



**VANESSA BREA LAGO, SECRETARIA DO PLENO E DAS SECCIÓNS DO
CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA, CERTIFICO:**

Que con data 30.5.2022 a Sección de Estudos e Informes deste órgano emitiiu o informe que literalmente di:

“SECCIÓN DE ESTUDOS E INFORMES

INFORME: CCG 145/2022

MATERIA: Informe

ORGANISMO: Concello de Nigrán

RELATOR: Ignacio de Loyola Aranguren Pérez

Informe CCG 145/2022, do 30 de maio. Informe sobre a obriga de cesión de terreos afectados polas aliñacións do viario nos casos de ampliación de edificacións existentes.

ANTECEDENTES

1.- O 28.4.2022 tivo entrada no rexistro deste Consello Consultivo de Galicia un escrito do señor alcalde do Concello de Nigrán solicitando a emisión dun informe en relación coa obriga de cesión de terreos afectados polas aliñacións do viario nos casos de ampliación de edificacións existentes.

2.- En concreto, as cuestións específicas sobre as que se solicita a emisión de informe son as seguintes:

a) Se o concepto *“construír novas edificacións”* do artigo 24.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, é equivalente ao concepto *“edificar”* recollido no artigo 20.a) da mesma lei, e





b) Se, nos supostos nos que se pretendan realizar obras de ampliación de edificacións existentes, debe entenderse que se está a “edificar” para os efectos do artigo 20.a) da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, ou a “construír novas edificacións” para os efectos do artigo 24.2 da mesma lei.

3.- Os demais antecedentes dedúcense do contido do informe.

CONSIDERACIÓNS

Primeira. Competencia para a emisión do informe.

Conforme o artigo 14.3 da Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia:

“3. Así mesmo, as persoas titulares da presidencia das entidades locais poderán solicitar do Consello Consultivo de Galicia a emisión de informes sobre cuestións concretas de especial transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia. Para estes efectos, entenderase que unha cuestión reviste especial transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia nos seguintes casos:

- a) Cando apareza referida a normas cuxa aplicación ao caso ou cuxa interpretación na súa aplicación a este resulte dubidosa.*
- b) Cando transcenda do caso concreto porque presente unha cuestión xurídica de relevante e xeral repercusión económica ou social.*
- c) Cando fose resolta por distintas administracións públicas de Galicia con criterios xurídicos contradictorios”.*

Pola súa banda, o artigo 21.3 do mesmo texto legal, regulador da Sección de Estudos e Informes, prevé que:

“3. Compételle, así mesmo, a realización dos informes que a persoa titular da Presidencia da Xunta de Galicia e as persoas titulares da Presidencia das entidades locais soliciten.





No caso das entidades locais, na solicitude de informe deberá expoñerse con claridade e precisión a cuestión concreta sobre a que verse a dita solicitude e a xustificación da súa posible consideración como de especial transcendencia para a Comunidade Autónoma de Galicia, con invocación expresa do suposto previsto no artigo 14.3 que se considere de aplicación. A solicitude deberá ir acompañada da documentación que lle sirva de fundamento.

A Sección de Estudos e Informes examinará a solicitude e, no caso de que, por maioría dos membros asistentes, se aprecie que non concorre ningún dos supostos previstos no artigo 14.3, acordarase a devolución do expediente e o arquivamento do actuado, sen máis trámite”.

No presente caso, tal e como se desprende dos antecedentes, solicítase a emisión de informe sobre cuestións concretas relativas á interpretación de dous preceptos dunha lei autonómica debido ás dúbidas suscitadas na súa aplicación; cuestións que non afectan tan só ao concello solicitante, xa que están formuladas en termos amplos, xenéricos e abstractos.

Neste sentido, na solicitude de informe indícase que:

“(…) Considérase que a materia sobre a que se solicita o informe constitúe unha cuestión concreta de especial relevancia para a Comunidade Autónoma, por canto se refire a preceptos normativos cuxa interpretación resulta especialmente dubidosa, constitúe unha cuestión xurídica que transcende dun único caso concreto e resulta relevante e de xeral repercusión económica e social, ademais de verse resolvendo habitualmente polos distintos concellos galegos con criterios xurídicos ás veces contraditorios (...)”.

En atención ao exposto, e ao abeiro dos preceptos antes transcritos, a emisión do presente informe ten cabida nas competencias deste órgano consultivo.

Segunda. Delimitación do obxecto do informe.

Segundo se adiantou nos antecedentes, son dúas as cuestións que se someten a informe deste órgano consultivo. En concreto:





a) Se o concepto “*construír novas edificacións*” do artigo 24.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en diante, LSG), é equivalente ao concepto “*edificar*” recollido no artigo 20.a) da mesma lei, e

b) Se, nos supostos nos que se pretendan realizar obras de ampliación de edificacións existentes, debe entenderse que se está a “*edificar*” para os efectos do artigo 20.a) da LSG, ou a “*construír novas edificacións*” para os efectos do artigo 24.2 da mesma lei.

A solicitude céntrase, polo tanto, no alcance das expresións “*edificar*” do artigo 20.a) da LSG e “*construír novas edificacións*” do seu artigo 24.2 e, de xeito particular, en determinar se ambas expresións han de considerarse ou non equivalentes e se, en ambas expresións ou nalgunha delas, cabe entender incluídos os supostos de realización de obras de ampliación de edificacións existentes.

Procede salientar que a análise que se recolle no presente informe cingúese en exclusiva ao alcance de tales expresións para os estritos efectos das cuestións formuladas, sen que, en consecuencia, as consideracións contidas nel sexan extrapolables, sen máis, a outros lugares do mesmo texto legal nos que se empreguen os mesmos termos.

Terceira. Análise das cuestións sometidas a informe.

Logo das consideracións precedentes, procede entrar xa na análise das cuestións formuladas pola entidade solicitante. Para iso é obrigado partir da dicción dos artigos 20.a) e 24.2 da LSG.

A LSG dedica o seu artigo 20 aos deberes dos propietarios de solo urbano consolidado. No que aquí interesa, dispón este precepto:

“En solo urbano consolidado, os propietarios teñen os seguintes deberes:



a) Ceder gratuitamente ao concello os terreos destinados a viais fóra das aliñacións establecidas no planeamento cando pretendan parcelar, edificar ou rehabilitar integralmente (...)."

A redacción vixente da letra a), que se acaba de transcribir, foi dada polo artigo 8.Dous da Lei 9/2017, do 26 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, se ben o único cambio derivado desta modificación consistiu en configurar ao concello como a administración á que as persoas propietarias de solo urbano consolidado deben ceder os terreos, en lugar da “*administración titular da vía*”, que era o que prevía a dita letra a) na súa redacción orixinaria.

Pola súa banda, o artigo 24 da LSG leva por título “*Réxime e condicións de edificación no solo de núcleo rural*” e dispón no seu número 2 que:

“2. Cando se pretenda parcelar, construír novas edificacións, substituír ou rehabilitar integralmente as existentes, as persoas propietarias deberán ceder gratuitamente ao concello os terreos necesarios para a apertura ou regularización do viario preciso”.

En desenvolvemento da LSG ditouse o Decreto 143/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en diante, RLSG), o cal, no que aquí interesa, límtase a reproducir a dición literal dos artigos 20.a) e 24.2 da LSG, en concreto nos seus artigos 30.a) e 36.2, respectivamente, sen incluír neste punto ningunha previsión adicional sobre o alcance das expresións “*edificar*” e “*construír novas edificacións*”, empregadas naqueles preceptos legais. Tampouco o anexo I do RLSG, que recolle unha serie de definicións (anexo ao que se remite, ademais, o artigo 2 da Orde do 10.10.2019 de aprobación das normas técnicas de planeamento urbanístico de Galicia), contén unha definición daquelas expresións.

Ante a falta de previsión normativa expresa sobre o alcance das expresións que nos ocupan, atopámonos ante unha cuestión de interpretación para a





análise da cal resulta necesario ter en conta os criterios hermenéuticos xerais do artigo 3.1 do Código Civil, a teor do cal:

“1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

Sentado o anterior, e comezando pola interpretación da expresión “*edificar*” do artigo 20.a) da LSG, ha de partirse da interpretación literal ou gramatical do termo pois, como recorda, entre outras, a recente sentenza do Tribunal Supremo do 21.12.2021, Rec. 4013/2020: *“Hemos dicho con reiteración que la interpretación literal, fundada en lo que quieren decir las palabras en sí mismas, es necesario punto de partida en toda labor de exégesis”.*

Nunha primeira aproximación, segundo o dicionario da Real Academia Española, edificar significa *“Hacer o construir un edificio, o mandarlo construir”* e un edificio é unha *“Construcción estable, hecha con materiales resistentes, para ser habitada o para otros usos.”* Na mesma liña, segundo o dicionario da Real Academia Galega “*edificar*” significa *“Construir [un edificio]”* e un edificio é unha *“Construcción grande dedicada a viviendas, oficinas etc.”*, sinalando este último dicionario como sinónimos de edificio: *“edificación, inmóbel, inmoible”.*

Polo tanto, nesta primeira aproximación ao sentido gramatical do termo “*edificar*” este entenderíase en termos absolutos, isto é, viría referido aos supostos de realización de edificios de nova planta (e mesmo de substitución total dun edificio existente por outro novo) pero sen incluír os supostos de intervencións en edificios xa existentes.

Agora ben, o termo “*edificar*” pode ter tamén un significado técnico xurídico máis amplo. Así, non pode descoñecerse que este termo está situado nunha norma urbanística e, tal e como sinala o artigo 3.1 do Código Civil, na



interpretación dos preceptos legais ha de terse en conta tamén o contexto normativo no que estes se insiren.

Deste contexto normativo procede traer a colación en especial o Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana (en diante, TRLS) -citado expresamente na exposición de motivos da LSG-, na medida na que, como sinala o artigo 1 do dito texto refundido nel se:

“regula, para todo o territorio estatal, as condicións básicas que garanten:

a) A igualdade no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais relacionados co solo.

b) Un desenvolvemento sustentable, competitivo e eficiente do medio urbano, mediante o impulso e o fomento das actuacións que conducen á rehabilitación dos edificios e á rexeneración e renovación dos tecidos urbanos existentes, cando sexan necesarias para asegurar aos cidadáns unha adecuada calidade de vida e a efectividade do seu dereito a desfrutar dunha vivenda digna e adecuada.

Así mesmo, establece esta lei as bases económicas e ambientais do réxime xurídico do solo, a súa valoración e a responsabilidade patrimonial das administracións públicas na materia”.

O texto refundido recolle, no seu artigo 7, unha definición de actuacións de transformación urbanística e de actuacións edificatorias, nos seguintes termos:

“1. Para efectos desta lei, enténdese por actuacións de transformación urbanística:

a) As actuacións de urbanización, que inclúen:

1) As de nova urbanización, que supoñen o paso dun ámbito de solo da situación de solo rural á de urbanizado para crear, xunto coas correspondentes infraestruturas e dotacións públicas, unha ou máis parcelas aptas para a edificación ou uso independente e conectadas funcionalmente coa rede dos servizos exixidos pola ordenación territorial e urbanística.





2) *As que teñan por obxecto reformar ou renovar a urbanización dun ámbito de solo urbanizado, nos mesmos termos establecidos no parágrafo anterior.*

b) As actuacións de dotación, considerando como tales as que teñan por obxecto incrementar as dotacións públicas dun ámbito de solo urbanizado para reaxustar a súa proporción coa maior edificabilidade ou densidade ou cos novos usos asignados na ordenación urbanística a unha ou máis parcelas do ámbito e que non requiran a reforma ou renovación da urbanización deste.

2. Sempre que non concorran as condicións establecidas no número anterior, e para os únicos efectos do disposto por esta lei, enténdese por actuacións edificatorias, mesmo cando requiran obras complementarias de urbanización:

a) As de nova edificación e de substitución da edificación existente.

b) As de rehabilitación edificatoria, entendendo por tales a realización das obras e traballos de mantemento ou intervención nos edificios existentes, as súas instalacións e espazos comúns, nos termos dispostos pola Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación”.

Se ben trátase de definicións para os efectos do texto refundido, cabe entender que poden ser utilizadas como elemento para a interpretación da lei autonómica pois, como acabamos de sinalar, o texto refundido forma parte fundamental do contexto normativo no que se insire a LSG e as definicións indicadas teñen un carácter instrumental ao ser as utilizadas no texto refundido para definir deberes urbanísticos (singularmente, no seu artigo 18) co carácter de condicións básicas (disposición derradeira segunda do TRLS), sendo o artigo 20.a) da LSG tamén un precepto delimitador de deberes urbanísticos.

Sentado o anterior, do precepto transcrito resulta que dentro das “*actuacións edificatorias*” o TRLS non só contempla os supostos de nova edificación e de substitución da edificación existente, senón tamén as intervencións nos edificios existentes, con remisión, neste punto, á Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación (en diante, LOE). Esta lei ten por





obxecto “*regular nos seus aspectos esenciais o proceso da edificación*” (artigo 1.1). No que aquí interesa, o artigo 2.2 da dita lei dispón:

“2. Terán a consideración de edificación para os efectos do disposto nesta lei, e requirirán un proxecto segundo o establecido no artigo 4, as seguintes obras:

a) Obras de edificación de nova construción, excepto aquelas construcións de escasa entidade construtiva e sinxeleza técnica que non teñan, de forma eventual ou permanente, carácter residencial nin público e se desenvolvan nunha soa planta.

b) Todas as intervencións sobre os edificios existentes, sempre e cando alteren a súa configuración arquitectónica, entendendo por tales as que teñan carácter de intervención total ou as parciais que produzan unha variación esencial da composición xeral exterior, a volumetría, ou o conxunto do sistema estrutural, ou teñan por obxecto cambiar os usos característicos do edificio.

c) Obras que teñan o carácter de intervención total en edificacións catalogadas ou que dispoñan dalgún tipo de protección de carácter ambiental ou histórico-artístico, regulada a través de norma legal ou documento urbanístico e aqueloutras de carácter parcial que afecten ós elementos ou partes obxecto de protección”.

Do exposto resultaría, pois, tal e como se pon de manifesto na solicitude de informe e se adiantou antes, que, en principio, o termo “*edificar*” podería abranguer, nun sentido técnico xurídico, non só a realización de edificacións de nova construción, senón tamén as intervencións en edificacións existentes, de poñer aquel termo en relación cos artigos que se acaban de transcribir.

Agora ben, ha de advertirse que esta acepción ampla do termo “*edificar*”, no caso concreto do artigo 20.a) da LSG, non gardaría coherencia coa referencia que o mesmo precepto fai a continuación a “*rehabilitar integralmente*” como alternativa a “*edificar*”. Nótese, neste punto, como o referido precepto emprega a disxuntiva “*ou*” entre ambas expresións (“*edificar ou rehabilitar integralmente*”). En efecto, de ter o termo “*edificar*” o sentido amplo ao que se acaba de aludir, quedarían incluídos nel os supostos de rehabilitacións integrais, polo que estes non poderían configurarse no precepto como





alternativa a “*edificar*”. O emprego da disxuntiva dá sustento así a interpretación de que o precepto diferencia entre levantar unha nova edificación (“*edificar*”) e as intervencións en edificacións existentes, respecto das cales só inclúe o suposto, de especial intensidade, consistente en “*rehabilitar integralmente*”. Nótese, a maior abastanza, como a mesma LSG non emprega disxuntiva similar cando, en sede de licenzas, se remite en bloque aos “*actos de edificación*” da normativa xeral de ordenación da edificación (no seu artigo 142.2.a)).

Esta interpretación tamén resulta acorde cos antecedentes de elaboración da LSG. Así, do exame da tramitación da norma¹ despréndese que, na redacción inicial do anteproxecto, o artigo 16.1.a) (que era o precepto do anteproxecto relativo aos deberes dos propietarios de solo urbano consolidado), configuraba como deber destes o seguinte:

“a) Cando pretendan edificar, rehabilitar ou parcelar, teñen o deber de completar pola súa conta a urbanización necesaria para que os terreos alcancen, se aínda non a tivese, a condición de soar.

Para tal efecto, deberán afrontar os custes de urbanización precisos para completar os servizos urbanos e regularizar as vías públicas, executar as obras necesarias para conectar coas redes de servizos e viaria en funcionamento e cederlle gratuitamente á Administración titular da vía os terreos destinados a viais fóra das aliñacións establecidas polo planeamento.”

Polo tanto, na redacción orixinaria do anteproxecto recollíase a obriga de cesión gratuíta dos terreos destinados a viais fóra das aliñacións do planeamento, se ben dentro da obriga de completar a urbanización e nos supostos nos que se pretendese “*edificar, rehabilitar ou parcelar*”.

¹ Tense en conta a información sobre o procedemento de elaboración da LSG que está dispoñible na páxina web do Parlamento de Galicia.



As modificacións que se introduciron na redacción orixinaria do artigo 16.a) do anteproxecto de lei e que desembocaron na redacción final do artigo 20.a) da LSG viron motivadas en resposta a algunhas alegacións formuladas en trámite de audiencia. En concreto, ante as alegacións relativas a que “*completar a urbanización nos supostos de certas rehabilitacións ou nas parcelacións parece excesivo*”, incorporáronse as seguintes modificacións no precepto: por unha banda, diferenciouse no artigo entre o deber de cesión de terreos destinados a viais fóra das aliñacións do planeamento (letra a) e o deber de completar a urbanización (que pasou a contemplarse na letra b) do precepto). Por outra banda, a referencia a “*parcelar*” só se recolleu na letra a), isto é, na relativa ao deber de cesión de terreos e, finalmente, tanto na letra a) como na letra b) introduciuse a matización “*integralmente*” logo da referencia a “*rehabilitar*”. No que aquí interesa, destes antecedentes despréndese que, con esta matización pretendeuse que non quedasen englobados na letra a) todos os supostos de rehabilitación, senón só as rehabilitacións integrais. Se esta foi a finalidade da modificación, tal finalidade só pode entenderse cumprida se o termo “*edificar*” non se entende na súa acepción máis ampla, pois, ademais de que, como se advertiu antes, ese concepto amplo abrangería xa as rehabilitacións integrais, ha de terse en conta que nesa acepción ampla tamén quedarían incluídas, rehabilitacións que, aínda que non fosen integrais, reunisen os requisitos do artigo 2.2 da LOE, antes transcrito.

En definitiva, se o que se pretendeu, coa incorporación da precisión “*integralmente*” no artigo 16.a) do anteproxecto (logo artigo 20.a) da LSG) é que só quedasen incluídas as rehabilitacións integrais, o termo “*edificar*” que contén o mesmo precepto non pode incluír, en sentido amplo, as intervencións en edificios existentes que, para os efectos da LOE (á que remite o artigo 7.2 TRLS ao definir as actuacións edificatorias), teñen a consideración de “*edificación*”, pois, de ter ese alcance, existirían rehabilitacións que quedarían



incluídas baixo o termo “*edificar*” pese a non tratarse de rehabilitacións integrais.

A interpretación favorable ao entendemento de “*edificar*” no sentido estrito de levantar unha nova edificación (sexa de nova planta ou substitutiva por enteiro dunha edificación previa) e diferenciado das intervencións en edificios xa existentes resulta tamén acorde e proporcionada co deber regulado no artigo 20.a) da LSG. Procede advertir, neste sentido, que este precepto refírese a un deber de cesión gratuíta de terreos (polo tanto, trátase dunha norma limitativa de dereitos que debe interpretarse de xeito restritivo) e este deber se impón a propietarios de solo urbano consolidado o cal, conforme á definición contida no artigo 17.a) da LSG, está *“integrado polos terreos que reúnan a condición de soar ou que, polo seu grao de urbanización efectiva e asumida polo planeamento urbanístico, poidan adquirir a dita condición mediante obras accesorias e de escasa entidade que poidan executarse simultaneamente coas de edificación.”*

E, de acordo co artigo 18.1 da mesma lei:

“1. Terán a condición de soar as superficies de solo urbano legalmente divididas e aptas para a edificación que contén con acceso por vía pública pavimentada e servizos urbanos de abastecemento de auga potable, evacuación de augas residuais á rede de saneamento, subministración de enerxía eléctrica e iluminación pública, en condicións de caudal e potencia adecuadas para os usos permitidos. Se existe planeamento, ademais do anterior, deberán estar urbanizadas de acordo coas aliñacións e rasantes de todas as vías ás que dean fronte”.

Pois ben, o deber de cesión do artigo 20.a) da LSG refírese aos terreos destinados a viais fóra das aliñacións do planeamento. Ao analizar o alcance deste deber no suposto de que pretendan realizarse intervencións en edificios xa existentes, ha de terse en conta que estamos ante casos nos que a superficie na que se asenta o edificio xa existente adquiriu no seu momento a condición de soar, previo cumprimento dos deberes de cesión e daqueles





outros necesarios, sendo tamén preciso, conforme o concepto legal de soar, que se cumprise o requisito de urbanización de acordo coas aliñacións e rasantes previstos no planeamento.

Cabe sinalar neste punto que o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, baixo o réxime da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (en diante, LOUGA), e en relación co deber de cesión de terreos destinados a viais fóra das aliñacións establecidas no planeamento que o artigo 19.a) da dita lei² impoñía aos propietarios de solo urbano consolidado, sinalou, na sentenza do 27.11.2014, Rec. 4014/2014, que *“no podrá exigirse una cesión gratuita de terrenos en atención a su condición de propietarios de suelo urbano consolidado si ya han cumplido con dicho deber de acuerdo con el planeamiento que les confirió ese carácter y el suelo ya tiene la condición de solar”*, sobre a base do seguinte razoamento:

“(...) La cuestión que debemos plantearnos es si la condición de solar es una condición que alcanza el terreno una vez y no se pierde , de modo tal que realizada la cesión de terrenos a efectos de adecuar las alineaciones, rasantes y normas técnicas al planeamiento- ya no podría volver a exigirse a propósito de las futuras modificaciones del plan; o si, por el contrario, al depender la condición de solar de su adecuación al planeamiento en cuanto a las alineaciones, rasantes y normas técnicas, los deberes del propietario del terreno son los que cada planeamiento señale una vez que se aprueba y entra en vigor.

² Este precepto dispoñía:

“En solo urbano consolidado, os propietarios teñen os seguintes deberes:

a) Completar pola súa conta a urbanización necesaria para que aqueles alcancen, se aínda non a tivesen, a condición de soar.

Para tal efecto, deberán custear-los gastos de urbanización precisos para completa-los servicios urbanos e regularizalas vías públicas, executa-las obras necesarias para conectar coas redes de servicios e viaría en funcionamento e cederlle gratuitamente ó municipio os terreos destinados a viais fóra das aliñacións establecidas no planeamento, sen prexuízo do disposto no artigo 122 desta lei.”





El Tribunal Supremo ha afirmado a propósito de una sentencia de esta Sala recurrida en casación que " ... ese "alcanzar la condición de solar" sólo se produce una vez, y que, a partir de entonces, el suelo es ya para siempre suelo urbano consolidado" (STS de 26 de marzo de 2010, relativa a una modificación puntual del PGOU de Vigo. Trasladada la reflexión al asunto litigioso, podríamos señalar que los terrenos que ya tienen la consideración de solar -y cuyos propietarios ya han realizado las cesiones correspondientes y han costeado la urbanización- no pueden ser tratados como si fuesen propietarios de suelo urbano no consolidado, a riesgo de que el proceso de urbanización nunca se entienda cerrado ni concluido; estaríamos ante una situación de permanente interinidad en la que, periódicamente y aunque sea con el legítimo fin de mejorar y adaptar las ciudades a las nuevas demandas y circunstancias cambiantes, se precisarían reformas o mejoras integrales que someterían a los propietarios, una y otra vez sin atisbar el final, a una sucesión de deberes ya cumplidos pero nuevamente reproducidos al ritmo que se marquen, a modo de "urbanización inacabable " (son palabras del STS de 10 de mayo de 2000, rec. nº 5289/1999) (...)"

Cómpre salientar, non obstante, que a doutrina do Tribunal Supremo, que serviu de fundamento á referida sentenza, foi matizada posteriormente á luz dos cambios introducidos no réxime do solo pola Lei 8/2007, do 28 de maio, do solo, e seguidos polo Real Decreto Lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei do solo, e polo vixente TRLS. Neste sentido, procede traer a colación as sentenzas do Tribunal Supremo do 14.2.2020, Rec. 6020/2017, e do 21.7.2020, Rec. 2003/2018, as cales, con cita de pronunciamentos previos tanto do propio Tribunal Supremo como do Tribunal Constitucional, sinalan:

"(...) Según la nueva regulación, las obligaciones de los propietarios no van a venir ya determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo, dado que la legislación urbanística ya no tiene como finalidad esencial la formación de un nuevo tejido urbano sobre la base de una progresiva ejecución de distintas actuaciones a realizar sobre el suelo, que daba lugar a la consolidación de situaciones cuya revisión no era posible, sino que, como afirma el art. 4 de la nueva Ley "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el





interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste".

A partir de esta nueva normativa, es necesario adaptar nuestro criterio, pues tal y como establece el art. 18, los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado (...)

(...) la jurisprudencia anterior ha de ser matizada en el sentido de que un nuevo planeamiento que contempla una determinada transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación, puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales (...)".

Agora ben, pese a esta matización da doutrina xurisprudencial, interesa sinalar como, neste marco normativo constituído polo TRLS, no que se insire a LSG, os deberes dos propietarios se atopan vinculados ás actuacións que pretendan levar a cabo e, máis en concreto, no caso das actuacións edificatorias, eses deberes han de modularse e adaptarse segundo a “*naturaleza y alcance*” destas actuacións (artigo 18.3 TRLS).

De acordo co anterior, cabe considerar unha interpretación proporcionada e acorde con este contexto normativo, a de entender que o lexislador autonómico, ao impoñer o deber de cesión do artigo 20.a) do LSG aos propietarios de solo urbano consolidado, tivo en conta á natureza e o alcance das actuacións que estes pretendan realizar, ao igual que o fai o lexislador estatal ao configurar os deberes urbanísticos previstos no vixente TRLS. E, en particular, respecto de propietarios de terreos que xa adquiriran a condición de soar, xa edificados e que se vexan afectados posteriormente por novas aliñacións, cabe entender que a lei non somete a estes propietarios a novos deberes de cesión de terreos, de forma gratuíta, destinados a viais fóra das



novas aliñacións, cando pretendan realizar calquera intervención na edificación existente, con independencia da natureza e alcance desta, senón só no caso de que pretendan “*rehabilitar integralmente*”.

En atención ao ata aquí exposto, estímase que o termo “*edificar*” do artigo 20.a) da LSG debe entenderse referido só aos casos de construción de edificios de nova planta ou que substitúan por enteiro a edificios existentes, pero non ás intervencións en edificios existentes como as ampliacións.

E, no que atinxe, en segundo lugar, ao alcance da expresión “*construír novas edificacións*”, recollida no artigo 24.2 da LSG, considéranse aplicables, coas debidas adaptacións, boa parte das consideracións precedentes.

Así, neste caso o termo empregado non é “*edificar*” senón “*edificación*” se ben tamén respecto del, e de acordo co antes exposto, nunha primeira aproximación podería estarse tanto a unha acepción gramatical máis estrita que só incluíse o suposto de construción dun edificio de nova planta - neste sentido, o dicionario da Real Academia Española define “*edificación*” como “*Acción y efecto de edificar (hacer un edificio)*” e o dicionario da Real Academia Galega como “*Acción de edificar*”; “*Edificio*” - como a un sentido técnico xurídico máis amplo, sobre a base do concepto de edificación contido no artigo 2.2 da LOE, que abranguese tamén as intervencións en edificios existentes recollidas neste último precepto.

Agora ben, a diferenza da dicción do artigo 76.3 da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Solo de Galicia, e do artigo 24.2 da LOUGA (preceptos que impoñían aos propietarios de solo de núcleo rural a obriga de cesión gratuíta ao concello dos terreos necesarios para a apertura ou regularización do viario cando pretendesen “*construír novas edificacións, ou substituír as existentes*”; deber, do artigo 76.3 da Lei 1/1997, do 24 de marzo, que a recente sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 5.10.2021, Rec. 4040/2021, estimou que era esixible nun caso de obras de rehabilitación parcial e de ampliación),



ha de advertirse que o artigo 24.2 da vixente LSG refírese a *“parcelar, construír novas edificacións, substituír ou rehabilitar integralmente as existentes”*.

Así, no precepto da LSG a referencia á construción de novas edificacións xuntamente coa alusión á rehabilitación integral das existentes e o emprego entre elas, como elemento de unión, da disxuntiva *“ou”* (elementos estes ausentes na configuración deste deber que efectuaban as anteriores leis urbanísticas autonómicas), permiten concluír tamén neste caso que o termo *“edificacións”* do artigo 24.2 da LSG non pode ter o sentido amplo do artigo 2.2 LOE pois, de ser efectivamente así, quedarían xa incluídos nel os supostos de rehabilitacións integrais, polo que estes últimos non poderían configurarse no precepto como alternativa ás *“edificacións”*. O emprego da disxuntiva levaría, pois, a entender que o artigo está a diferenciar entre levantar unha nova edificación (*“construír novas edificacións”*) e as intervencións en edificacións existentes, respecto das cales só se inclúe o suposto, de especial intensidade, de *“rehabilitar integralmente”*.

Xunto ao anterior, tamén neste caso estamos ante unha norma limitativa de dereitos, o que avala a súa interpretación restritiva. Ademais, o exame do procedemento de elaboración da LSG serviría así mesmo de sustento a tal interpretación³. En efecto, o inciso *“integralmente”* non figuraba na redacción inicial do artigo 20.2 do anteproxecto (que era o precepto do anteproxecto que recollía o deber finalmente contido no artigo 24.2 da LSG). Este precepto do anteproxecto dispoñía inicialmente que:

“2. Cando se pretenda parcelar, construír novas edificacións, substituír ou rehabilitar as existentes, as persoas propietarias deberán cederlle gratuitamente ao concello os terreos necesarios para a apertura ou regularización do viario preciso e executar, á súa conta, a conexión cos servizos existentes do núcleo”.

³ Tense en conta a información sobre o procedemento de elaboración da LSG que está dispoñible na páxina web do Parlamento de Galicia.



Con ocasión do trámite de audiencia formuláronse alegacións relativas a que a obriga de cesión ao concello que prevía este precepto do anteproxecto non debería aplicarse no caso de rehabilitacións. Estas alegacións foron acollidas parcialmente *“limitándose esa cesión aos supostos de rehabilitación que teñan o carácter de integrais”* (cita textual do informe sobre as alegacións presentadas en audiencia que obra no expediente de elaboración da norma). A tal fin, o artigo 20.2 do anteproxecto foi modificado, sendo a redacción resultante desta modificación a recollida no artigo 24.2 da LSG, na que se inclúe a precisión *“rehabilitar integralmente”*.

Pois ben, se, como resulta destes antecedentes, mediante a incorporación do inciso *“integralmente”* pretendeuse que, no caso de rehabilitacións, o deber previsto no precepto só fose esixible cando se tratase de rehabilitacións integrais, esta finalidade non se tería conseguido de ter a expresión *“edificacións”*, contida no mesmo precepto, o sentido amplo do artigo 2.2 da LOE pois, de ser así, e tal e como se indicou antes, nesta expresión seguirían incluídas rehabilitacións que non fosen integrais.

Aos anteriores argumentos cabería engadir outro adicional. Así, se ben, como se advertiu antes, o anexo I do RLSG non define o que ha de entenderse por *“edificación”*, que é o termo empregado no artigo 24.2 da LSG, no cadro de definicións que contén o dito anexo si se diferencia entre *“tipoloxías da edificación”* (no seu apartado 8) e *“intervencións na edificación”* (apartado 9). Esta diferenciación, contida no cadro de definicións do RLSG, permitiría tamén soste que cando a LSG se refire, no seu artigo 24.2, a *“construír novas edificacións”* non está a incluír aqueles actos de edificación, segundo a LOE, que supoñen intervencións na edificación.





Cuarta. Conclusiones.

En virtude do exposto na consideración precedente, cabe concluír, en relación coas cuestións sometidas ao presente informe, que:

a) A expresión “*edificar*” do artigo 20.a) da LSG é equivalente ás expresións “*construír novas edificacións*” e “*substituír (...) as existentes*” do artigo 24.2 da mesma lei.

b) Non cabe entender incluídos nas expresións “*edificar*” do artigo 20.a) da LSG e “*construír novas edificacións*” do artigo 24.2 da mesma lei os supostos de realización de obras de ampliación de edificacións existentes.

Este é o informe emitido pola Sección de Estudos e Informes, por unanimidade dos membros con dereito a voto”.

E para que así conste para todos os efectos, estendo o presente certificado en Santiago de Compostela.

A secretaria do Pleno e das Seccións

Vanessa Brea Lago

