

Informe sobre régimen jurídico aplicable al suelo urbano consolidado en ayuntamientos con planeamiento adaptado la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural en Galicia (LOUG) y requisitos para adquisición de la condición de solar (Colegio Territorial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de A Coruña - Expediente XCP 22/047)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 28.11.2022 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2022/2928139) escrito del presidente del Colegio Territorial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de A Coruña y Pontevedra en el que solicita asesoramiento a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a la vista del debate jurídico suscitado sobre las siguientes cuestiones, para que delimite:

.- "... si el régimen del estatuto de propiedad del suelo urbano consolidado en ayuntamientos con planeamiento adaptado a la LOUGA, viene delimitado por el PGOM y la propia LOUGA, o por el contrario, por el PGOM en todo aquello que no contravenga la LSG y el RLSG junto con estas mismas normas de aplicación directa".

.- " ... si para que un terreno clasificado como suelo urbano consolidado en planeamiento adaptados a la LOUGA adquiera la condición de solar, es suficiente con que las labores de urbanización estén limitadas al frente/s de las fachadas de la parcela en la que se actúa en aplicación de la interpretación hecha por la Diputación, o bien, es preciso en aplicación del criterio asentado por el habilitado del ayuntamiento, y preciso que las labores de urbanización no se limiten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretende construir".

.- "... si el deber de urbanizar para que los terrenos adquieran la condición de solar, en lo referente a la red viaria y las correspondientes aceras exigidas en el planeamiento, está limitado al/los frente/s de la/s fachada/s de la parcela en la que se pretendía edificar o rehabilitar afectando o no a terrenos privados colindantes; o por el contrario, si dicha red viaria y aceras deben ser ejecutadas hasta el punto de enlace con las redes generales existentes en las condiciones previstas en el planeamiento".

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 personas titulares de la presidencia de los colegios profesionales afectados por la ordenación del territorio y urbanismo.

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable al suelo urbano consolidado en ayuntamientos con planeamiento adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia

Antes de proceder al examen de la consulta formulada, debe advertirse que el carácter general de la misma y el desconocimiento del concreto instrumento de planeamiento urbanístico a lo que se



refiere determina la necesaria prudencia en la respuesta ofrecida e impide un mayor grado de concreción.

La primera cuestión suscitada se refiere al régimen jurídico aplicable al suelo urbano consolidado en municipios con planeamiento urbanístico adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (en adelante, LOUG).

Concretamente, el debate se centra en determinar si el régimen del estatuto de la propiedad del suelo urbano consolidado en esos ayuntamientos viene delimitado por el PGOM y la propia LOUG, o por el contrario, por el PGOM en todo aquello que no contravenga a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG) y su reglamento, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RSLG) junto con estas mismas normas de aplicación directa.

A estos efectos, la disposición transitoria primera de la 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 a las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo".

Esta disposición fue desarrollada por la disposición transitoria segunda del RLSG, que introdujo la siguiente puntualización en su apartado 1:

"1.- A los efectos de la indicada disposición primera, se entenderá por planeamiento adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, lo aprobado definitivamente de conformidad con ella y, en todo caso, el planeamiento que al amparo de la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, por haber conseguido, su aprobación provisional en el momento de su entrada en vigor, continuó su tramitación al amparo de la Ley 9/2002, sin adaptar sus determinaciones a ella".

Las disposiciones transitorias constituyen elementos finales de la norma que pretenden facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación y en este sentido las disposiciones transitorias de la LSG, tal y como manifiesta su exposición de motivos, *".. previenen las cuestiones que puedan derivar de la entrada en vigor de esta ley, para obtener el menor impacto posible a consecuencia de las innovaciones de la ley y garantizando la seguridad jurídica ..."*.

Ahora bien, este régimen transitorio en ningún caso puede suponer una total inobservancia del nuevo marco legal, toda vez que la disposición derogatoria única de la LSG deroga, entre otras normas, a la LOUG así como *"... cuantos preceptos de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico, se opongan a lo dispuesto en la ley"*.

En consecuencia, una interpretación integrada y coherente de ambas disposiciones permite concluir que al suelo urbano consolidado en planeamiento adaptados la LOUG resultará de aplicación íntegramente a lo establecido en el plan general para este tipo de suelo, siempre que dichas disposiciones no se opongan o sean contrarias a lo dispuesto en la legislación vigente, actualmente LSG, en cuyo caso la disposición de la LSG serán de aplicación directa por aplicación de lo dispuesto en su disposición derogatoria.

TERCERA.- Requisitos para la adquisición de solar por los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado.

En conexión con lo anterior, la segunda cuestión suscitada se refiere a las condiciones necesarias para que los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado en planeamiento adaptados a la LOUG adquieran la condición de solar, específicamente si resulta suficiente o no que las labores de



urbanización estén limitadas al frente/s de las fachadas de la parcela sobre la que se pretende construir

Concretamente, la solicitud formulada por el Colegio Territorial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local de A Coruña y Pontevedra alude a un precepto de un PGOM (de un ayuntamiento que no concreta) que establece lo siguiente:

"Para autorizar la edificación en el suelo urbano es preciso que la parcela reúna la condición de solar de acuerdo con lo establecido en el art. 16 de la LOUG. en las condiciones previstas en el Plan General o planes que lo desarrollen. Estas condiciones habrán de reunir las totalidad de las vías previstas en el Plan y en todo el frente de la parcela".

Para responder a esta cuestión, hay que tener en cuenta que el artículo 357. 2 del RLSG establece que las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y del planeamiento urbanísticos vigentes en el momento de su concesión.

Atendiendo a la legislación vigente, el marco de los derechos de los propietarios del suelo urbano se contempla en el artículo 19 de la LSG en los siguientes términos:

"Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho de completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solar y a edificar estos en las condiciones establecidas en esta ley y en el planeamiento aplicable [...]".

Y en cuanto al marco de deberes, el artículo 20 de la LSG, conforme a la redacción dada por la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, establece que los propietarios del suelo urbano consolidado tienen que cumplir, entre otros, los siguientes:

"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 integralmente edificaciones existentes"

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 integralmente. 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 viaria en funcionamiento.

[...]

d) Edificar los solares en el plazo establecido [...]".

De los preceptos transcritos resulta que en esta categoría de suelo la legislación restringe la posibilidad de edificar a los terrenos que reúnan la condición de solar, toda vez que dicho concepto queda ligado al régimen de derechos y deberes de la propiedad del suelo, que debe tener idéntico alcance para planes adaptados y no adaptados.

La definición legal de solar no constituye una determinación propia que debe contener el instrumento de planeamiento.

El artículo 19 de la LSG exige el cumplimiento de las condiciones establecidas en esa Ley además de las del planeamiento aplicable, lo que explica que opere, en todo caso, la regulación directa del artículo 18 de la LSG, que su vez fu desarrollado por el artículo 27 del RLSG:

"1.- Tendrá la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación que cuenten con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica e iluminación pública, en condiciones de caudal de potencia adecuadas para los usos permitidos. Si existe planeamiento, además de lo anterior, deberán estar urbanizados de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente (artículo 18.1 de la LSG).

A estos efectos, la urbanización debe conseguir no solo las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino a todas las infraestructuras necesarias



para que se puedan prestar los servicios públicos necesarios, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

Los servicios urbanos existentes 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, correspondan a las entidades titulares de las infraestructuras o gestoras de los servicios".

El segundo párrafo del citado artículo 18 resulta armonizado con el deber atribuido en el artículo 20 de la LSG a los propietarios del suelo urbano consolidado, que consiste en afrontar los costes de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y ejecutar las obras necesarias para conectar con las redes de servicios y viaria en funcionamiento.

En consecuencia, el artículo del PGOM al que hace referencia el Colegio Territorial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local de A Coruña y Pontevedra, que limita el deber de urbanizar únicamente en la frente de la parcela, se opone al régimen de aplicación directa de la LSG y del RLSG, por lo que se entiende derogado al amparo de la disposición derogatoria única de la LSG.

CUARTA.- Requisitos que debe reunir la urbanización para que el terreno adquiera la condición de solar.

Por último, se solicita aclaración sobre si el deber de urbanizar en el suelo urbano consolidado está limitado a los frentes de las fachadas de la parcela en la que se pretende edificar o rehabilitar afectando o no a terrenos privados colindantes; o por el contrario, si dicha red viaria y aceras debe ser ejecutada hasta el punto de enlace con las redes generales existentes en las condiciones previstas en el planeamiento.

A este respecto hay que tener en cuenta que la cualificación en un plan general de ordenación de un terreno de propiedad privada en el suelo urbano consolidado como sistema viario no determina su condición de vía pública ni que estuviere por este solo hecho afectado al dominio público con destino al uso público, ya que para eso se requiere de la transmisión efectiva del suelo desde el patrimonio del titular de origen al de la personalidad jurídica administrativa después de accionar los procedimientos habilitados para su obtención, ya sea por cesión obligatoria gratuita o los mecanismos de obtención oneroso según dispone el artículo 103 de la LSG.

Los planes adaptados a la LOUG contienen una identificación unívoca de las categorías de suelo urbano consolidado que, resulta declarativa del cumplimiento de la situación exigida en el artículo 12.a) de la derogada ley. Esto es, estar integrado por los solares o parcelas que por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que se puedan ejecutar simultáneamente con las de edificación.

Es decir, el ámbito objeto de la urbanización debe resultar de realización factible de manera que permita la ejecución directa y simultánea con la edificación en el momento en que el titular del suelo decida accionar su derecho a edificar o rehabilitar integralmente.

El artículo 20.a) de la LSG limita el deber de cesión gratuita de los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones cuando se pretenda parcelar, edificar y ampliar el volumen o rehabilitar integralmente las edificaciones existentes.

De lo expuesto se concluye que la exigencia para los propietarios del suelo urbano consolidado se limita a las obras de urbanización en la parte de la parcela que es de su propiedad y está sujeta a la cesión obligatoria y gratuita por constituir viario público.

De acuerdo con lo anterior, conforme al artículo 27 del RLSG, la urbanización debe conseguir no solo las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir,



sino también a todas las infraestructuras necesarias para que se puedan prestar los servicios públicos necesarios, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

CONCLUSIÓN

1. De acuerdo con las disposiciones transitoria primera, apartado 1, y derogatoria única de la LSG, al suelo urbano consolidado en planeamientos adaptados la LOUG resultará de aplicación íntegramente el establecido en el plan general para este tipo de suelo, siempre que dichas disposiciones no se opongan o sean contrarias a lo dispuesto en la legislación vigente, actualmente LSG, en cuyo caso las disposiciones de la LSG serán de aplicación directa por aplicación de lo dispuesto en su disposición derogatoria.
2. La prescripción del artículo del PGOM objeto de consulta que limita el deber de urbanizar solamente en el frente de la parcela, se entiende derogada por la disposición derogatoria única de la LSG, por cuanto resulta contraria a la definición de solar recogida en los artículos 18 de la LSG y 27 del RLSG.
3. La urbanización, de acuerdo con el artículo 27 del RLSG, debe conseguir no solo las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino también a todas las infraestructuras necesarias para que se puedan prestar los servicios públicos necesarios, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

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.

