

Informe sobre interpretación de los artículos 20.a) y 24.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia y 36.2 del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (COAG - Expediente XCP 22/021).

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 27.07.2022 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2022/1943430) escrito del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia en el que solicita informe sobre las siguientes cuestiones:

1.- *"Su interpretación en relación a los supuestos en los que legalmente resulta obligada la cesión de terrenos fuera de las alineaciones en el suelo urbano consolidado y en el suelo de núcleo rural (artículos 20 a) y 3 LSG y artículos 30 a) y 3 RLSG), y en concreto con la aclaración de que debe entenderse por "edificación" y, por lo tanto, que debe entenderse por "construir nuevas edificaciones" y "sustituir o rehabilitar íntegramente" las edificaciones existentes.*

2.- *En base a lo anterior, su interpretación sobre si la construcción de un muro de contención, muro de cierre, la construcción de una piscina y/o alpendres de escasa complejidad técnica- casos muy comunes en la realidad-representan supuestos de obligada cesión de los terrenos fuera de alineaciones, tanto cuando ya existe una vivienda edificada preexistente como en caso de que no exista aún.*

3.- *Su interpretación sobre si en los referidos supuestos el terreno fuera de alineaciones que sea obligado ceder deber ser urbanizado por cuenta del cedente".*

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 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 personas titulares de la presidencia de los colegios profesionales.

SEGUNDA.- La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG) fue modificada por la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, en concreto por el artículo 14, dando nueva redacción, entre otros, a los artículos 20 y 24.

De acuerdo con la citada modificación, el artículo 20 pasa a tener la siguiente redacción:

"En suelo urbano consolidado, los propietarios tienen los siguientes deberes:

a) Ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento cuando pretendan parcelar, edificar y ampliar el volumen o rehabilitar íntegramente edificaciones existentes".

El apartado 2 del artículo 24 de la LSG queda con el siguiente tenor literal:

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

TERCERA.- Respecto del concepto de edificación, el artículo 2.2 letra a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, define los actos de edificación como "*obras 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 residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

CUARTA.- El concepto de rehabilitación integral no se recoge expresamente en las normas urbanísticas ni en las específicas relativas a la arquitectura o a la edificación.

El apartado 9 del anexo I del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG) define rehabilitación como las *“acciones o medidas que tienen por objeto permitir la recuperación de un uso original perdido o la implantación de un nuevo uso compatible con el inmueble”*, pero no recoge una definición de rehabilitación integral.

La Dirección General del Catastro, en la Circular 04.04/2016/P, de 26 de mayo, sobre el criterio para la consideración del coeficiente de antigüedad en los casos de reforma que no puedan interpretarse como reconstrucción o rehabilitación integral a incluir en las ponencias totales y para el valor de referencia, hace referencia, en su instrucción primera, al concepto de rehabilitación integral en los siguientes términos:

“Tienen el carácter de reconstrucción o rehabilitación integral las obras realizadas en una construcción existente que provocan la restitución total a su estado original. Si dichas obras mantienen la estética y la funcionalidad, respetando el valor histórico de dicha construcción, suelen denominarse obras de restauración total. Sin embargo, por lo general, la rehabilitación integral suele venir acompañada de una adecuación tanto estructural como funcional, proporcionando mejores condiciones de uso y seguridad, de forma que puede requerir la reconsideración de la categoría constructiva previamente asignada para su adecuación con los costes reales actualizados.(...)”.

En atención a la definición de rehabilitación del RLSG y a los criterios establecidos por la Dirección General del Catastro para la rehabilitación integral, se entiende por rehabilitación integral **el conjunto de acciones o medidas que tengan por objeto la recuperación de un uso original perdido o la implantación de un nuevo uso compatible, que suele venir acompañada de una adecuación tanto estructural como funcional, proporcionando mejores condiciones de uso y seguridad y que suponga la restitución de la totalidad de la edificación al estado equivalente de una obra de nueva edificación.**

QUINTA .- Las obras de construcción de un muro de cierre no constituyen propiamente un acto de edificación y uso del suelo a los efectos de los artículos 20 y 24 de la LSG, toda vez que el muro no tiene encaje en el concepto de edificación expuesto anteriormente, y por lo tanto su construcción en suelo urbano y en suelo de núcleo rural no implicaría el deber de ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones ni proyecta un uso del suelo.

Lo mismo debemos indicar en relación con las piscinas y con los alpendres 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, por lo que tampoco en este caso su implantación daría lugar al deber de cesión establecido en el artículo 20 y 24 de la LSG.

SEXTA.- Para concluir, los supuestos referidos en la consideración anterior no determinan el deber de cesión gratuita al ayuntamiento de los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones, por lo que no resulta exigible el deber de urbanizar tales terrenos por cuenta de la persona cedente.

Con carácter general, respecto de los demás casos enunciados en los artículos 20.a) y 24.2 de la LSG, que determinan el deber de cesión, debe indicarse que no existe el deber de urbanizar los terrenos cedidos en los supuestos en los que se pretenda parcelar.



En los supuestos en los que se pretenda edificar o rehabilitar integralmente edificaciones existentes, es preciso diferenciar los supuestos del suelo urbano consolidado y del suelo de núcleo rural.

Así, el artículo 20 de la LSG establece como obligación de los propietarios del suelo urbano consolidado:

"b) Completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen, si aún no la tienen, la condición de solar, en los supuestos de edificar o rehabilitar íntegramente. A tal efecto, afrontarán los costes de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y ejecutar las obras necesarias para conectar con las redes de servicios y viales en funcionamiento".

Respecto del suelo de núcleo rural, en los casos en los que exista el deber de cesión gratuita a los ayuntamientos de los citados terrenos, es necesario tener en cuenta que el artículo 24.3 de la LSG, desarrollado por el artículo 36.3 del RLSG, dispone lo siguiente:

"3.- En el caso de construcciones de nuevas edificaciones o cambio de uso de las existentes o de rehabilitaciones integrales, deberán además ejecutar a su costa la conexión con los servicios existentes en el núcleo (artículo 24.3 de la LSG).

Los servicios existentes en el núcleo deberán estar dimensionados de acuerdo con lo que establezca la legislación sectorial, sin que quepa imputar a las personas propietarias del suelo deberes de desarrollo o redimensionamiento de los servicios que, de acuerdo con la respectiva legislación sectorial, corresponderán a las entidades titulares de las infraestructuras o gestoras de los servicios".

Este precepto debe ser interpretado en relación con el artículo 24.4 de la LSG, que establece que *"Podrá autorizarse la ejecución simultánea de las obras de acometida, urbanización y edificación. El municipio deberá exigir garantías suficientes del cumplimiento de este deber".* La referencia a la urbanización contenida en este artículo induce a concluir que se refiere al terreno cedido y, por tanto, que existe el deber de urbanizar tal terreno.

Esta argumentación encuentra su apoyo, asimismo, en el artículo 24.5 de la misma norma, que dispone que *"Para edificar en el ámbito de los núcleos rurales deberá disponerse de acceso rodado de uso público y ejecutarse la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo rural o en sus cercanías. En el caso de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, esta conexión solo será exigible cuando existan redes públicas o pertenecientes a las comunidades de usuarios reguladas por la legislación sectorial de aguas, autorizadas y con capacidad de servicio suficiente.*

En el caso de no exigirse la conexión con las redes de servicio, deberán resolverse estas por medios individuales con cargo al promotor o promotora de la edificación".

De la interpretación conjunta de los preceptos transcritos se desprende que el deber de cesión gratuita al ayuntamiento de los terrenos llevará consigo el deber de urbanizar por cuenta de la persona cedente.

En todo caso, corresponderá al ayuntamiento, al amparo de sus competencias, analizar, en función de las circunstancias de cada caso concreto, el alcance del deber de urbanizar en suelo de núcleo rural.

CONCLUSIÓN

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

2.- Pueden considerarse como rehabilitación integral el conjunto de acciones o medidas que tengan por objeto la recuperación de un uso original perdido o la implantación de un nuevo uso compatible, que suele venir acompañada de una adecuación tanto estructural como funcional, proporcionando mejores condiciones de uso y seguridad, y que suponga la restitución de la totalidad de la edificación al estado equivalente de una obra de nueva edificación.



3.- En el caso de construcción de muros, muros de contención, piscinas o pequeños alpendres 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 no es necesario ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso.

4.- El deber de urbanizar los terrenos únicamente resultará exigible en los casos en los que resulte obligatoria la cesión.

En los supuestos en los que se pretenda parcelar, no existe deber de urbanizar los terrenos cedidos.

En los casos en los que se pretenda edificar o rehabilitar íntegramente edificaciones existentes en suelo de núcleo rural, de la interpretación conjunta de los 24.3, 24.4 y 24.5 de la LSG y 36.3 del RLSG se desprende que el deber de cesión gratuita al ayuntamiento de los terrenos llevará consigo el deber de urbanizar por cuenta de la persona cedente. En todo caso, corresponderá al ayuntamiento, al amparo de sus competencias, analizar, en función de las circunstancias de cada caso concreto, el alcance del deber de urbanizar en suelo de núcleo rural.

En los casos en los que se pretenda edificar o rehabilitar íntegramente edificaciones existentes en suelo urbano consolidado, el artículo 20.1 b) de la LSG impone a la persona cedente el deber de urbanizar los terrenos cedidos por su cuenta.

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.

