

INFORME

Asunto. Adecuación á legalidade das licenzas urbanísticas de parcelación, construción de vivenda unifamiliar e apertura de vial perpendicular á rúa arquitecto Antonio Comingues en Cabo Estai. (Expdte. 3792/1101)

Lexislación aplicable.

LSG. Lei 2/2016, de 16 de febreiro, do Solo de Galicia.

LMFAO. Lei 2/2017, de 8 de febreiro, de medidas fiscais, administrativas e de ordenación.

LPNB. Lei 42/2007, de 13 de decembro, do Patrimonio Natural e da Biodiversidade.

LPACAP. Lei 39/2015, de 1 de outubro, do Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas.

RLSG. 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.

POL. Decreto 20/2011, de 10 de febreiro, polo que se aproba o Plan de Ordenación do Litoral de Galicia.

IOP. Instrumento de Ord. Prov. do Concello de Vigo. (DOG. 26.08.2019).

ROP. Reg. Orgánico Municipal do Concello de Vigo. (BOP 10.05.2021).

OMRTL. Ordenanza Municipal Reguladora da tramitación das Licenzas Urbanísticas e outras formas de intervención administrativa. (BOP 9.12.2013).

Antecedentes. Mediante escrito de data 05.04.2023, o amparo do artigo 40.1.g) 4º. do ROP, sete concelleiros da Corporación, que representan a carta parte dos seus membros, solicitan desta Secretaría informe sobre, "Adecuación á legalidade das licenzas urbanísticas de parcelación, construción de vivenda unifamiliar e apertura de vial perpendicular á rúa arquitecto Antonio Comingues en Cabo Estai". (Expdtes. 102099/421 e 106273/421). Considérase tamén a licenza outorgada no Expdte. 109232/421. Cumprimentando a solicitude emítese o seguinte,

INFORME

I. En data 13.07.2009 a Orde da Cons. de Medio Ambiente, Territorio e Inf. aprobou o Plan Xeral de Ord. Municipal do Concello de Vigo (PXOM 2008) que clasifica como Solo Urbano Consolidado (SUC) terreos localizados no vértice norte de «Cabo Estai»; a Ordenanza aplicable é a nº 9 de Vilas e Chalés, Grao 1º: vivendas unifamiliares illadas coas seguintes condicións edificatorias: parcela mínima: 1.000 m²; fronte: 20 metros; ocupación: 30%; edificabilidade: 0,40 m²/m².

A Orde de aprobación foi declarada nula en S. do TS de data 10.11.2015.

II. En data 24.07.2019 o Pleno do Concello, conforme a LMFAO, aproba o IOP que contempla nos solos urbanos e de núcleo rural unha ordenación urbanística coincidente coa do instrumento de ordenación anulado por sentenza. No IOP (Plano



Copia do documento - Concello de Vigo	Data impresión: 17/04/2023 11:59	Páxina 1 de 8
3792-1101	CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD	
Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección http://www.vigo.org/csv		

Serie 2-A, Folla 18-A) os terreos en «Cabo Estai» mantiveron a consideración de SUC e a tipoloxía da Ordz. 9 Grao 1º.

III. En data 14.10.2019, nese ámbito, solicítase licenza urbanística de parcelación en finca matriz de 8.285,00 m² o fin xerar cinco parcelas edificables e outra de «cesión destinada a vial» localizada extramuros do peche da parcela (Expdte. 102099/421).

A solicitude adxunta o título da finca (escritura pública do 10.04.2014 de pacto de millora con reserva de usufructo e agrupación). A agrupación é de dez fincas colindantes do mesmo titular adquiridas entre 1972 e 1976 dunha superficie de 7.189,00 m² segundo títulos, aínda que a superficie real, segundo recente medición mencionada na escritura, é de 8.285,00 m² (exceso de cabida de 1.096,00 m² superior o 10 %). A tales efectos o comparecente entregou para unir a escritura informe de xaneiro 2012 emitido por Técnico topógrafo relativo á superficie da finca agrupada. Dada a cesión prevista non consta que se achegara á solicitude de parcelación inscrición rexistral da finca agrupada, OMRTLU Anexo 5.2.4. Considerando o informe topográfico e os datos aportados pola propiedade redáctase proxecto de parcelación.

Tras outra tramitación (Acta de liña e rasante que debe ser reflectida no proxecto de parcelación), en data 16.06.2020 emítese informe técnico favorable, «Todas as parcelas resultantes cumpren coas condicións de parcelación previstas no art. 8.9.5. das Normas Urbanísticas do IOP»; en data 17.06.2020 emítese informe xurídico favorable que menciona a existencia de informe técnico e formula proposta de resolución; en data 18.06.2020 a Vicepresidencia da XMU, conforme os informes, mediante Resolución, outorga "licenza de parcelación ..., coa finalidade de dividir a finca situada na rúa arquitecto Antonio Cominges nº 96, na parroquia de Oia, en Vigo, con referencia catastral 5408705NG1750N en 5 parcelas mais a parcela de cesión A parcelación proxectada é a seguinte:

parcela 1: 1.000,09 m²

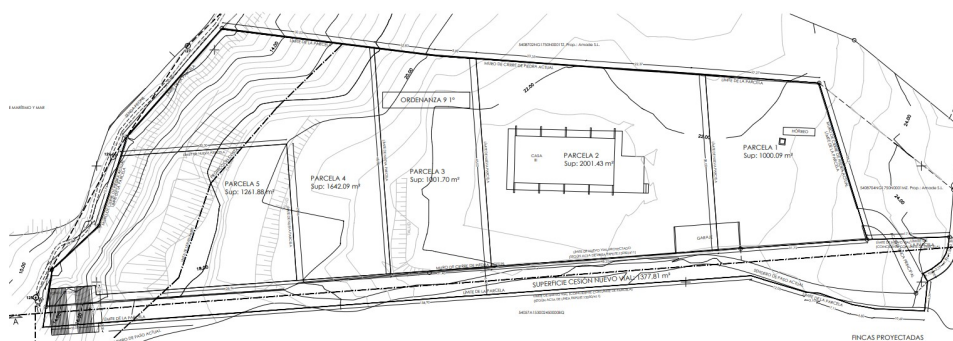
parcela 2: 2.001,43 m² (con edificación existente)

parcela 3: 1.001,70 m²

parcela 4: 1.642,09 m²

parcela 5: 1.261,88 m²

parcela de cesión destinada a vial: 1.377,81 m²



Copia do documento - Concello de Vigo

Data impresión: 17/04/2023 11:59

Páxina 2 de 8

3792-1101

CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD

Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección <http://www.vigo.org/csv>

IV. Existe, agás informe en contrario, un erro determinante de interpretación cartográfica nos informes emitidos. Na cartografía do IOP (Plano de Ordenación SERIE 2 A. Folla 18-A) apréciase terreo lonxitudinal de 6 metros de ancho e 180 de longo coa seguinte delimitación: Norte, aliñación (liña continua coincidente co peche de parcela); Sur liña de trazo discontinuo de puntos cadrados grosos que delimita os terreos de Solo Urbano Consolidado (SUC); Leste, rúa arquitecto Antonio Cominges; Oeste dominio público marítimo terrestre.

A estreita franxa de terreo non é un «novo vial» proposto polo IOP; «os «viais propostos» teñen a súa propia grafiá. Tampouco é un «vial preexistente».



Na cartografía do IOP non existe grafiado un vial co correspondente ancho, trazado e aliñacións. Que o terreo sexa estreito, rectilíneo e lonxitudinal non implica un «novo vial» que, ademais, carecería de interese público para a circulación de vehículos e a mobilidade urbana. A liña discontinua de trazos cadrados grosos de delimitación SUC non é unha aliñación final vinculante.

Aínda que se entendera (como entenden os informes emitidos) que o terreo lonxitudinal é un «novo vial», tampouco o podería ser. Ás vías de tráfico atenuado ou de coexistencia en zonas de vivenda unifamiliar lles corresponde un ancho mínimo de oito (8) metros, artigo 6.1.2.1.b) das Normas Urbanísticas IOP; o ancho de seis (6) metros (non previsto na normativa do IOP) o é para viais de circulación restrinxida de acceso a garaxes no suposto de desenvolvementos en solo urbanizable ou urbano non consolidado, artigo 74.1.c) c.1) RLSG. Non é o caso.

No terreo lonxitudinal existía un «carreiro de pes» que transcorría entre a rúa arquitecto Antonio Cominges e a costa facilitando o acceso o mar.

O artigo 366 do RLSG require nas licenzas de parcelación a existencia de, «viais existentes» ou de «nova creación»; creación que só pode realizarse desde o Plan. Tal creación non ten lugar.

V. No ano 2011, desenvolvendo a Lei 6/2007, de 11 de maio, de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, apróbase o Plan de Ordenación do Litoral de Galicia (POL) co obxectivo de establecer os criterios, principios e normas xerais para unha



Copia do documento - Concello de Vigo
3792-1101

Data impresión: 17/04/2023 11:59 Páxina 3 de 8
CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD

Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección <http://www.vigo.org/csv>

ordenación territorial da zona litoral baseada na perdurabilidade e sustentabilidade; a estes efectos o POL grafía no litoral de Galicia «*áreas de protección costeira*» que, artigo 11, “Son as recollidas na cartografía, que conforman os elementos mais singulares e representativos do escenario costeiro, incluíndo significativos valores ambientais que deben ser obxecto de conservación”. Entre os espazos de elevado valor natural, ambiental e paisaxístico, a cartografía do POL (Plano BN06) recolle como «*área de protección costeira*» o vértice norte de «Cabo Estai» (cor verde). Segundo o artigo 35 do POL a «*protección costeira*» define unha superficie continua ao longo da costa para salvagardar os valores identitarios e característicos xa sexan xeomorfolóxicos, ecolóxicos e paisaxísticos e adopta medidas para a preservación destas áreas da implantación de edificacións. Así, a LSG, artigo 34.2.d), categoriza como Solo Rústico de Protección de Costas (SRPC), os terreos delimitados como «*áreas de protección costeira*» no Plan de Ordenación do Litoral (POL).

[ModeloTerritorial_BN06.pdf](#)

O IOP do 2019 reproduce nos solos urbanos unha ordenación urbanística coincidente coa do instrumento de ordenación anulado por sentenza (PXOM 2008). Non obstante, aprobado o POL no ano 2011, o posterior IOP do 2019 -novo e transitorio instrumento de planificación urbanística- na súa redacción debeu recoller, artigo 4.1. do POL e artigo 34.2.d) LSG, as determinacións vinculantes que este instrumento de ordenación integrado establece en «Cabo Estai»; que non o fixera non implica que tales determinacións non sexan directamente aplicables no trámite de outorgamento de licenza prevalecendo sobre as do planeamento (IOP), artigo 4.2. *in fine* POL.

Os informes emitidos en relación coas licenzas, artigo 354.3. RLSG, non mencionan a adecuación das actuacións pretendidas ás previsións da ordenación territorial (POL).

VI. En data 22.10.2020 solicítase licenza urbanística para construción de vivenda unifamiliar (Expdte. 106273/421) na parcela 1 da parcelación do Expdte. 102099/421.

En data 09.06.2021 emítase informe técnico favorable; en data 06.08.2021 emítase informe xurídico favorable que menciona a existencia de informe técnico e formula proposta de resolución; en data 09.08.2022 a Vicepresidencia, conforme os informes emitidos, mediante Resolución, outorga, “*licenza de obra, coa finalidade de levar a cabo, na parcela existente na rúa arquitecto Antonio Palacios nº 96 (sic), na parroquia de Oia, no termo municipal de Vigo, a construción de vivenda unifamiliar composta de planta soto para garaxe e instalacións, planta baixa e primeira con un total de 281,62 m² e piscina para uso particular de 15 x 2,5 metros*”.

A Resolución autoriza a urbanización simultánea refírida o “vial cedido” que foi informado polo Dpto. de Urbz. e Infraestruturas da XMU en datas 10.03.2021 e 18.03.2021, o primeiro informe sinala, “Se trata de un vial de 6 m. de ancho, por lo que es un vial de coexistencia”; o segundo indica, “obras ordinarias de urbanización de vial de acceso grafiado en la IOP ... las alineaciones fijadas en la IOP son inamovibles”.

No Expdte. consta Resolución da D.X. de Ord. do Territorio e Urbanismo de data 23.07.2021 autorizando as obras do vial nas zonas de servidume de protección e tránsito, “Autorízase na parte afectada polas zonas de servidume de protección e tránsito do dpmt para as obras consistentes na execución dun novo viario perpendicular á rúa Arquitecto Cominges ata o deslinde do dpmt cunha lonxitude duns 125 m dentro da zona de servidume de protección do dpmt ...”.



Copia do documento - Concello de Vigo	Data impresión: 17/04/2023 11:59	Páxina 4 de 8
3792-1101	CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD	
Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección http://www.vigo.org/csv		

O artigo 6.1.2.1.b), terceiro parágrafo, das NN. UU. do IOP sinala, "b) Os valores mínimos de sección de vías de novo trazado realizaranse segundo os tipos que se establecen na seguinte relación. (...) Vías de tráfico atenuado ou de coexistencia en zonas de vivenda unifamiliar, con ancho mínimo de oito (8) metros". O artigo 6.1.7. parágrafo primeiro, reitera, "En zonas de vivenda unifamiliar poderán establecerse vías de tráfico atenuado ou de coexistencia con aliñacións que definan rúas de ancho nunca inferior a oito (8) metros".

Aínda que o IOP contemplara un «novo trazado» (que non o contempla), existe un erro nos informes emitidos: os «novos viais de coexistencia» deben ter un mínimo de 8 m de sección.

Os terreos da licenza do Expdte. 106273/421 atópanse fora da «*área de protección costeira*» do POL, non obstante a parcela na que localízase a edificación pretendida é resultante dunha parcelación non conforme a Dereito.

VII. O Pleno do Concello de Vigo, en data 26.08.2021, aproba inicialmente o PXOM en revisión e, con acertado criterio, clasifica os terreos obxecto de parcelación, na maior parte, 4.824,00 m², como Solo Rústico de Protección de Espazos Naturais (SRPEN) e, superposta, seguindo as directrices do POL e o artigo 34.2.d) da LSG como Solo Rústico de Protección de Costas (SRPC); na menor parte, 3.461,00 m², a clasificación é de Solo Urbano Consolidado (SUC) Ordz. U6.6. Barrios e grupos de vivenda unifamiliar planificados. Parcela mínima: a existente.



Na cartografía do PXOM aprobado inicialmente (PORD 03 10A), no ámbito de «Cabo Estai» (vértice norte), non consta ningún «*novo vial*» que comunique o dominio público marítimo terrestre (as rochas) e a rúa arquitecto Antonio Comingues. O planificador, o Pleno do Concello, considerou tal vial innecesario. Consta o desaparecido «*carreiro de pes*».

VIII. En data 25.08.2021 solicítouse licenza urbanística para construción de vivenda unifamiliar (Expdte. 109232/421) na parcela 5 da parcelación do Expdte. 102099/421.

En datas 17.09.2021 e 10.01.2022 emítense informe técnico favorable; en data 12.01.2022 emítense informe xurídico favorable que, mencionando a existencia de informe técnico e a previsión do antepenúltimo parágrafo do apartado 8 do "resumo executivo" do PXOM en revisión aprobado inicialmente formula proposta de resolución; en data 24.01.2022 a Vicepresidencia, conforme os informes emitidos,



Copia do documento - Concello de Vigo	Data impresión: 17/04/2023 11:59	Páxina 5 de 8
3792-1101	CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD	
Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección http://www.vigo.org/csv		

mediante Resolución, outorga, "LICENZA DE OBRA, coa finalidade de levar a cabo, na parcela 5 -resultado da parcelación autorizada no expediente 102099/421-, existente na rúa Arquitecto Antonio Cominges nº 96, na parroquia de San Miguel de Oia, pertencente ao termo municipal de Vigo, a construción dunha vivenda unifamiliar illada, composta de planta soto para garaxe mais instalacións, planta baixa e planta primeira con destino a vivenda con unha superficie total construída de 527,40 m".

O Pleno do Concello de Vigo acordou a aprobación inicial PXOM en revisión en data 26.08.2021.

Artigo 47.2 LSG. "O acordo de aprobación inicial dos instrumentos de planeamento urbanístico determinará, por si só, a suspensión do procedemento de outorgamento de licenzas naqueles ámbitos do territorio obxecto de planeamento no caso en que as novas determinacións deste supoñan a modificación da ordenación urbanística vixente. Para estes efectos, determinará expresamente as áreas afectadas pola suspensión".

Trátase dunha medida cautelar que persegue impedir a realización de obras que poidan resultar contrarias ou incompatibles co novo plan proxectado. Con iso téntase lograr a efectiva satisfacción dos intereses xerais da Administración municipal-artigo 103.1 C.E.- especificamente na súa actividade de ordenación urbanística, intereses cuxo logro se vería frustrado, se se autorizasen durante o período de formación e trámite dos Plans urbanísticos, obras e actividades contrarias ou incompatibles co xa inminente novo plan. (STS. 28.04.1997, entre outras de innecesaria cita)

Esta Secretaría ten informado con posterioridade á licenza outorgada, datas 27.09.2022 (Expdtes. 1708/110 e 113211/421); 21.12.2022 (Expdte. 3669/1101) e 23.01.2023 (Doc 230017426) que a previsión contida no "resumo executivo" do PXOM aprobado inicialmente infrinxe o réxime legal de suspensión do procedemento de outorgamento de licenzas consecuencia do acordo de aprobación inicial da revisión dun novo PXOM previsto no artigo 47.2. da LSG polo que tal previsión non debeu servir de fundamento xurídico para o outorgamento da licenza. O sometemento pleno da Administración á Lei e o Dereito, artigo 9.1. CE, e a xerarquía das normas, artigo 9.3. CE, imposibilita a aplicación do antepenúltimo parágrafo do apartado 8 do "resumo executivo" do PXOM aprobado inicialmente. Debe aplicarse a Lei.

A parcela da licenza do Expdte. 109232/421 atópase na «área de protección costeira» do POL; no PXOM aprobado inicialmente ten a clasificación de Solo Rústico de Protección de Espazos Naturais (SRPEN) e, superposta, seguindo as directrices do POL e o artigo 34.2.d) da LSG a de Solo Rústico de Protección de Costas (SRPC). A parcela é resultante dunha parcelación non conforme a Dereito.

IX. Considerando as licenzas outorgadas nos Expdtes. 106273/421 (parcela 1) e 109232/421 (parcela 5) así como a edificación existente en parcela 2, restan solicitudes de licenza para parcelas 3 e 4 que hoxe se atopan incursas no réxime de suspensión do procedemento de outorgamento de licenzas, artigo 47.2. da LSG, un réxime que concluirá -segundo parágrafo do mesmo precepto-, o 16.10.2023, data na que considerárase como planeamento vixente, ben o PXOU 1993, ben o IOP no suposto que a tal data o PXOM en revisión houbera alcanzado a súa aprobación provisional. No caso de que a partires da data citada se solicitaran licenzas nas parcelas 3 e 4 rexe o artigo 91.b) da LSG.

Artigo 91.b) LSG. Normas de aplicación directa, "As construcións e instalacións deberán adaptarse ao ambiente no que estean situadas, e para tal efecto, nos lugares de paisaxe aberta ou natural, ... ou camiños de traxecto pintoresco, non se permitirá



Copia do documento - Concello de Vigo	Data impresión: 17/04/2023 11:59	Páxina 6 de 8
3792-1101	CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD	
Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección http://www.vigo.org/csv		

que a situación, masa ou altura das construcións, muros e cerramentos, ou a instalación doutros elementos, limiten o campo visual para contemplar as beleza naturais, rompan a harmonía da paisaxe, desfiguren a perspectiva propia dela ou limiten ou impidan a contemplación do conxunto”.

A Memoria Xustificativa do PXOM aprobado inicialmente polo Pleno, páxina 151, concibe «Cabo Estai» como un dos espazos litorais que mais valores naturais conserva no termo municipal. O carácter directo do artigo 91.b) da LSG é prevalente sobre a ordenación do IOP calquera que sexa esta.

Que o IOP contemple nos terreos do vértice norte de «Cabo Estai» unha clasificación SUC de Ordz. 9 e posibilite construcións de vivendas illadas unifamiliares non implica que o artigo 91.b) LSG sexa obviado no trámite de estudo das licenzas peticiónadas. No suposto de apreciar contradicción entre o planeamento vixente e o artigo 91. b) da LSG as licenzas non deben outorgarse, SS.TS 18.04.2000 e 11.10.2003.

A prevalencia da protección ambiental (POL) sobre a ordenación urbanística se positiviza no artigo 2.f) da LPNB introducido pola Lei 33/2015; o artigo 5 desta norma lembra que os poderes públicos, nos seus ámbitos competenciais, velarán pola conservación e utilización racional do patrimonio natural, entendido como valor medioambiental e paisaxístico «relevante».

Os informes emitidos nos Expdtes. 102499/421; 106273/421 e 109232/421 non mencionan/valoran a adaptación das posibles edificacións (localizadas nun *lugar de paisaxe aberta e natural*) ao ambiente, tampouco se a localización das cinco construcións pretendidas limitarán o campo visual o fin de contemplar as beleza naturais existentes, tampouco se as construcións romperán a harmonía da paisaxe, se desfigurarán a súa a perspectiva ou se limitarán ou impedirán a contemplación do conxunto; conceptos xurídicos indeterminados, tamén subxectivos, que deben responder a un canon mínimo ou modelo de protección ambiental, paisaxística e de conservación dos valores naturais comúnmente aceptado.

Observada a transformación física proposta, considerando o POL e a ordenación do PXOM aprobado inicialmente, sen prexuízo de informe sectorial en contrario, a construción de cinco vivendas unifamiliares no fraxil espazo litoral de «Cabo Estai» non observa o canon mínimo de adaptación ao ambiente, artigo 91.b) da LSG.

Quizais a vivenda unifamiliar do Expdte. 106273/421 -considerando o POL e a ordenación do PXOM aprobado inicialmente- non se atopa incursa na limitación das normas de aplicación directa do artigo 91.b) da LSG, non obstante lembrar que a parcela é froito de parcelación contraria a Dereito.

Conclusión. As licenzas outorgadas nos Expdtes. 102499/421; 106273/421 e 109232/421 non se adecuan á legalidade aplicable; procede a súa revisión, artigo 107 LPACAP. Declarada, no seu caso, a nulidade das licenzas repoñerase o "*carreiro de pes*" o seu estado anterior.

O secretario xeral do Pleno

José Riesgo Boluda

Data e sinatura dixital



Copia do documento - Concello de Vigo	Data impresión: 17/04/2023 11:59	Páxina 7 de 8
3792-1101	CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD	
Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección http://www.vigo.org/csv		



Copia do documento - Concello de Vigo	Data impresión: 17/04/2023 11:59	Páxina 8 de 8
3792-1101	CSV: A1A929-2H8BC1-CBE2BC-FFR2YQ-B3LD5P-FD	
Pode validar e/ou obter copia electrónica do documento utilizando o código QR da esquerda ou o código de verificación na dirección http://www.vigo.org/csv		