

Informe sobre usos complementarios/compatibles al principal en el suelo de núcleo rural (Ayuntamiento de Ames – Expediente XCP-23/042)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 23.06.2023 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2023/1924959) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Ames en el que solicita informe a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre “la posibilidad de implantar en el suelo de núcleo rural usos complementarios o compatibles (construcciones auxiliares, galpones, garajes, piscinas, etc) cuando no existe el uso principal o característico residencial ...”.

En concreto, se solicita la emisión de informe sobre los siguientes extremos:

“- [...] se cuestiona si en el suelo de núcleo rural, solo existiendo en una parcela un uso principal o mayoritario de vivienda, es posible implantar en ella un uso complementario “cómo demanda del uso principal y en una proporcionada relación con este” (ej. construcción auxiliar, galpón, piscina, etc.) o si resulta autorizable el uso complementario sin existir el residencial.

Asimismo con frecuencia se pretende la realización de construcciones para usos complementarios en diferente parcela a la que se sitúa la vivienda, próxima a esta y en el mismo núcleo, sin posibilidad de agrupación; uso que responden a la necesidades de los residentes (ej. garaje o piscina en la parcela próxima la vivienda, ambas de la misma propiedad, separadas por uno viario del núcleo).

- A mayor abundancia, se suscita la cuestión relativa a la viabilidad de implantar, en una parcela que carece de un uso residencial, un uso compatible “en determinada proporción, pueden sustituir el principal, sin que este pierda su carácter, y decir, que siga contando con la mayor superficie edificable”; tales como pequeños terciarios en edificio exclusivo sin vivienda en la parcela, que consume parte de la edificabilidad de la parcela, ej. farmacia, pequeño comercio, u otros usos permitidos “que den respuesta a las necesidades de la población residente”.

En conclusión, surge la duda de cual sería la “proporcionada relación” o “determinada proporción” de los usos complementario y compatible respecto del principal y, asimismo, sí para la compatibilidad y complementariedad de los usos con el principal se toma cómo referencia la parcela en cuestión, o el propio núcleo rural en conjunto.”

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 Ames cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente el 28.06.2002, publicado en el Diario Oficial de Galicia del 19.07.2002 y en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 176, del 02.08.2002.

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, establece el siguiente:

“ 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:

[...]

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 influencias o tolerancia, se le aplicará íntegramente el dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en el que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable el previsto en el artículo 40 de esta ley”.

Tal como puntualiza el apartado 1 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), “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”.

En consecuencia, al suelo de núcleo rural de Ames se le aplicará el establecido en el planeamiento respectivo en cuanto a parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, si bien, en todo caso, deberá respetarse el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en la LSG y en su reglamento.

TERCERA.- Los usos permitidos en el suelo de núcleo rural están recogidos en el artículo 25 de la LSG, desarrollado por el artículo 39 de el RLSG, que establece lo siguiente:

“1. El planeamiento urbanístico definirá los usos y las condiciones de las edificaciones admisibles en los ámbitos delimitados como núcleo rurales de población, con supeditación a las determinaciones contenidas en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y en este reglamento (artículo 25.1 de la LSG).

2. El uso característico de las edificaciones en los núcleos rurales será el residencial. Se considerarán cómo complementarios los usos terciarios o productivos, actividades turísticas y artesanales, pequeños talleres, invernaderos y equipaciones, así como aquellos que guarden relación directa con los tradicionalmente ligados al asentamiento rural de que se trate o que den respuesta a las necesidades de la población residente en ellos (artículo 25.2 de la LSG).

El uso característico debe entenderse como el uso principal del núcleo. El carácter complementario de los usos enumerados en el punto anterior y sus condiciones serán definidos por el plan general para cada ordenanza que se establezca en el suelo de núcleo rural”.

CUARTA.- El Título X del PXOM de Ames prevé las condiciones particulares de la edificación en suelo de núcleo rural, así como las normas zonales y, en concreto, el artículo 10.2.3 se refiere a los usos permitidos en esta clase de suelo en los siguientes términos:



“En ambos grados (suelo de núcleo rural tradicional y suelo de núcleo rural disperso) el uso principal será el de vivienda unifamiliar aislada, adosada o pareada.

Usos complementarios, según el título V de la presente normativa serán:

- Industrial: Categorías A, B y C.*
- Terciario: Hospedaje grados 1º y 2º, Comercio grado 1º.1, 2.1 y 2.2 y grado 2º.3, oficinas grado 3º siempre en andar bajo.*
- Salas de reunión grado 1º.*
- Residencia comunitaria”.*

En canto a las condiciones generales de la edificación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.2.4 del PGOM, deberán cumplir las apuntadas en el título correspondiente.

QUINTA.- Tras el análisis del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en la LSG y en el RLSG, así como los usos permitidos en esta clase de suelo por el planeamiento urbanístico municipal, hace falta dar respuesta a las cuestiones suscitadas por el ayuntamiento en relación con la implantación de usos complementarios y compatibles.

Tal y como se expuso anteriormente, en el suelo de núcleo rural de Ames el uso principal es el de vivienda unifamiliar aislada, adosada o pareada y únicamente se permiten los usos complementarios industrial, terciario, salas de reunión grado 1º y residencia comunitaria.

Con carácter previo, conviene indicar que de la lectura del artículo 10.2.3 de la normativa del PGOM de Ames puede inferirse que el término “usos complementarios”, dadas las características de los usos enumerados, se emplea para referirse a los usos permitidos diferentes del principal. No obstante, no puede considerarse que el empleo indistinto del término “complementario” y “compatible” obedezca a una imprecisión, ya que en otras ordenanzas – por ejemplo, la Ordenanza “Zona 1ª. Grado 1º. Áreas de suelo urbano de Bertamiráns y Milladoiro” – se hace alusión a ambos tipos de uso.

Sin embargo, corresponderá al ayuntamiento valorar si se trata de un simple error material, susceptible de corregirse conforme el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas o, por el contrario, requerirá la tramitación de una modificación del plan general de ordenación municipal.

Aclarado lo anterior, la normativa del PGOM de Ames no indica que se entiende por uso complementario, por lo que, para estos efectos, cabe partir de las definiciones recogidas en el apartado 2 del Anexo I del RLSG, que define el citado uso en los siguientes términos:

“[...]

c) Uso permitido: uso que se ajusta a las previsiones de la ordenación urbanística propuesta. Los usos permitidos podrán ser mayoritario o principal, complementarios o compatibles.

d) Uso mayoritario o principal: uso permitido que dispone de mayor superficie edificable computada en metros cuadrados de techo.

y) Usos complementarios: usos permitidos cuya implantación viene determinada, como demanda del uso principal y en una proporcionada relación con este, por exigencia de la normativa urbanística, sectorial o del propio planeamiento.

[...]”.



En similares términos, el artículo 12.6 del Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA), aprobado por el Decreto 83/2018, de 26 de julio, define los usos complementarios como aquellos “cuya implantación viene determinada como demanda del uso principal”.

Las definiciones apuntadas permiten concluir que el uso complementario siempre está asociado a un uso principal, por lo que su implantación independiente y desvinculada de este uso principal desvirtuaría, precisamente, su carácter complementario.

Por lo tanto, en el suelo de núcleo rural de Ames únicamente podrán llevarse a cabo aquellos usos complementarios cuya implantación venga determinada como demanda del uso principal, en este caso vivienda unifamiliar, lo que impide que un uso complementario se implante sin existir un uso principal previo o en una parcela diferente. Además el uso complementario deberá ser proporcionado en relación con el principal, no pudiendo ser de dimensiones superiores a este último, ya que dicho extremo alteraría su carácter complementario.

SEXTA.- En segundo término, el ayuntamiento consulta sobre la viabilidad de la implantación en una parcela que carece de un uso residencial, de un uso compatible, como por ejemplo “pequeños terciarios en edificio exclusivo sin vivienda en la parcela” que den respuesta a las necesidades de la población residente.

La normativa del PGOM de Ames, igual que en el supuesto de usos complementarios, tampoco contiene una definición expresa de los usos compatibles.

No obstante, el artículo 5.1.5. regula el supuesto de diferentes usos compatibles en un mismo edificio, en los siguientes términos:

“1. Cuando en un mismo edificio coexista un uso compatible con el uso principal, cada uno de ellos cumplirá las especificaciones del uso que le fueran de aplicación.

2. Para la definición de las condiciones de edificación que correspondieran al edificio que las albergue, se tendrá en cuenta el uso que había tenido mayor superficie útil”.

De la redacción de este precepto, en concreto de su apartado 2, puede desprenderse que los usos compatibles pueden tener una superficie mayor que el uso principal sin establecer un porcentaje máximo.

Por lo tanto, a pesar de no contar con una definición expresa de usos compatibles, no sería posible tener en cuenta de forma complementaria la definición del artículo 12.7 del PBA ni la prevista en el apartado 2.f) del Anexo I del RLSG, ya que ambas exigen para el uso principal una mayor superficie (“Usos compatibles: usos que, en determinada proporción, pueden sustituir el principal sin que este pierda su carácter, es decir, que siga contando con la mayor superficie edificable”).

En todo caso, tal y como se expuso en la consideración jurídica cuarta, el PGOM de Ames no contempla, entre los usos permitidos en el suelo de núcleo rural, los usos compatibles, por lo que no se podrían llevar a cabo los mismos, por estar únicamente permitidos los usos complementarios del uso principal enumerados en el artículo 10.2.3 citado.

CONCLUSIÓN

1.- La implantación de usos complementarios permitidos por el PGOM de Ames en suelo de núcleo rural exige la existencia previa de un uso principal de vivienda en la misma parcela.



2.- No es posible la implantación de usos compatibles en el suelo de núcleo rural de Ames, ya que la ordenanza tan sólo prevé la implantación de usos complementarios enumerados en el artículo 10.2.3 de la normativa del PGOM.

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.

