigidos para legitimarla:

"1. En suelo urbano no consolidado y urbanizable no podrá ser edificado ni parcelado ningún terreno que no reúna la condición de solar, salvo 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. [...].*

Con independencia del cumplimiento de esas condiciones, corresponde al ayuntamiento, a la vista de las circunstancias técnicas, de gestión urbanística y programáticas de cada expediente, valorar si es factible una ejecución y finalización razonablemente concurrente en el tiempo, dado que el artículo 28.1 del RLSG permite sincronizar la materialización de la edificabilidad prevista para cada polígono con el deber de ejecución de la urbanización, exclusivamente cuando *“se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación”*.

En todo caso, en cuanto a las condiciones tasadas del precepto interesa destacar que:

a) En el plano temporal, los apartados a), b), y c) del artículo 28.1 establecen reglas para que actividad urbanizadora y la edificatoria coincidan en el tiempo.

Entre ellas, el título habilitante no podrá otorgarse hasta la aprobación definitiva de los instrumentos de equidistribución y urbanización y la ejecución de la edificación no podrá comenzar mientras no se inicie formalmente la ejecución de las obras de urbanización del polígono. Dicho inicio se produce *“una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.” (art.7.4 del RDL 7/2015).*

b) En el plano material, el artículo 28.1 exige que la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación se asegure mediante aval que deberá alcanzar el coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno.

Este deber tiene por objeto asegurar el cumplimiento del deber regulado en el artículo 29.c) de la LSG: *“c) Costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización del sector y las infraestructuras de conexión con los sistemas generales existentes, así como las obras necesarias para la ampliación y el refuerzo de los citados sistemas, de forma que se asegure su correcto funcionamiento teniendo en cuenta las características del sector y de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el plan general”*.

SEXTA.- Conforme a los artículos 111, 116,1 y 117.1 de la LSG son sistemas de actuación directos el de cooperación y el de expropiación; en el primero los propietarios acercan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a ellos, en tanto que mediante el segundo sistema, la administración expropiadora obtiene la propiedad de todos los bienes y derechos incluidos en el polígono y ejecuta las obras de urbanización.



Conforme a los deberes de la propiedad regulados en el artículo 29.c) de la LSG, en el sistema de expropiación los costes de urbanización corren a cargo de la administración expropiadora, pero en el sistema de cooperación, asume ese deber la propiedad del suelo, que debe costear las obras de urbanización del sector y las infraestructuras de conexión con los sistemas generales existentes, así como las obras necesarias para la ampliación y el refuerzo de los citados sistemas, de forma que se asegure su correcto funcionamiento teniendo en cuenta las características del sector y de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

Más concretamente, la totalidad de los costes de la urbanización y los generales del planeamiento y de la gestión serán sufragados por los afectados en proporción a los aprovechamientos que respectivamente les correspondan (artículo 114.1 de la LSG).

Por lo que tanto para el sistema de cooperación como para los sistemas de actuación indirectos de concierto y compensación, el aval debe cubrir los gastos de la actuación no anticipados que resulten de la cuota de participación de la parcela de resultado, según la cuenta de liquidación provisional del instrumento de equidistribución.

Por otro lado, cuando es el caso, es garantía para el cumplimiento del deber ejecutar las obras de urbanización del artículo 29.c) de la LSG por lo que no sería necesario en el sistema de cooperación en el que la ejecución corresponde al ayuntamiento respectivo.

A tal efecto, en relación al alcance del aval en los sistemas de concierto y compensación, cabe significar que, con carácter general, el artículo 230 del RLSG establece que en los sistemas de actuación indirectos, su promotor, con carácter anterior al inicio de las obras de urbanización, deberá prestar ante el municipio la garantía del exacto cumplimiento de los deberes de ejecución del plan, por importe del 10% del presupuesto de ejecución material del proyecto.

Y para la ejecución anticipada de la edificación, las condiciones para alcanzar la condición de solar del artículo 18 de la LSG no se limitan a la existencia de los requisitos fácticos vinculados a la concreta parcela, ya que lo su apartado 2 también establece:

“Los terrenos incluidos en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable solo podrán alcanzar la condición de solar después de la ejecución del correspondiente planeamiento urbanístico, incluyendo las obras de urbanización exigibles para la conexión con los sistemas generales existentes y, en su caso, para su ampliación o refuerzo.”

Como ya indicamos, la ejecución del planeamiento se hace por polígonos completos, con las excepciones señaladas en el artículo 100.2 de la LSG y conforme al artículo 113.3 de la LSG el deber de ejecutar la urbanización se considerará cumplido con la recepción por el ayuntamiento de las obras previstas en el correspondiente proyecto de urbanización.

Asimismo, el artículo 229.1 del RLSG establece que la ejecución de la totalidad de las obras de urbanización del polígono es responsabilidad de quien tenga la condición de promotor, sin perjuicio de que los gastos de urbanización correspondan a los propietarios.



En consecuencia, para la ejecución anticipada de la edificación en los sistemas de concierto y compensación debe prestarse garantía de la promoción para la correcta ejecución del polígono, incluyendo las obras de urbanización exigibles para la conexión con los sistemas generales existentes y, en su caso, para su ampliación o refuerzo, por lo que deberá existir aval que complete la garantía del artículo 230 del RLSG hasta el importe del 100% del presupuesto de ejecución material del proyecto.

Conforme al artículo 230 del RLSG, la garantía no será devuelta o cancelada hasta que, producida la recepción de las obras, transcurra un año de garantía de las obras.

CONCLUSIONES

1.- La competencia para formular el planeamiento urbanístico municipal corresponde al ayuntamiento, que puede contemplar determinaciones tendentes a garantizar la integración de la ordenación propuesta en el entorno o mismo medidas para alcanzar una homogeneidad arquitectónica de las viviendas proyectadas, correspondiendo también al ayuntamiento, en el ejercicio de su competencia para la interpretación del planeamiento urbanístico municipal, determinar la concreta aplicación de tal previsión en cada caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes.

2.- El artículo 28.1 del RLSG permite sincronizar la materialización de la edificabilidad prevista para cada polígono de ejecución del suelo urbanizable con el deber de ejecución de la urbanización exclusivamente cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación.

Sin perjuicio del cumplimiento de las reglas señaladas en el dicho precepto y en el marco de su competencia urbanística para la ejecución del planeamiento, corresponde al ayuntamiento respectivo, a la vista de las circunstancias técnicas, de gestión urbanística y programáticas de cada expediente, valorar si es factible una ejecución y finalización razonablemente concurrente en el tiempo. En todo caso, el título habilitante no podrá otorgarse en tanto no estén aprobados todos los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución que sean necesarios para legitimar las actuaciones de urbanización.

3.- La constitución del aval del coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno que asegure la ejecución simultánea de la edificación y urbanización del suelo urbanizable debe asegurar el cumplimiento del deber regulado en el artículo 29.c) de la LSG. Este aval resulta exigible para los sistemas de actuación indirectos de concierto y compensación, no así en el de cooperación en el que la ejecución corresponde al ayuntamiento respectivo.

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.

