

INFORME PROOSTA XUSTIFICATIVO DE MODIFICACIÓN DO SISTEMA DE ACTUACIÓN INDIRECTO A DIRECTO PARA O DESENVOLVEMENTO DO POLÍGONO UU-R6 ALLEO AO PREVISTO NO PLAN XERAL DE ORDENACIÓN MUNICIPAL DE CARBALLO.

No presente informe xurídico xustifícase a procedencia e o interese xeral da modificación do sistema de actuación indirecto de compensación previsto no planeamento urbanístico polo directo de cooperación para desenvolver o polígono de solo urbano non consolidado delimitado como UUR-R6.

NORMATIVA ESTUDIADA

- Lei 2/2016, de 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG).
- Decreto 143/2016, de 22 de setembro, que aproba o Regulamento da Lei 2/2016, de 10 de febreiro, do solo de Galicia (RLSG).
- Plan Xeral de Ordenación Municipal do Concello de Carballo, aprobado definitivamente por Orde da CMAOT de 4.02.2016 (PXOM de Carballo).
- Decreto 83/2018, de 26 de xullo, polo que se aproba o Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA).
- Lei 39/2015, de 1 de outubro, del Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas (LPAC).
- Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local (LBRL).

ANTECEDENTES

1. O vixente PXOM de Carballo delimita un polígono de solo urbano non consolidado (SUNC) que denomina UU-R6, que constitúe o polígono único



da Área de Reparto ARUU-R6, cunha superficie meta aproximada de 15.466,19 m².

2. De acordo coa ficha urbanística do PXOM de Carballo, os parámetros de aproveitamento da área de reparto ARUU-R6 son os seguintes:

- Coeficiente de edificabilidade de 0,80 m²/m².
- Edificabilidade máxima do polígono: 12.372 m².
- Aproveitamento tipo da área de reparto: 0,7312 ua/m².

3. Por outra banda, a ordenación detallada do polígono UU-R6 está remitida a un plan especial de reforma interior (PERI), a iniciativa de planeamento é privada e o sistema de actuación previsto para desenvolver o polígono é o de compensación, fixando como prazo de execución o segundo cuatrienio dende a entrada en vigor do PXOM de Carballo.

4. Entre os obxectivos da ordenación e xestión propostos está o remate da trama urbana da zona de Baños Vello, coa obriga de acaroarse ás edificacións existentes e obrigando a axustar as parcelas resultantes da equidistribución ás parcelas xa edificadas.

Ademais, entre os obxectivos da execución do polígono está a creación de novos accesos e completar os existentes, tendo unha relevancia especial o sistema viario existente coñecido como rúa Ecuador, pendente de completar a súa urbanización e que discorre de Leste a Oeste e divide o polígono entre a zona Norte onde se atopan as parcelas con edificacións, da zona Sur, onde necesariamente deberán preverse as reservas para dotacións públicas legalmente obrigatorias.

5. Estando a piques de esgotarse o segundo cuatrienio previsto no PXOM de Carballo para a execución da UU-R6, e, deste xeito cumprirse os deberes e obxectivos urbanísticos sinalados no plan, sen que se teña presentado polos propietarios interesados que representen máis do 50% da superficie do polígono o necesario e previo PERI coa ordenación detallada do polígono.



Tampouco se ten constituída ningunha entidade urbanística que poda amosar o interese da iniciativa privada na execución do polígono.

Poder completar o sistema viario e rematar a malla urbana desta zona céntrica na vila de Carballo son obxectivos urbanísticos prioritarios do Concello, polo que se estuda a posibilidade de modificar o sistema directo de iniciativa privada de compensación previsto no PXOM de Carballo polo sistema directo de cooperación, para poder iniciar o procedemento de execución do polígono UU-R6

A estes antecedentes, éles de aplicación os seguintes

FUNDAMENTOS DE DEREITO

PRIMEIRO. ELECCIÓN E MODIFICACIÓN DO SISTEMA DE ACTUACIÓN.

1.1. A elección do sistema de actuación.

Como é sabido, a elección do sistema de actuación é unha facultade da administración municipal que, de acordo coa lexislación vixente, debe vir determinada no plan xeral (artigo 52.e) LSG), aínda que o plan de desenvolvemento que conteña a ordenación detallada pode modificar o sistema de actuación elixido no plan xeral (artigos 112 LSG e 284 RLSC). Facultade administrativa que está en consonancia co feito de que a execución do planeamento urbanístico é unha función pública.

Historicamente, nos primeiros anos de vixencia da Lei de 12 de maio de 1956, sobre réxime do solo e ordenación urbana, a elección do sistema de actuación foi considerada pola xurisprudencia libre e discrecional. Posteriormente, o artigo 119 do RD 1346/1976, por el que se aproba o texto refundido da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana (TRLS 1976), suxeitouse a elección do sistema de actuación a uns criterios de preferencia, de forma que la elección entre un e outro tiña que facerse en función das necesidades, medios económicos cos que conte a administración, a colaboración da iniciativa privada,



dando preferencia aos sistemas de compensación e cooperación sobre o outro sistema previsto, o de expropiación, que só sería elixido cando «razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación» (art. 119.2 TRLS 1976)

Co RD Lexislativo 1/1992, que aproba texto refundido da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana (TRLR 1992), volve a producirse nesta a materia un cambio radical ao concederse á administración a liberdade absoluta para elixir o sistema de actuación, eliminando o anterior réxime de preferencias. Ademais, o artigo 149.3 TRLR 1992 permitía á administración substituír os sistemas de xestión privada elixidos inicialmente por outro de xestión pública cando a través de aqueles non se tivese executado o plan nos prazos establecidos no plan, ou no seu defecto no prazo máximo de catro anos dende a delimitación da unidade de execución, de acordo co establecido no artigo 28.2 TRLR 1992.

En Galicia, o artigo 125 da Lei 1/1997, do solo de Galicia mantíña, ao igual que o establecido no TRLR 1976, a preferencia dos sistemas de compensación e cooperación sobre o de expropiación; preferencia que foi derogada coa entrada en vigor da Lei 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUG), onde se establece que corresponde á administración municipal elixir o sistema de actuación aplicable no instrumento de planeamiento que conteña a ordenación detallada, tendo en conta municipio as características e complexidades da iniciativa que se vai desenvolver, os medios cos que conte, a colaboración da iniciativa privada e as demais circunstancias que concorran (art. 127 LOUG). Previsión que é reproducida no vixente artigo 112.1 LSG.

Non existe prelación entre os sistemas de actuación legalmente previstos no artigo 111 LSG, debendo determinarse a elección do sistema de actuación urbanística no plan xeral, sendo unha decisión da administración municipal que deberá ser motivada nos criterios establecido no artigo 112.1 LSG.

En calquera caso estamos ante unha decisión discrecional que debe fundamentarse nos criterios de elección legais.



1.2. A modificación do sistema de actuación.

Como xa se dixo, os artigos 52.e) e 112.2 LSG establecen obrigatoriamente que a determinación do sistema de actuación debe incluírse no plan xeral, á diferenza do artigo 127 LOUG que deixaba a elección do sistema para o plan que conteña a ordenación detallada.

En calquera caso, o sistema de actuación pode ser modificado por unha decisión discrecional que lle compete ao concello, xa sexa de oficio ou por instancia dos particulares interesado, de acordo co procedemento establecido no artigo 285 RLSG, ou mediante a determinación no instrumento de planeamento que conteña a ordenación detallada do ámbito obxecto de xestión urbanística (art. 112.2 LSG).

O feito é que a modificación do sistema de actuación establecido no plan xeral sempre foi configurada legalmente como unha potestade administrativa discrecional, como literalmente se desprende do vixente artigo 112.2 LSG:

*«A modificación do sistema de actuación **poderá** ser aprobada polo municipio,...»*

Facultade discrecional que non quere dicir, obviamente, que estea exenta da debida motivación, co fin de evitar a arbitrariedade prohibida polo ordenamento xurídico, debendo xustificarse tanto a elección, como a posterior modificación do sistema de actuación urbanístico nos criterios legais e regulamentarios: as características e complexidades da iniciativa que se vai desenvolver, os medios cos que conte o Concello, e, no caso, de cambio de sistema de actuación indirecto a directo o transcurso dos prazos para o cumprimento de deberes urbanísticos.

Hai que ter presente que tanto a elección como a modificación do sistema de actuación urbanístico é unha facultade discrecional exclusiva da administración municipal. Como lembrou a sentenza do Xulgado Contencioso-Administrativo nº 3 de A Coruña de 10.04.2008, recurso 292/2006 (FJ 6º), posteriormente



confirmada pola sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia 2357/2008 de 30.09.2008, recurso apelación 7012/2008, nun suposto en que os propietarios maioritarios dun ámbito quixeron modificar o sistema de actuación directo fixado no plan xeral, non existe un dereito subxectivo dos interesados a que se lles recoñeza o cambio de sistema de actuación, aínda contando coa superficie mínima legal esixida.

1.3. Procedemento de modificación do sistema de actuación alleo ao planeamento.

O artigo 285 RLSG desenvolve o establecido no artigo 112.2 LSG, establecendo o procedemento de modificación do sistema de actuación elixido previamente no planeamento.

De cara a iniciar o procedemento de modificación do sistema de actuación, o regulamento distingue as dúas modalidades de cambio de sistema de actuación:

- a) Se a solicitude é dun cambio de sistema de actuación directo a indirecto, será a instancia dos particulares interesados, debendo acreditarse a titularidade da totalidade da superficie do polígono e dos sistemas xerais afectos, cando se pretenda o sistema de concerto; ou a titularidade do 50% da superficie do polígono e dos sistemas xerais afectos, se a pretensión é cambiar ao sistema de compensación.
- b) Se a solicitude é dun cambio de sistema de actuación indirecto a directo, a decisión municipal discrecional debe motivarse no incumprimento dos prazos establecidos no plan para dar cumprimento aos deberes urbanísticos, ademais das razóns de interese público debidamente xustificadas.

O órgano municipal competente para a probación inicial do cambio de sistema é o Alcalde (artigo 21.1.s) LBRL), ou a Xunta de Goberno Local se ten delegada a competencia (artigo 21.3 LBRL).



Coa aprobación inicial da modificación do sistema de actuación, o expediente será sometido a información pública polo prazo dun mes mediante anuncio que se publicará no Boletín Oficial da provincia e notificación individualizada aos propietarios afectados, considerando los datos catastrais e os reflectidos no Rexistro da Propiedade.

No período de información pública do cambio de sistema de actuación indirecto a directo débesele ofrecer aos propietarios afectados a posibilidade de ofrecer garantías bastantes dos deberes e trámites de urbanización pendentes, para que sexan constituídas conxuntamente polos propietarios que representen máis do 50% da superficie do ámbito, no prazo e termos que acorde xustificadamente o concello, en función do interese público.

Finalizado o trámite de información pública sen ter constituídas as garantías conxuntas dos deberes urbanísticos polos propietarios maioritarios do polígono, unha vez informadas as alegacións que se presenten polos interesado, o concello poderá proceder á aprobación definitiva da modificación do sistema de actuación indirecto establecido no plan (concerto ou compensación), polo directo elixido na resolución municipal (cooperación ou expropiación).

SEGUNDO. CRITERIOS DE LEGALIDADE E OPORTUNIDADE QUE XUSTIFICAN O CAMBIO DO SISTEMA DE COMPENSACIÓN PREVISTO NO PLAN XERAL PARA O DESENVOLVEMENTO DO POLÍGONO UU-R6.

Como se ten dito, o PXOM de Carballo establece que a elaboración do plan (PERI) que conteña a ordenación detallada do polígono de solo urbano non consolidado UU-R6 é de iniciativa privada. Deste xeito, o sistema de actuación para a execución da ordenación urbanística prevista no PERI de iniciativa particular vai ser indirecto ou privado. No caso da UU-R6, o sistema de actuación previsto no plan xeral é o de compensación que precisa da constitución dunha entidade urbanística como é a Xunta de Compensación que precisa a participación dos propietarios que representen máis da metade da superficie do polígono.



Hai que ter presente que o PXOM de Carballo fixa como prazo para a execución completa do polígono UU-R6, o segundo cuadrienio dende a entrada en vigor do plan xeral.

O PXOM de Carballo entrou en vigor o 15 de marzo de 2016, cando transcorreu o prazo establecido no artigo 70.2 LBRL dende a publicación da Normativa completa no Boletín Oficial da provincia. Publicación que tivo lugar o 26 de febreiro de 2016, mesma día que o de publicación no Diario Oficial de Galicia da Orde da Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio que aprobou definitivamente o PXOM. Hai que ter en conta que nesas datas non estaba en vigor o artigo 30 LPAC, que estableceu que os sábados eran días hábiles aos efectos de computar os prazos administrativos.

Quere dicir isto que o prazo establecido no PXOM de Carballo para ter executada completamente a UU-R6, e ter por cumpridos completamente polos propietarios do polígono os deberes de cesión, equidistribución e urbanización, debería ser antes do 15 de marzo de 2024.

Cando se elabora o presente informe xurídico, faltan menos de tres meses para cumprirse o segundo cuadrienio do PXOM de Carballo. Prazo breve no que debería terse aprobada a ordenación detallada (PERI) do polígono, os proxectos de compensación e urbanización, a distribución equitativa dos beneficios e cargas entre os afectados, así como o cumprimento dos deberes de cesión e urbanización completa, coa recepción das obras de urbanización previamente executadas polo Concello de Carballo.

Por razóns lóxicas temporais, é imposible que a iniciativa privada poda cumprir os deberes urbanísticos na UU-R6 no xeito e co contido disposto nos artigos 113 LSG e 286 RLSG.

A isto hai que engadir que non consta ningunha actividade por parte dos propietarios da que se poda deducir un interese mínimo en desenvolver a actuación, nin se ten ofrecido ningún compromiso de garantir o cumprimento dos deberes urbanísticos impostos polo plan.



Por outra banda, a experiencia en desenvolvementos urbanísticos no concello de Carballo pon de manifesto que desde o ano 2008 en que se inicia a crise do sector inmobiliario o desenvolvemento dos polígonos de solo urbano non consolidado e dos sectores de solo urbanizable realízase con maior axilidade cando se realiza a través dun sistema de actuación directo ou por promoción pública do propio Concello, a través do sistema de cooperación. Especialmente, cando é o caso, como sucede respecto da UUR-6, non existe ningún Convenio urbanístico subscrito cos propietarios do ámbito que poña de manifesto un interese da propiedade na transformación urbanística dos terreos.

Certamente, o Concello non pode opoñerse ou limitar a iniciativa privada que manifeste interese en desenvolvemento da actividade urbanística. Repárese en que o artigo 2.3 LSG anima a suscitar esa iniciativa privada, sempre e cando o aconselle o mellor cumprimento dos fins e obxectivos do planeamento urbanístico, podendo celebrarse convenios urbanísticos con particulares coa finalidade de establecer os termos de colaboración para o mellor e eficaz desenvolvemento da actividade urbanística. Pero este non é o caso do polígono UU-R6, onde non existe ningún Convenio no se que se teñan pactadas as condicións que garantan a efectividade, tanto da ordenación detallada previa, como o desenvolvemento pola iniciativa privada á que se refire o PXOM de Carballo. Efectividade no compromiso de desenvolvemento privado que debe terse asegurado mediante garantías que deben poñer de manifesto tanto a capacidade económica dos promotores privados, que ademais han de ser propietarios maioritarios dos terreos no polígono, como un interese real e efectivo no cumprimento dos deberes urbanísticos nos prazos fixados no plan.

Como vemos, non hai indicios que manifesten o interese da iniciativa privada para desenvolver a UU-R6. Pois be, ademais da nula colaboración da iniciativa privada no desenvolvemento da actuación urbanística, cumpre valorar os criterios de selección do sistema de actuación que establece o artigo 112 LSG, é dicir, as características e complexidades da iniciativa que se vai desenvolver,



os medios cos que conte o Concello e maila iniciativa privada e a e as demais circunstancias que concorran na UU-R6.

Neste caso, a situación parcelaria e a realidade física da zona de Baños Velloos dificulta enormemente a xestión urbanística do polígono UU-R6. Nun ámbito de pouco máis de 1,5 hectáreas hai máis de 50 parcelas, cunha superficie insuficiente na maioría dos casos, para que os seus propietarios teñan dereitos á adxudicación no procedo de reparto de beneficios e cargas de predios resultado independentes, como sinala o artigo 105 LSG.

A ordenación urbanística está condicionada de tal xeito por esa realidade física de parcelas edificadas con medianeiras vistas, que o PXOM de Carballo establece como criterios de ordenación e xestión a necesidade de completar e rematar esa trama urbana, procurando axustar as parcelas resultantes da xestión urbanística ás parcelas limítrofes que estean xa edificadas. Condicións que obrigan a situar as reservas de sistemas locais de espazos libres e zonas verdes e equipamentos na zona sur do polígono que aparece dividida pola rúa Ecuador (rúa pendente de completar na súa urbanización).

Por último, o sistema xeral viario que na zona que discorre polo polígono UU-R6 leva o nome de rúa Ecuador está pendente de completar a súa urbanización, sendo de grande importancia para os intereses xerais, ao tratarse dun viario estrutural, contiguo aos equipamentos municipais da Biblioteca de Carballo e as pistas deportivas de “skate”.

En resume, a falta de colaboración e interese da iniciativa privada no desenvolvemento do polígono UU-R6, xunto co interese xeral de poder rematar a trama urbana desta zona céntrica da vila de Carballo, e completar a urbanización dun viario principal, xustifican sobradamente a necesidade de cambiar o sistema indirecto de compensación previsto no PXOM polo directo de cooperación.



Polo que á vista do anteriormente dito, elévase ao Alcalde-Presidente do Concello de Carballo, competente segundo o disposto polos artigos 112 LSG e 21.1 s) LBRL, a seguinte

PROPOSTA

- 1º. Proceder á aprobación inicial do cambio de sistema de actuación para o desenvolvemento do polígono de solo urbano non consolidado UU-R6 de compensación previsto no Plan Xeral de Ordenación Municipal de Carballo polo de cooperación.
- 2º. Someter o expediente de modificación do cambio de sistema de actuación do polígono UU-R6 a información pública polo prazo dun mes mediante anuncio a publicar no Boletín Oficial da provincia
- 3º. Notificar de forma individualizada a todos os propietarios de bens e dereitos afectados no polígono UUR-R6 para que podan formular alegacións en defensa dos seus intereses lexítimos no prazo dun mes dende a notificación.

En A Coruña, a novembro de 2023.

NOMBRE PEREZ
MALDONADO CESAR
- NIF 32785254L

Firmado digitalmente por NOMBRE PEREZ MALDONADO CESAR - NIF 32785254L.
Nombre de reconocimiento (DN):
s.3.4.1.4.1.14633.30.1=MALDONADO, cn=PÉREZ,
givenName=CÉSAR, serialNumber=32785254L, title=Abogado, o=A
Coruña, c=ES, ou=Instituto Colegiado Provincial de Abogados de A
Coruña, s.3.4.1.4.1.14633.30.3=2037 / A10201, ou=15805 / 15801,
cn=NOMBRE PEREZ MALDONADO CESAR - NIF 32785254L,
email=lumiera@lumiera.com
Fecha: 2023.11.17 12:05:12 +01'00'

Fdo. César Pérez Maldonado
LUMIEIRA GESTIÓN URBANÍSTICA, S.L.