

Informe sobre el alcance del deber de cesión de terrenos necesarios para apertura de viario preciso en el suelo de núcleo rural en aplicación del artículo 24.2 de la LSG y 36.2 del RLSG (Ayuntamiento de Xove, Expediente 26/027)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 05.06.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 32218/RX 171223) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Xove, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, relacionada con una solicitud de legalización de la obra de rehabilitación y cambio de uso de edificación y una consulta acerca de la posibilidad de acometer la rehabilitación de otra edificación, en ambos casos, consta representado en los planos de ordenación del PGOM un viario que no existe materialmente:

"1º.- El artículo 24.2 de la LSG, y su equivalente artículo 36.2 del RLSG, parecen condicionar la cesión de terrenos para la apertura o regularización de un viario, a que sean PRECISOS. Si esto es así, cabe preguntar en que supuesto/s puede no ser obligatoria la cesión de terrenos por no ser PRECISA la apertura o regularización de un viario. Así, en los casos como los anteriormente expuestos, cuando la parcela afectada por el deber de cesión y las parcelas colindantes hayan resuelto el acceso rodado de uso público -en este caso viario público- sin necesidad de aperturar o regularizar un nuevo viario se formulan las siguientes alternativas con fin de obtener debida asistencia por la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

- Alternativa A: No resulta exigible el deber de cesión al no ser precisa la apertura del nuevo viario (dado que el acceso público ya está garantizado), por lo que procedería la concesión de licencia sin imponer el deber de cesión.

- Alternativa B: Resulta igualmente exigible el deber de cesión, entendiendo que la necesidad de la apertura o regularización se presume por el mero hecho de estar grafiada en los planos de ordenación del PGOM; por lo tanto, dicho deber solo podría eliminarse mediante una modificación del planeamiento.

2º.- En relación con la consulta, anterior es necesario preguntar si la respuesta otorgada sería otra en el caso de encontrarnos ante una actuación a ejecutar sobre una construcción tradicional de las definidas en el artículo 40 de la LSG."

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 Xove cuenta con Plan general de ordenación municipal (en adelante PGOM), aprobado definitivamente el 12.06.2012, publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 121, del 26.06.2012 y su normativa se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lugo* núm. 162, del 14.07.2012.

La disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en el sucesivo, LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece en su apartado primero lo siguiente:

"1. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y 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 de núcleo rural y a sus áreas de expansión, 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.

Esa letra c) de la referida disposición transitoria es puntualizada por el apartado 1 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (en lo 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"*, que desarrollan los correlativos artículos 24 a 26 de la LSG.

En consecuencia, al suelo de núcleo rural del Ayuntamiento de Xove resultan de aplicación los parámetros urbanísticos de su PGOM, en lo que no contradigan el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural de la LSG y de su reglamento, 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.

TERCERA.- El escrito municipal aporta información del planeamiento, catastro histórico y actual, inventario municipal de bienes y realidad material relativa a dos expedientes municipales de actuaciones de rehabilitación en el suelo de núcleo rural, ambas emplazadas en parcelas afectadas por la previsión de viario en el PGOM, que según indica la solicitud no existe materialmente.

Atendiendo a esos antecedentes, el Ayuntamiento consulta sobre la interpretación de la expresión *"terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso"* contenida en el artículo 24.2 de la LSG, para dar cumplimiento al deber de cesión de terrenos en el suelo de núcleo rural.

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 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.

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 de que la parcela afectada por el deber de cesión y las parcelas colindantes hayan resuelto el acceso rodado de uso público sin necesidad de la apertura o regularización de lo nuevo viario, así como para el supuesto de las edificaciones tradicionales definidas en el artículo 40 de la LSG.

CUARTA.- Sobre la obligación de cesión en suelo de núcleo rural ya tuvo ocasión de pronunciarse la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en varias ocasiones, entre otros en los informes XCP-22/021; XCP-22/029; XCP-23/009; XCP-23/011; XCP-23/055; XCP-23/057; XCP-23/065 XCP-24/021, XCP-25/006, XCP-25/009, XCP-25/034 y que pueden consultarse en el siguiente enlace:

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

El artículo 13.1 de la LSG, relativo al régimen de la propiedad, establece que *“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.”*

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 a dicho ámbito o parcela por el planeamiento”*, el que de manera espacial se delimita en la *“alineación”*, ya que este concepto se define en el apartado 5.a) del mismo anexo, como *“la línea señalada por los instrumentos de planeamiento urbanístico que establece la separación de las parcelas edificables con respecto a la red viaria o al sistema de espacios libres y zonas verdes públicos.”*

En concreto, el deber de cesión de terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario se configura como uno de los deberes de las personas propietarias del suelo de núcleo rural enmarcada en el régimen jurídico general de esta clase de suelo, particularmente, en el artículo 24.2 de la LSG que establece que *“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."

Al amparo del artículo 56.1.c) de la anterior Ley 9/2002, el PGOM de Xove señala las alineaciones del suelo de núcleo rural, siendo estas líneas las que delimitan unívocamente los terrenos de cesión gratuita, indistintamente de la razón de su fijación en el planeamiento urbanístico, que resulta obligación legal impuesta a los propietarios del suelo, cuando pretendan parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes.

El informe XCP-22/021 analiza el concepto de rehabilitación integral, siendo el ayuntamiento el que debe evaluar la obligación de cesión obligatoria en los expedientes que motivan la consulta, a la vista del alcance de la intervención sobre la edificación.

En todo caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 51.2 y 83 de la LSG, el ayuntamiento siempre puede proceder a la modificación de su planeamiento general en el ejercicio de sus competencias para formular el planeamiento urbanístico, estableciendo el artículo 83.1 de la Ley que cualquier modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico habrá de fundamentarse en razones de interés público debidamente fundamentadas.

QUINTA.- En segundo lugar, el ayuntamiento consulta si la respuesta otorgada sería otra en el caso de encontrarnos ante una actuación a ejecutar sobre una construcción tradicional de las definidas en el artículo 40 de la LSG.

La Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se pronunció sobre idéntica cuestión en el informe XCP-055/2023, en los siguientes términos:

"TERCERA.- La primera cuestión objeto de este informe es la relativa al deber de cesión de terrenos destinados a la apertura o regularización del viario en los casos en los que se pretenda ejecutar una obra en una edificación existente de carácter tradicional del artículo 40 de la LSG situada en suelo de núcleo rural.

El régimen jurídico general del suelo de núcleo rural se regula en los artículos 23 a 26 de la LSG y 36 a 40 del RLSG.

Concretamente, el artículo 24.2 de la LSG señala que "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".

Por su parte, el artículo 40 LSG contempla un régimen de carácter excepcional, que difiere del régimen general previsto para las nuevas edificaciones en suelo rústico o de núcleo rural, y que constituye uno de los mecanismos que la normativa urbanística vigente contempla entre las medidas para favorecer la conservación y recuperación del patrimonio construido, frente a la proliferación de las nuevas edificaciones.

El número 2 de este precepto, relativo a las obras admisibles en este tipo de edificaciones, establece lo siguiente:



"2. Luego de la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, y sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos aplicables excepto el límite de altura, se permitirá su reforma, rehabilitación y reconstrucción y su ampliación, mismo en volumen independiente, sin que la ampliación pueda superar el 50% del volumen originario de la edificación tradicional. En cualquier caso, se deberán mantener las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria".

Pues bien, el artículo 40.2 de la LSG exime del cumplimiento de los parámetros urbanísticos aplicables, excepto el límite de altura, pero no exceptúa del cumplimiento del resto de las determinaciones de planeamiento, como la señalización de alineaciones (artículo 55.1.c) de la LSG).

En este sentido, el deber de cesión de terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario se configura como uno de los deberes de las personas propietarias del suelo de núcleo rural, pero no constituye un parámetro urbanístico aplicable, sino un deber enmarcado en el régimen jurídico general de esta clase de suelo.

Esta obligación, con carácter general y sin perjuicio de lo que se expondrá a continuación, no puede exceptuarse por el hecho de que exista una edificación o construcción sobre la superficie objeto de cesión, ya que el señalamiento de las alineaciones constituye una determinación del planeamiento general, que tiene carácter de disposición de carácter general y, por lo tanto, resulta de obligado cumplimiento.

CUARTA.-[...]

A pesar de la regla general indicada en la consideración jurídica anterior, es preciso tener presente que, según lo dispuesto en los artículos 26.1.e) de la LSG y 40.1.e) del RLSG, en los núcleos rurales está prohibido "... el derrumbamiento de muros tradicionales de rueiros y corredoiras, excepto disposición del planeamiento que lo autorice".

Asimismo, los artículos 26.1.g) de la LSG y 40.1.g) del RLSG, señalan que constituye una actuación incompatible en los núcleos rurales y, en consecuencia, también está prohibida "la demolición de las construcciones existentes, excepto en los siguientes supuestos:

- Construcciones que no presenten un especial valor arquitectónico, histórico o etnográfico.*
- Todos los añadidos y edificaciones auxiliares que desvirtúen la tipología, la forma y el volumen de cualquier edificación primitiva o que por sus materiales supongan un efecto distorsionador para la armonía y la estética del conjunto edificatorio o no sean propios del asentamiento rural tradicional".*

A la vista de la regulación expuesta, debe entenderse que, en aquellos supuestos en los que concurran especiales valores a proteger, por tratarse de edificaciones o construcciones con especiales valores arquitectónicos, históricos o etnográficos, la viabilidad de la aplicación conjunta del deber de cesión y de dichas prohibiciones queda supeditada a una interpretación integrada y coherente de las normas tendentes a dar prioridad al régimen de protección patrimonial que se contempla para las edificaciones tradicionales y que deriva directamente tanto de la legislación urbanística como de la legislación de patrimonio cultural.

Por lo tanto, cabe la posibilidad de mantener elementos de una edificación existente de carácter tradicional que no respeten las alineaciones fijadas en el planeamiento en aquellos casos en los que concurran especiales valores a proteger y, a consecuencia de la ponderación de las circunstancias concurrentes, se opte por dar prioridad al régimen de protección patrimonial de tales elementos, exceptuándose y en tal caso el deber de cesión de la parte del terreno que ocupen los elementos objetos de protección patrimonial.



En todo caso, corresponderá al ayuntamiento evaluar, a la vista del proyecto y de la documentación obrante en el expediente, si los elementos de la edificación, en este caso la escalera de acceso, presentan un singular valor arquitectónico, histórico o etnográfico que justifique su conservación frente al cumplimiento del deber de cesión.”

CONCLUSIONES

1.- Conforme al artículo 24.2 de la LSG 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.

Cuando las alineaciones están definidas en el planeamiento estas delimitan ese 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 el Anexo I del RLSG.

2.- La cesión de terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario prevista en el artículo 24.2 de la LSG no constituye un parámetro urbanístico aplicable, sino un deber de las personas propietarias del suelo de núcleo rural enmarcado en el régimen jurídico general de esta clase de suelo, por lo que, en principio y con carácter general, resulta exigible en el supuesto de edificaciones existentes de carácter tradicional del artículo 40 de la LSG.

3. Con carácter excepcional, al amparo de lo previsto en el artículo 26.1.e) y g) de la LSG, cabe la posibilidad de mantener elementos de una edificación existente de carácter tradicional que no respeten las alineaciones fijadas en el planeamiento en aquellos casos en los que concurren especiales valores arquitectónicos, históricos o etnográficos a proteger y, a consecuencia de la ponderación de las circunstancias concurrentes, se opte por dar prioridad al régimen de protección patrimonial de tales elementos, exceptuándose en tal caso el deber de cesión de la parte del terreno que ocupen los elementos objeto de protección patrimonial.

En todo caso, corresponderá al ayuntamiento evaluar, a la vista del proyecto y de la documentación obrante en el expediente, si los elementos de la edificación presentan un singular valor que justifique su conservación frente al cumplimiento del deber de cesión.

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.

