

Informe relativo ao réxime aplicable ao “solo de expansión de núcleo rural” e ao “solo urbano de ordenación non vinculante” de planeamentos urbanísticos aprobados ao abeiro da Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (XCP-25/022- Xerencia Rexional do Catastro de Galicia)

ANTECEDENTES

PRIMEIRO.- O 05.05.2025 tiveron entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (Núm. 2025/1239684 e 2025/1239687, respectivamente), dous escritos asinados pola Xerencia Rexional do Catastro de Galicia, nos que se formulan sendas consultas á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, sobre as seguintes cuestións:

1.- *“En municipios en los que mantienen su vigencia normas de planeamiento redactadas al amparo de la Ley 11/ 1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, existen ámbitos clasificados como suelo de expansión de núcleo rural. Al tratarse de planeamientos que no han sido adaptados a las sucesivas leyes que desde entonces se han ido aprobando, se solicita informe sobre la clasificación equivalente de esos suelos de conformidad con la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia”*

2.- *“En el municipio de Redondela, en el que mantienen su vigencia Normas Subsidiarias del Planeamiento aprobadas con fecha 06-11-1987, BOP 14-04-1988, existen, dentro del suelo clasificado como Suelo Urbano, ámbitos clasificados por dichas normas como Suelo Urbano de Ordenación Non Vinculante.*

(...) *“Al tratarse de planeamientos que no han sido adaptados a las sucesivas leyes que desde entonces se han ido aprobando, y ser actualmente inexistente la clasificación Suelo Urbano de Ordenación Non Vinculante, se solicita informe sobre la clasificación equivalente de esos suelos de conformidad con la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia y su pronunciamiento sobre la naturaleza urbana o rústica de dichos ámbitos”.*

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e



Urbanismo, correspóndelle a este órgano consultivo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que non figuran os órganos e entidades da Administración Xeral do Estado.

Non obstante, enténdese que as cuestións suscitadas pola Xerencia Rexional do Catastro de Galicia revisten unha especial transcendencia e aconsella un pronunciamento expreso deste órgano consultivo, no marco do principio de colaboración, cooperación, coordinación, asistencia activa e información recíproca que deben presidir as relacións entre as administracións públicas, e na procura da finalidade última de acadar unha maior seguridade xurídica na aplicación da normativa vixente en materia de urbanismo.

Con tal obxecto, o presente informe refírese con carácter xeral e dende unha perspectiva estritamente urbanística, á determinación do réxime xurídico aplicable ao *"solo de expansión de núcleo rural"* e ao *"solo urbano de ordenación non vinculante"* de planeamentos urbanísticos aprobados ao abeiro da *Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (LASGA)*.

Co fin de clarificar tales cuestións, cómpre facer previamente unha sucinta análise da evolución da normativa urbanística e o tratamento que se foi outorgando a eses ámbitos a través das diferentes normas que se foron sucedendo na nosa tradición lexislativa ata a actualidade; pero en ningún caso cabe analizar as concretas circunstancias que poidan concorrer en supostos concretos nin entrar a valorar ese réxime xurídico a outros efectos que non sexan os estritamente urbanísticos, o que excedería das competencias atribuídas a este órgano consultivo.

SEGUNDA.- A *Lei 11/1985, do 22 de agosto*, adaptou a Galicia o réxime xeral do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana*, asumindo a clasificación do solo definida nese réxime xeral, de xeito que os instrumentos de ordenación urbanística municipal adaptados á LASGA (nese momento, *plans xerais de ordenación urbana e normas subsidiarias municipais*) clasificaban o solo de acordo cos requisitos establecidos na lexislación estatal en urbano; urbanizable, programado ou non programado ou apto para urbanizar; e non urbanizable.

Adicionalmente, a dita norma introduciu unha tipificación dos núcleos de poboación do modelo de asentamento galego, de cara a establecer unha regulación urbanística específica para cada un deles, en función das súas singularidades. Así, como resultado do estudo detallado do medio rural, estes plans xerais ou normas subsidiarias municipais identificaron os tipos de núcleos de poboación que servirían de base ao tratamento urbanístico concreto dos mesmos, segundo a división establecida nos artigos 15 a 18 da LASGA (*núcleos urbanos existentes; núcleos de poboación de nova creación; núcleos rurais existentes de carácter tradicional; núcleo rural existente de recente formación*).

Consonte ao artigo 12.3 da LASGA, entendíase por sistema de núcleos de poboación o constituído polos núcleos urbanos e polos núcleos rurais existentes; e dividíanse, segundo as súas características, en tradicionais e de recente formación.

Os terreos comprendidos nos núcleos rurais existentes de carácter tradicional clasificábanse polo planeamento municipal, na súa totalidade ou en parte, como:



urbanos (os que cumprían os requisitos básicos do artigo 78 da Lei do solo); urbanizables programados ou non programados ou aptos para urbanizar (os que non reunindo os requisitos básicos do dito artigo 78, o plan ou normas considerasen necesarios para completar ou desenvolver o núcleo); ou non urbanizables (o resto dos terreos comprendidos no núcleo non incluídos polo plan ou normas nas clasificacións anteriores).

En definitiva, os plans xerais ou normas subsidiarias municipais aprobadas ao abeiro da LASGA fan un primeiro recoñecemento da singularidade dos asentamentos ou núcleos de poboación existentes na nosa Comunidade Autónoma, sendo que o solo de núcleo rural aínda non constituía naquel momento un tipo de solo diferenciado das outras categorías.

Foi precisamente esa especificidade dos núcleos rurais tradicionais galegos a que determinou a necesidade de establecer na primeira lexislación autonómica do solo, a *Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia*, outra categoría diferenciada de solo xunto coas do solo urbano, urbanizable e rústico, que foi a clase de solo de núcleo rural, co seu singular réxime xurídico, que se integra de forma natural na concepción estatutaria do dereito de propiedade que, con carácter básico, se establece pola lexislación estatal.

O lexislador galego de 1997 recoñece expresamente que tivo en conta na súa regulación a orientación que no seu momento seguiu a LASGA para regular o sistema de núcleos de poboación na propia Exposición de Motivos de dita lei, ao declarar como un dos seus obxectivos “... a necesidade de definir unha categoría específica de solo para o que se integra no ámbito da delimitación dos núcleos rurais, basicamente, equivalente ao que na *Lei 11/1985, de adaptación da do solo de Galicia*, se configuraba como solo non urbanizable de núcleo rural tradicional, pero cun senso máis amplo e cunha denominación máis coherente: solo de núcleo rural, que ten unha significación propia e determina un réxime xurídico tamén característico, claramente diferenciado do que debe establecerse para outras clases de solo”.

Posteriormente, tanto a *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, como as normas posteriores, nomeadamente, a *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, de medidas urxentes de modificación da dita lei, reformularon o concepto legal básico de núcleo rural, co fin de que resultasen comprendidos nel non so os asentamentos histórico-tradicionais senón tamén os que constitúen unha expresión cabal da realidade contemporánea dos asentamentos tradicionais de poboación da nosa Comunidade Autónoma.

Nomeadamente, na redacción dada pola *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, ao réxime transitorio do solo do planeamento non adaptado, contéplanse terreos incluídos en ámbitos formalmente delimitados, incluíndo tanto as delimitacións incorporadas polo planeamento adaptado á *Lei 1/1997, do 24 de marzo*, como as delimitacións aprobadas ao abeiro da LASGA, entre elas as clasificadas como solo non urbanizable de núcleo rural, e mesmo as formalizadas en expedientes de delimitación ao abeiro das normas subsidiarias provinciais, incluíndo tamén as delimitacións aprobadas que comprendían zonas de influencia do núcleo máis alá do perímetro do núcleo propiamente dito.



TERCEIRA.- Exposto o marco normativo precedente, cómpre determinar o réxime xurídico que resulta de aplicación ao *solo de expansión de núcleo rural* de instrumentos de planeamento urbanístico aprobados ao abeiro da *Lei 11/1985, do 22 de agosto*, polo tanto non adaptados á vixente *Lei 2/2016, do 10 de febreiro*.

O artigo 15 da LSG establece que os plans xerais de ordenación e os plans básicos municipais deberán clasificar o territorio municipal en todos ou algúns dos seguintes tipos de solo: urbano, de núcleo rural, urbanizable ou rústico.

Pero para determinar o réxime aplicable ao *solo de expansión de núcleo rural* do planeamento non adaptado á LSG, cómpre acudir ao seu réxime transitorio, que prevé as cuestións que poidan derivar da súa entrada en vigor para obter o menor impacto posible como consecuencia das innovacións da lei e garantindo a seguridade xurídica. Neste sentido, o número 2 da disposición transitoria primeira da LSG, relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado, establece o seguinte:

"2.- O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:

[...] c) Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais ou nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural, nas súas áreas de influencia ou tolerancia, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei".

No mesmo sentido pronúnciase a disposición transitoria segunda do Regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (en adiante, RLSG), que, ademais, engade a seguinte puntualización:

"Enténdese que resultan de aplicación neste caso as maiores limitacións que se regulen no planeamento respectivo, referidas aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización, sen prexuízo do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, que será, en todo caso, o establecido nos artigos 36 a 40".

Pola outra banda, contéplase unha referencia expresa ao termo *áreas de expansión de núcleo rural* no número 1 regra c) da mesma disposición, relativa aos planeamentos anteriores adaptados á LOUG, que textualmente refire:

"c) Ao solo de núcleo rural e ás súas áreas de expansión, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei".

Segundo o sinalado, o réxime transitorio previsto na LSG fai extensible o réxime do solo de núcleo rural aos núcleos rurais delimitados, con independencia da súa clasificación como solo urbano, urbanizable ou non urbanizable, e mesmo ás súas áreas de influencia ou tolerancia, e ás súas áreas de expansión, e remite neses casos ao disposto no



planeamento respectivo, sen prexuízo do previsto para as edificacións tradicionais existentes no artigo 40 da LSG.

No tocante á terminoloxía empregada, a referencia ás áreas de tolerancia dos núcleos rurais figuraba no artigo 23 das Normas Complementarias e Subsidiarias de planeamento das provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra (*Resolución do 14.05.1991*):

"Artigo 23. Ordenanza reguladora do solo non urbanizable de núcleo rural

1. Ámbito de aplicación

- a) Nos núcleos que teñan acreditada a súa preexistencia, conforme ao procedemento establecido polo artigo 36 destas normas.*
- b) Nun área de tolerancia exterior do núcleo, constituída por unha franxa de 40 metros de profundidade, paralela á liña poligonal de borde dos núcleos acreditados."*

Pola súa banda, a *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, estableceu unha referencia expresa e motivou a razón das áreas de expansión de núcleo rural, no seu artigo 13.3. nos seguintes termos:

" 3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais en atención á proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias dos devanditos asentamentos e da área xeográfica en que se atopan (casal, lugar, aldea, rueiro ou outro), de modo que o ámbito delimitado presente unha consolidación pola edificación de, polo menos, o 50 por 100, dacordo coa ordenación proposta e trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parcelario e as pegadas físicas existentes (camiños, ríos, regachos, cómaros e outros) e, como máximo, a 50 metros das devanditas edificacións tradicionais.

Igualmente delimitará a área de expansión dos devanditos núcleos, dacordo cos criterios de crecemento que o planeamento urbanístico contemple. A dita área estará comprendida polos terreos delimitados por unha liña poligonal paralela á de circunscrición do núcleo existente e como máximo a 200 metros lineais da mesma sen que, en ningún caso, poida afectar a solo rústico especialmente protexido. (...)"

Asemade, a redacción dada pola *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, ao artigo 13 da LOUG, contemplou expresamente as áreas de influencia de plans anteriores no solo de núcleo rural:

"1. Constitúen o solo de núcleo rural as áreas do territorio que serven de soporte a un asentamento tradicional de poboación singularizado, identificable e diferenciado administrativamente nos censos e padróns oficiais, que o plan xeral defina e delimite como tales tendo en conta, polo menos, a súa inclusión como tal ou na da súa área de influencia en plans anteriores, o número de edificacións, a densidade de vivendas, o seu grao de consolidación pola edificación e, no seu caso, a tipoloxía histórico-tradicional do seu armazón e das edificacións existentes no mesmo."

A *Instrución 1/2011, do 12 de abril, para a aplicación da Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación*



urbanística e protección do medio rural de Galicia, establece que área de influencia e área de tolerancia entenderanse aquí como conceptos sinónimos, xa que a terminoloxía utilizada no seu momento nas delimitacións formalizadas foi unha terminoloxía dispar e meramente convencional que non obedeceu a unha estrita denominación ou nomenclatura legal.

Neste sentido, algúns instrumentos de planeamento urbanístico empregan outras expresións, ademais da de áreas de tolerancia, influencia, ou áreas de expansión, tales como solo de expansión ou mesmo solo de extensión de núcleo rural (*como o PXOM do concello de Miño*). Por iso, a *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, empregou a expresión xenérica de área de influencia, a fin de comprender todas esas heteroxéneas delimitacións aprobadas baixo a vixencia da lexislación anterior á LOUG e que, por unha esixencia elemental de seguridade xurídica, incorpóranse pola *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, ao réxime previsto para o solo de núcleo rural na súa disposición transitoria, disposición que, así mesmo, resulta aplicable ás delimitacións da área de expansión realizadas ao amparo da LOUG no planeamento xeral ou en delimitacións *ad hoc* aprobadas tras a entrada en vigor desta última.

En atención ao exposto, o réxime xurídico aplicable ao solo incluído no ámbito das delimitacións dos núcleos rurais, nas delimitacións do solo non urbanizable de núcleo rural e nas súas áreas de influencia ou tolerancia e expansión, entendéndose incluídos nestas os solos de expansión ou de extensión de núcleo, dos instrumentos de planeamento urbanísticos aprobados ao abeiro da LASGA é o previsto para o solo de núcleo rural na LSG, coas maiores limitacións previstas no planeamento respectivo, o que se entende referido unicamente aos parámetros urbanísticos e ás posibilidades de utilización entendidas como réxime de usos admisibles que figuren no planeamento respectivo, tal e como se concreta no RLSG.

Debe terse en conta que segundo o previsto no artigo 8.2 do *Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia*, este terá carácter complementario do planeamento urbanístico municipal naqueles concellos nos que exista e, en virtude deste carácter complementario, será de aplicación para suplir as posibles indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, tamén nos ámbitos antes referidos, sen que en ningún caso se poida modificar a clasificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementa.

En todo caso, é relevante subliñar que o réxime de dereitos e deberes dos propietarios será o réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural previsto nos artigos 36 a 40 do RLSG, decaendo por imperio da lexislación vixente todas aquelas esixencias que foran incorporadas no seu momento aos planeamentos urbanísticos respectivos, en concordancia coas previsións da lexislación a cuxo amparo se aprobaron.

CUARTA.- Respecto da segunda das cuestións que plantexa a Xerencia Rexional do Catastro de Galicia, concretamente, cal sería a clasificación urbanística correspondente na LSG á categorización como *solo urbano de ordenación non vinculante* de planeamentos urbanísticos aprobados ao abeiro da *Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (LASGA)*, debe terse en conta o réxime previsto no número 2 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, de 10 de febreiro*, que sinala:



"2. O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:

a) Ao solo urbano que reúna as condicións establecidas no artigo 17.a) desta lei, aplicaráselle o disposto nela para o solo urbano consolidado.

Ao solo urbano que reúna as condicións establecidas no artigo 17.b) desta lei, aplicaráselle o disposto nela para o solo urbano non consolidado. (...)

Abundando no anterior, o artigo 17 da LSG determina que os plans xerais diferenciarán no solo urbano as seguintes categorías:

"a) Solo urbano consolidado, 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.

b) Solo urbano non consolidado, integrado pola restante superficie de solo urbano e, en todo caso, polos terreos que reúnan algunha das seguintes condicións:

- 1. Terreos nos que sexan necesarios procesos de urbanización.*
- 2. Terreos nos que sexan necesarios procesos de reforma interior ou renovación urbana.*
- 3. Terreos nos que se desenvolvan actuacións de dotación, entendendo como tales aqueles nos que sexa necesario incrementar as dotacións públicas para reaxustar a súa proporción coa maior edificabilidade ou cos novos usos asignados na ordenación urbanística, sen requirir a reforma ou renovación da urbanización. [...]."*

Esta mesma categorización do solo urbano consolidado e non consolidado, se recollía tanto na Lei 9/2002, do 30 de decembro, (artigo 12), como na Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia (artigos 64 e 65).

En atención ao exposto e para determinar dende un punto de vista urbanístico a concreta categorización de solo urbano nos supostos de *solo urbano con ordenación non vinculante* deberá analizarse no caso concreto e á vista das circunstancias fácticas concorrentes e os requisitos esixidos no artigo 17 da LSG en función de cada categoría de solo prevista nos mesmo.

CONCLUSIÓNS

1.- De conformidade co número 2 da disposición transitoria primeira da LSG, o réxime xurídico aplicable ao solo incluído no ámbito das delimitacións dos núcleos rurais, nas delimitacións do solo non urbanizable de núcleo rural e nas súas áreas de influencia ou tolerancia e expansión, entendéndose incluídos nestas os solos de expansión ou de extensión de núcleo rural, dos instrumentos de planeamento urbanísticos aprobados ao



abeiro da LASGA é o previsto para o solo de núcleo rural na LSG, coas maiores limitacións previstas no planeamento respectivo, o que se entende referido unicamente aos parámetros urbanísticos e ás posibilidades de utilización entendidas como réxime de usos admisibles que figuren no planeamento respectivo, tal e como se concreta no RLSG, e sen prexuízo do previsto para as edificacións tradicionais existentes no artigo 40 da LSG.

2.- De conformidade coa referida disposición transitoria primeira da LSG, no solo urbano de ordenación non vinculante de planeamentos urbanísticos aprobados ao abeiro da LASGA, deberá analizarse no caso concreto e á vista das circunstancias fácticas concorrentes e os requisitos esixidos no artigo 17 da LSG a concreta categorización de solo urbano que resulte de aplicación.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

