

Informe sobre posibilidad de aplicación de la Circular interpretativa de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 22.09.2022 en construcción de vivienda unifamiliar en suelo de núcleo rural en una parcela con dos clasificaciones (Ayuntamiento de Bueu - Expediente XCP 23/005)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 24.01.2023 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2023/250790) escrito del Ayuntamiento de Bueu en el que expone lo siguiente:

"[...] En el Ayuntamiento se presentó solicitud de licencia de obras, para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada de planta baja, primera y bajo cubierta y piscina, en la finca con referencias catastrales 36004A013001410000QQ y 36004A013001410001WW (...).

La finca objeto del procedimiento, está clasificada por el planeamiento vigente, en una parte, y según el plano de ORDENACIÓN SUELO URBANO, NÚCLEOS RURALES Y ÁREAS DE CONTORNO 3.25 del PGOM, en un ámbito grafado como N1, por lo que este ámbito está clasificado como SUELO DE NÚCLEO RURAL, siendo de aplicación la Norma Reguladora ORDENANZA N1. DE NÚCLEO RURAL HISTÓRICO- TRADICIONAL, además de las condiciones generales del PGOM [...].

En otra parte, y según el plano de ORDENACIÓN URBANÍSTICA. TÉRMINO MUNICIPAL 2.13 se clasifica como SUELO RÚSTICO de ESPECIAL PROTECCIÓN FORESTAL (R3B) [...].

Existen, por lo tanto a nivel urbanístico dos parcelas con un régimen jurídico diferente, segregación que se produjo de forma automática puesto que derivó de la distinta clasificación otorgada por el planeamiento urbanístico vigente, si bien en la esfera registral la parcela sigue siendo única puesto que los interesados no han solicitado la declaración de innecesariedad en el Ayuntamiento a tal efecto.

A la actuación proyectada, consistente en la construcción de una vivienda unifamiliar en la parte del suelo clasificada como suelo de núcleo rural histórico-tradicional, la cual proviene de una parcelación posterior a la aprobación del PGOM de la parcela de origen en núcleo, le resulta de aplicación lo dispuesto a tal efecto en el artículo 114 del PGOM, que contiene la ordenanza reguladora a tal efecto.

En lo que aquí interesa, dicho artículo en su apartado segundo señala lo siguiente: "[...] La edificación adosada o medianera a uno o dos de los colindantes laterales se permitirá siempre que exista en la parcela o parcelas colindantes una edificación medianera o adosada a dicho linde dentro de ordenación.

No se permitirá la creación de nuevas medianeras o adoses salvo cuando se responda a proyecto conjunto o en aquellas parcelas que en el procediendo de segregaciones posteriores a la aprobación de este documento posean una frente que no permita la solución exenta. Como tal se considerarán parcelas con frente y/o ancho menor de 12 m. En cualquier caso deberá mediar acuerdo con el colindante correspondiente [...]" y en su apartado tercero: "[...] Para nuevas edificaciones exentas se fijan unos retranqueos mínimos a lindes y fondo de parcela de 3 m. La línea de fachada de la edificación coincidirá con la alineación o podrá retranquearse un mínimo de 3 m. [...]"

En el presente caso, no existen edificaciones adosadas o medianeras en ninguno de los colindantes laterales, ni cabe la creación de nuevas medianeras o adoses en base a la excepcionalidad prevista en el citado artículo porque la parcela en núcleo proviene de una segregación posterior a la aprobación del PGOM, resultando únicamente posible a tal efecto la presentación de un proyecto conjunto con el correspondiente acuerdo del colindante, solución que presenta ciertas dificultades.

Establecido lo anterior, y por eso que los interesados, y en virtud del contenido de la Circular interpretativa de fecha 22.09.2022 (CVE.qyz8TeGCo0), plantean la viabilidad de la aplicación del contenido de la misma al presente caso, adosando la vivienda a la parcela urbanística clasificada como suelo rústico, razón por la cual se procede a realizar la presente consulta a este organismo para saber si dicho criterio puede resultar de aplicación para el presente caso, y en caso afirmativo, en que condiciones:



- en caso afirmativo, en virtud de que disposición normativa en materia urbanística, toda vez que nos encontramos ante una actuación en suelo de núcleo rural, regulada expresamente (creación de nuevos adoses y medianeras y retranqueos a los colindantes) por la normativa vigente en el municipio, la cual resulta de aplicación según el régimen de aplicación establecido en la LSG y RLSG, se puede entender y justificar el incumplimiento del parámetro de retranqueo establecido respecto de la parcela urbanística clasificada como suelo rústico, exclusivamente con una vinculación registral, puesto que, cuando se ha optado por una solución similar que tiene carácter eminentemente excepcional (por ejemplo para la construcción de edificaciones en suelo rústico) la misma siempre se reflejó en el ámbito o en la normativa urbanística vigente (en el caso anterior en el artículo 39.e) de la Ley del Suelo de Galicia), algo que no ha sucedido en el presente caso;

- o bien si por el contrario, este criterio contenido en la circular, no se puede aplicar en el presente caso en la parte de suelo de núcleo rural por existir precisamente una regulación expresa a tal efecto en la normativa local vigente la cual no contempla dicha opción, y solo se podría haber aplicado si no hubiera regulado expresamente estos parámetros en la misma".

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 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 Bueu cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM), aprobado definitivamente por la Orden de 22.09.2022 de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, publicada en el *Diario Oficial de Galicia* el 16.10.2017 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* de 02.03.2018.

Según los planos 2.11 "ORDENACIÓN URBANÍSTICA. TÉRMINO MUNICIPAL" y 3.25 "SUELO URBANO, NÚCLEOS RURALES Y ÁREAS DE CONTORNO", la parcela sobre la que se pretende realizar la actuación está clasificada en parte como suelo de núcleo rural tradicional y en parte como suelo rústico de especial protección forestal.

Como dato de interés, el escrito municipal señala que la finca objeto de la consulta resultó de una parcelación posterior a la aprobación definitiva del PGOM de la parcela de origen en núcleo.

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

d) Al suelo rústico, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico, manteniendo, en todo caso, la vigencia de las categorías de suelo contenidas en el planeamiento respectivo.

[...]"

Respecto del régimen del citado apartado 1.c), la disposición transitoria segunda del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de



septiembre (en adelante, RLSG) introduce la siguiente puntualización: *"Se entiende que resultan aplicables 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.- Con fecha de 22.09.2022 la directora general de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previo informe de la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, adoptó una circular interpretativa sobre la viabilidad de las viviendas colectivas en el suelo rústico y actuaciones en parcelas afectadas por distinta clasificación, en el marco de la normativa urbanística estatal y autonómica vigente.

Esta circular fue dictada en colaboración con los Colegios de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Galicia y con el Colegio Notarial de Galicia, por referirse a cuestiones directamente vinculadas con la normativa de naturaleza registral y hipotecaria y trata de resolver las dudas suscitadas en relación con la *"... viabilidad de las actuaciones urbanísticas en parcelas que están afectadas por el planeamiento urbanístico por distintas clasificaciones o cualificaciones urbanísticas ..."*.

En aquellos supuestos en los que el plan general de ordenación municipal atribuya distintas clasificaciones o calificaciones urbanísticas a una parcela se producirá su división o segregación y, como excepción a la regla general, será innecesario el otorgamiento de licencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 150.6 de la LSG.

Pues bien, la circular establece que *"En estos supuestos de segregación "automática" derivada del planeamiento urbanístico, cada una de las parcelas se encuentra sometida a un régimen jurídico específico; por ejemplo, puede darse el supuesto de una parcela que esté clasificada en una parte como suelo rústico y otra parte como suelo de núcleo rural. En este caso, deben cumplirse los parámetros urbanísticos que derivan del régimen que resulta de aplicación a cada una de dichas parcelas, pero una de las condiciones que está suscitando más dudas es la necesidad de cumplir el retranqueo mínimo a los colindantes.*

Entendiendo que la exigencia de retranqueo a colindantes constituye, en la práctica, una garantía de la ordenación urbanística para la protección de los lindes en beneficio de terceros, debe considerarse que, en el supuesto indicado, nada obsta la exigencia de que se haga constar en el Registro de la Propiedad la vinculación de la superficie exigible a la construcción y uso autorizados, expresando la indivisibilidad y las concretas limitaciones impuestas por el título habilitante de naturaleza urbanística, lo que implicaría un compromiso por parte del propietario de la renuncia a la división de dicha parcela a la que el planeamiento otorga distintas clasificaciones de suelo.

El objeto de dicha renuncia sería la de eximir del deber de retranqueo bajo la premisa de que este parámetro tiene como finalidad la protección de lindes en beneficio de terceros y no de un mismo propietario, por lo que inscrita la renuncia a la indivisibilidad de la parcela, al amparo del previsto para las notas marginales en los artículos 73 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que tienen una vigencia indefinida, podría dispensar el cumplimiento de los retranqueos entre las parcelas de resultado [...]".

En todo caso, conviene recordar que la citada circular, siguiendo la línea manifestada por reiterada jurisprudencia (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo núm. 76/2021, de 26 de enero de 2021) no tiene carácter normativo, sino que se limita a ofrecer pautas de interpretación sobre la exigencia del deber de retranqueo a colindantes en los supuestos específicos que contempla.

CUARTA.- El ayuntamiento consulta sobre la aplicación de la circular a aquellos supuestos en los que una de las parcelas a las que el planeamiento otorga varias clasificaciones está clasificada como suelo de núcleo rural, toda vez que en esta clase de suelo se aplica íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes.

El tenor literal de la circular no ofrece ninguna duda acerca de su aplicación en este punto al suelo clasificado como de núcleo rural, de hecho su consideración jurídica quinta cita expresamente, aunque



sea a título de ejemplo, el supuesto en el que una parcela esté clasificada en una parte como suelo rústico y en otra como suelo de núcleo rural.

Aclarado lo anterior, la circular parte del presupuesto de que el retranqueo a colindantes tiene por objeto la protección de lindes en beneficio de terceros y no de un mismo propietario, por lo que en estos casos podría dispensarse del cumplimiento de los retranqueos laterales y posteriores entre las parcelas de resultado siempre que dicho propietario se comprometa a renunciar a la división de la parcela y se haga constar esta renuncia en el Registro de la Propiedad.

El hecho de que al suelo de núcleo rural se le aplique íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo no constituye un impedimento para la aplicación de la referida circular, puesto que esta última se limita a ofrecer un criterio interpretativo en relación con un supuesto específico – parcelas afectadas por distintas clasificaciones o cualificaciones – en el marco de la normativa urbanística, tanto autonómica como estatal, sin eximir en ningún caso del cumplimiento de los parámetros urbanísticos establecidos en el PGOM.

CONCLUSIÓN

1. La Circular interpretativa adoptada por la directora general de Ordenación del Territorio y Urbanismo el 22.09.2022 en lo relativo a la viabilidad de las actuaciones en parcelas afectadas por distinta clasificación resulta de aplicación al suelo de núcleo rural.
2. La citada circular carece de contenido normativo y se limita a ofrecer pautas de interpretación sobre la exigencia del deber de retranqueo a colindantes en el marco de la normativa urbanística autonómica y estatal.

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.

