

Informe sobre viabilidad de uso de vivienda comunitaria o residencia de personas mayores y posibilidad de cubiertas planas en suelo de núcleo rural (Ayuntamiento de Toén - Expediente XCP 23/027)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 26.04.2023 tuvo entrada en el Sistema Único de Registro (2023/1021806) escrito del director de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (en adelante, APLU), en el que manifiesta lo siguiente:

“El Ayuntamiento de Toén, mediante escrito que tuvo entrada en fecha 31/03/2023 en el registro de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (en adelante, APLU), solicita informe sobre la viabilidad del uso de vivienda comunitaria o residencia de personas mayores en suelo de núcleo rural, así como la viabilidad de cubiertas planas, conforme al régimen general de esta clase del suelo previsto en el Plan General de Ordenación Municipal de este municipio y a la Ley 2/2016, de 10 de febrero del Suelo de Galicia.

El informe se solicitó al amparo de la competencia de asesoramiento a los ayuntamientos adheridos a la APLU, conforme al previsto en el artículo 3 de los estatutos de esta entidad, aprobados por Decreto 213/2007, de 31 de octubre. Sin embargo, en atención a que el asesoramiento versa sobre aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de urbanismo, se considera pertinente elevar la solicitud de informe a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conforme al previsto en el Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula dicho órgano consultivo colegiado”.

La solicitud del ayuntamiento va acompañada de un informe técnico en el que se indica el siguiente:

“... El uso de vivienda comunitaria o residencia de mayores no está contemplado específicamente en el pxom, pero ... existe una margen de duda que conviene aclarar.

Por otra parte, conviene consultar sobre la tipología de las cubiertas, en concreto sobre la posibilidad de cubiertas planas independientemente de los informes sectoriales que procedan, por ser la solución preferida por la propiedad; pues a la vista de las limitaciones que impone el apartado 7.1 del citado art.158 del PGOM (el cual se refiere a la existencia de cumbres y como únicos materiales a la teja o pizarra), y toda vez que el planeamiento ciertamente puede ser más restrictivo que la citada ley, parece que se refiere exclusivamente a la cubiertas inclinadas con los citados materiales ...”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo 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 los ayuntamientos de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Toén cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 30.06.2003 y publicada su normativa urbanística en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense del 02.08.2003.



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

Conforme la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (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".

TERCERA.- La primera cuestión suscitada en la consulta municipal se refiere a la viabilidad del uso de vivienda comunitaria o residencia de personas mayores en suelo de núcleo rural, por lo que, en primer término, procede analizar las previsiones contenidas al respecto en el PGOM de Toén.

El artículo 158 de la normativa urbanística del PGOM contiene la "Ordenanza de suelo de núcleo rural", cuyas determinaciones, conforme a sus apartados 1 y 2, serán de aplicación a los núcleos rurales constituidos por agrupaciones de viviendas de carácter rural, así como por sus áreas de expansión.

Más concretamente, el apartado 6.3 de este precepto se refiere a los usos permitidos en esta clase de suelo y establece para estos efectos el siguiente:

"6.3.1 Uso característico. Residencial

6.3.2 Usos detallados permitidos. (...) c) Instalaciones: Excepcionalmente podrán autorizarse edificaciones destinadas a equipamiento comunitario, que reunirán las condiciones establecidas en el apartado 7 de este artículo (...)"

El artículo 51 de la normativa del PGOM, ubicado sistemáticamente en las "Normas de uso" (Normas 3), dispone el siguiente:

"De acuerdo con su naturaleza y a los efectos de este Plan, se distinguen los siguientes usos: a) Residencial: Vivienda.

(...)

d) Instalaciones: Equipamiento (Docencia, Asistencia Sanitaria, Sociocultural, Deportivo, Religioso y Servicios Públicos) (...)"

Por su parte, en las condiciones particulares de cada uno de estos usos recogidas en el Título II de la normativa del PGOM, se definen los usos residencial y equipamientos.

En este sentido, el artículo 52.1 considera uso residencial el "Edificio o parte de edificio destinado a residencia de particulares, familias o residencia comunitaria" y el apartado 2 añade que "... corresponde con carácter general a una vivienda unifamiliar, reunirá las condiciones establecidas en el apartado siguiente ...".

Y, de acuerdo con el artículo 62.1 de la normativa del PGOM, el uso equipamientos "Comprende todas las dotaciones destinadas a satisfacer las necesidades asistenciales, educativas, culturales, etc. de la población, sean públicas o privadas, así como de los servicios públicos en general".

Específicamente, el apartado 2 de este último precepto enumera las distintas clases del uso de los equipamientos y la letra b) se refiere al sanitario-asistencial, lo cual "Se corresponde con edificios y locales de tratamiento, diagnóstico, rehabilitación, prevención y/o alojamiento de pacientes, y



laboratorios de análisis clínicas, así como los de asilo y servicios de atención a la población con menor protección: niños, mayores, pobres, minusválidos. y cualquier otra población marginal (...)."

CUARTA.- Efectuadas las anteriores consideraciones, hace falta valorar si los usos pretendidos – residencia de personas mayores y vivienda comunitaria – pueden incardinarse en los usos permitidos por el planeamiento urbanístico para el suelo de núcleo rural.

El uso equipamiento sanitario–asistencial, tal y como se expuso, abarca una relación de actividades sin carácter limitativo e inclusivo de aquellos establecimientos, públicos o privados, que tengan por objeto usos con una predominante connotación asistencial.

Por lo tanto, puede concluirse que la residencia de personas mayores es susceptible de encuadrarse en el uso equipamiento sanitario–asistencial permitido por el planeamiento municipal para esta clase de suelo y su implantación deberá cumplir las condiciones de edificación establecidas en el artículo 158.7 de la normativa del PGOM.

Sin embargo, en lo relativo al encaje del uso de viviendas comunitarias en la relación de usos permitidos por el planeamiento municipal hace falta acudir a la regulación recogida en la normativa sectorial, nombradamente a la Orden del 18.04.1996 por la que se desarrolla el Decreto 243/1995, de 28 de julio , en lo relativo a la regulación de las condiciones y requisitos específicos que deben cumplir los centros de atención a personas mayores.

En este sentido, de conformidad con el apartado 3 del Anexo I de esta orden, las viviendas comunitarias "son equipos de pequeño o mediano tamaño destinados a albergar en régimen de convivencia casi familiar a un número máximo de 12 personas que, siendo autónomas o teniendo una dependencia moderada del grado I, niveles 1 y 2, no presenten graves problemas de movilidad".

Esa orden establece, asimismo, las condiciones materiales exigibles a las viviendas comunitarias, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Estarán situadas en pisos o vivienda unifamiliares, ya sea de forma unitaria o agrupada.
- Tanto en medio urbano como en el rural deberán estar integradas en un contorno vivo, próximas a los servicios sociales y sanitarios, y ubicadas en zonas suficientemente comunicadas o con fáciles accesos, recomendando también su emplazamiento en la cercanía de espacios verdes y paseos existentes.

Partiendo del concepto de vivienda comunitaria previsto en la normativa sectorial, puede extraerse que, a pesar de que la orden citada la considera como "pequeño equipamiento", se exige como condición que esté situada en un piso o en una vivienda unifamiliar, por lo que, desde la perspectiva urbanística, se trata de un uso residencial.

En definitiva, la normativa del PGOM de Toén contempla el uso residencial como uso característico en el suelo de núcleo rural y la definición del dicho uso contenida en las normas generales de uso incluye expresamente las residencias comunitarias, por lo que el uso de vivienda comunitaria está permitido en esta clase de suelo siempre, claro está, que se cumplan las exigencias del PGOM, como son las condiciones de edificación de la ordenanza de suelo de núcleo rural (con especial atención a la tipología y al volumen de las edificaciones), sin perjuicio del cumplimiento del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural del RLSG.

QUINTA.- El ayuntamiento consulta, asimismo, si a la vista de las limitaciones impuestas en el artículo 158.7.1.d) de la normativa del PGOM, resultarían viables las cubiertas planas.

El citado precepto exige que las cubiertas de las edificaciones del medio rural cumplan las siguientes condiciones:

"d-1) Las cubiertas tendrán una pendiente igual o inferior a la media de las existentes en el núcleo rural correspondiente, nunca superior a 40º, y estarán formadas por planos continuos sin roturas en sus pendientes. La altura máxima del lomo no superará los 3,60 m. contado desde la cara superior de la última loseta construida.



(...)

d-3) Salvo casos debidamente justificados y previa autorización preceptiva del Ayuntamiento, los materiales que se emplearán en la realización del revestimiento serán teja cerámica y/o loseta”.

El planeamiento urbanístico prevé el empleo de cubiertas inclinadas, pero admite que sean inferiores a la media de las existentes en el núcleo rural, sin limitar la pendiente mínima.

En todo caso, corresponderá a los órganos competentes del ayuntamiento, en el seno del procedimiento concreto para el otorgamiento del título habilitante de naturaleza urbanística, valorar la viabilidad de la cubierta propuesta.

Sin perjuicio del anterior, la actuación propuesta deberá cumplir las condiciones previstas en la ordenanza del suelo de núcleo rural, en particular las condiciones de estética establecidas en el artículo 158.8, relativo al mantenimiento de las condiciones ambientales del correspondiente núcleo, la morfología del asentamiento y la tipología de las edificaciones del lugar. Asimismo, deberá respetar las normas de adaptación al ambiente y protección del paisaje definidas en los artículos 91 de la LSG y 216 del RLSG, así como todas las condiciones para la integración de la edificación en medio rural recogidas en la ordenanza de aplicación, recomendándose tener en cuenta los contenidos de la “Guía de Buenas Prácticas para la Intervención en los Núcleos Rurales” del Instituto de Estudios del Territorio.

CONCLUSIÓN

1.- Las residencias de personas mayores pueden encuadrarse en el uso equipamiento sanitario-asistencial permitido por el PGOM de Toén para el suelo de núcleo rural y su implantación deberá cumplir las condiciones de edificación establecidas en el artículo 158.7 de la normativa del PGOM.

2.- Las viviendas comunitarias tienen encaje en el uso residencial permitido por el PGOM de Toén para el suelo de núcleo rural y su implantación deberá cumplir las exigencias del PGOM, como son las condiciones de edificación de la ordenanza de suelo de núcleo rural (con especial atención a la tipología y al volumen de las edificaciones), sin perjuicio del cumplimiento del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural del RLSG.

3.- El artículo 158.7.1,d) de la normativa del PGOM de Toén prevé el empleo de cubiertas inclinadas, pero admite que sean inferiores a la media de las existentes en el núcleo rural, sin limitar la pendiente mínima.

En todo caso, corresponderá a los órganos competentes del ayuntamiento, en el seno del procedimiento concreto para el otorgamiento del título habilitante de naturaleza urbanística, valorar la viabilidad de la cubierta propuesta.

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.

