

Informe sobre el régimen aplicable al “suelo de expansión de núcleo rural” y al “suelo urbano de ordenación no vinculante” de planeamientos urbanísticos aprobados al amparo de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (XCP-25/022-Xerencia Rexional do Catastro de Galicia)

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 05.05.2025 tuvieron entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/1239684 y 2025/1239687, respectivamente), dos escritos firmados por la Gerencia Regional del Catastro de Galicia, en los que se formulan sendas consultas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre las siguientes cuestiones:

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 de él 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, de él suelo de Galicia”*

2.- *“En él municipio de Redondela, en él que mantienen su vigencia Normas Subsidiarias de 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 No 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 no 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”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo , por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que sometan a su consideración las entidades que figuran en su



artículo 15, entre las que no figuran los órganos y entidades de la Administración General del Estado.

No obstante, se entiende que las cuestiones suscitadas por la Gerencia Regional del Catastro de Galicia revisten una especial trascendencia y aconseja un pronunciamiento expreso de este órgano consultivo, en el marco del principio de colaboración, cooperación, coordinación, asistencia activa e información mutua que deben presidir las relaciones entre las administraciones públicas, y en la búsqueda de la finalidad última de conseguir una mayor seguridad jurídica en la aplicación de la normativa vigente en materia de urbanismo.

Con tal objeto, el presente informe se refiere con carácter general y desde una perspectiva estrictamente urbanística, a la determinación del régimen jurídico aplicable al "suelo de expansión de núcleo rural" y al "suelo urbano de ordenación no vinculante" de planeamientos urbanísticos aprobados al amparo de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (LASGA).

Con el fin de clarificar tales cuestiones, hace falta hacer previamente un sucinto análisis de la evolución de la normativa urbanística y el tratamiento que se fue otorgando a esos ámbitos a través de las diferentes normas que se fueron sucediendo en nuestra tradición legislativa hasta la actualidad; pero en ningún caso cabe analizar las concretas circunstancias que puedan concurrir en supuestos concretos ni entrar a valorar ese régimen jurídico a otros efectos que no sean los estrictamente urbanísticos, lo que excedería de las competencias atribuidas a este órgano consultivo.

SEGUNDA.- La Ley 11/1985, de 22 de agosto, adaptó a Galicia el régimen general del Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, asumiendo la clasificación del suelo definida en ese régimen general, de manera que los instrumentos de ordenación urbanística municipal adaptados a la LASGA (en ese momento, planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias municipales) clasificaban el suelo de acuerdo con los requisitos establecidos en la legislación estatal en urbano; urbanizable, programado o no programado o apto para urbanizar; y no urbanizable.

Adicionalmente, dicha norma introdujo una tipificación de los núcleos de población del modelo de asentamiento gallego, de cara a establecer una regulación urbanística específica para cada uno de ellos, en función de sus singularidades. Así, como resultado del estudio detallado del medio rural, estos planes generales o normas subsidiarias municipales identificaron los tipos de núcleos de población que servirían de base al tratamiento urbanístico concreto de los mismos, según la división establecida en los artículos 15 a 18 de la LASGA (*núcleos urbanos existentes; núcleos de población de nueva creación; núcleos rurales existentes de carácter tradicional; núcleo rural existente de reciente formación*).

Conforme al artículo 12.3 de la LASGA, se entendía por sistema de núcleos de población el constituido por los núcleos urbanos y por los núcleos rurales existentes; y se dividían, según sus características, en tradicionales y de reciente formación.



Los terrenos comprendidos en los núcleos rurales existentes de carácter tradicional se clasificaban por el planeamiento municipal, en su totalidad o en parte, como: urbanos (*los que cumplían los requisitos básicos del artículo 78 de la Ley del suelo*); urbanizables programados o no programados o aptos para urbanizar (*los que no reuniendo los requisitos básicos del dicho artículo 78, el plan o normas consideraran necesarios para completar o desarrollar el núcleo*); o no urbanizables (*el resto de los terrenos comprendidos en el núcleo no incluidos por el plan o normas en las clasificaciones anteriores*).

En definitiva, los planes generales o normas subsidiarias municipales aprobadas al amparo de la LASGA hacen un primer reconocimiento de la singularidad de los asentamientos o núcleos de población existentes en nuestra Comunidad Autónoma, siendo que el suelo de núcleo rural aun no constituía en aquel momento un tipo de suelo diferenciable de las otras categorías.

Fue precisamente esa especificidad de los núcleos rurales tradicionales gallegos a que determinó la necesidad de establecer en la primera legislación autonómica del suelo, la *Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia*, otra categoría diferenciada de suelo junto con las del suelo urbano, urbanizable y rústico, que fue la clase de suelo de núcleo rural, con su singular régimen jurídico, que se integra de forma natural en la concepción estatutaria del derecho de propiedad que, con carácter básico, se establece por la legislación estatal.

El legislador gallego de 1997 reconoce expresamente que tuvo en cuenta en su regulación la orientación que en su momento siguió la LASGA para regular el sistema de núcleos de población en la propia Exposición de Motivos de dicha ley, al declarar cómo uno de sus objetivos “... la necesidad de definir una categoría específica de suelo para lo cual se integra en el ámbito de la delimitación de los núcleos rurales, básicamente, equivalente a lo que en la *Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo de Galicia*, se configuraba como suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional, pero con un sentido más amplio y con una denominación más coherente: suelo de núcleo rural, que tiene una significación propia y determina un régimen jurídico también característico, claramente diferenciable del que debe establecerse para otras clases de suelo”.

Posteriormente, tanto la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, como las normas posteriores, nombradamente, la *Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de dicha ley*, replantearon el concepto legal básico de núcleo rural, con el fin de que resultaran comprendidos en él no solo los asentamientos histórico-tradicionales sino también los que constituyen una expresión cabal de la realidad contemporánea de los asentamientos tradicionales de población de nuestra Comunidad Autónoma.

Señaladamente, en la redacción dada por la *Ley 2/2010, de 25 de marzo*, al régimen transitorio del suelo del planeamiento no adaptado, se contemplan terrenos incluidos en ámbitos formalmente delimitados, incluyendo tanto las delimitaciones incorporadas por el planeamiento adaptado a la *Ley 1/1997, de 24 de marzo*, como las delimitaciones aprobadas al amparo de la LASGA, entre ellas las clasificadas como suelo no urbanizable



de núcleo rural, y mismo las formalizadas en expedientes de delimitación al amparo de las normas subsidiarias provinciales, incluyendo también las delimitaciones aprobadas que comprendían zonas de influencia del núcleo más allá del perímetro del núcleo propiamente dicho.

TERCERA.- Expuesto el marco normativo precedente, hace falta determinar el régimen jurídico que resulta de aplicación al *suelo de expansión de núcleo rural* de instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados al amparo de la *Ley 11/1985, de 22 de agosto*, por lo tanto no adaptados a la vigente *Ley 2/2016, de 10 de febrero*.

El artículo 15 de la LSG establece que los planes generales de ordenación y los planes básicos municipales deberán clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable o rústico.

Pero para determinar el régimen aplicable al *suelo de expansión de núcleo rural* del planeamiento no adaptado a la LSG, hace falta acudir a su régimen transitorio, que prevé las cuestiones que puedan derivar de su entrada en vigor para obtener el menor impacto posible a consecuencia de las innovaciones de la ley y garantizando la seguridad jurídica. En este sentido, el número 2 de la disposición transitoria primera de la LSG, relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado, establece lo siguiente:

"2.- El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las siguientes reglas:

[...] c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente el dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en el que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable el previsto en el artículo 40 de esta ley".

En el mismo sentido se pronuncia la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG), que, además, añade la siguiente puntualización:

"Se entiende que resultan de aplicación en este caso las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40".

Por otra banda, se contempla una referencia expresa al término áreas de expansión de núcleo rural en el número 1 regla c) de la misma disposición, relativa a los planeamientos anteriores adaptados a la LOUG, que textualmente refiere:

"c) Al suelo de núcleo rural y a sus áreas de expansión, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en el que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable el previsto en el artículo 40 de esta ley".



Según lo señalado, el régimen transitorio previsto en la LSG hace extensible el régimen del suelo de núcleo rural a los núcleos rurales delimitados, con independencia de su clasificación como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, y mismo a sus áreas de influencia o tolerancia, y a sus áreas de expansión, y remite en esos casos a lo dispuesto en el planeamiento respectivo, sin perjuicio del previsto para las edificaciones tradicionales existentes en el artículo 40 de la LSG.

En lo tocante a la terminología empleada, la referencia a las áreas de tolerancia de los núcleos rurales figuraba en el artículo 23 de las Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra (*Resolución del 14.05.1991*):

"Artículo 23. Ordenanza reguladora del suelo no urbanizable de núcleo rural

1. Ámbito de aplicación

la) En los núcleos que tengan acreditada su preexistencia, conforme al procedimiento establecido por el artículo 36 de estas normas.

b) En un área de tolerancia exterior del núcleo, constituida por una franja de 40 metros de profundidad, paralela a la línea poligonal de borde de los núcleos acreditados."

Por su parte, la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, estableció una referencia expresa y motivó la razón de las áreas de expansión de núcleo rural, en su artículo 13.3. en los siguientes términos:

"3. El planeamiento delimitará el ámbito de los núcleos rurales en atención a la cercanía de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en que se encuentran (casal, lugar, aldea, callejero u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, por lo menos, el 50 por 100, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (camino, ríos, regatos, cónamos y otros) y, como máximo, a 50 metros de las dichas edificaciones tradicionales.

Igualmente delimitará el área de expansión de dichos núcleos, de acuerdo con los criterios de crecimiento que el planeamiento urbanístico contemple. Dicha área estará comprendida por los terrenos delimitados por una línea poligonal paralela a la de circunscripción del núcleo existente y como máximo a 200 metros lineales de la misma sin que, en ningún caso, pueda afectar a suelo rústico especialmente protegido. (...)".

Al mismo tiempo, la redacción dada por la *Ley 2/2010, de 25 de marzo*, al artículo 13 de la LOUG, contempló expresamente las áreas de influencia de planes anteriores en el suelo de núcleo rural:

"1. Constituyen el suelo de núcleo rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el plan general defina y delimite como tales teniendo en cuenta, por lo menos, su inclusión como tal o en la de su



área de influencia en planes anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología histórico-tradicional de su entramado y de las edificaciones existentes en el mismo."

La Instrucción 1/2011, de 12 de abril, para la aplicación de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, establece que área de influencia y área de tolerancia se entenderán aquí como conceptos sinónimos, ya que la terminología utilizada en su momento en las delimitaciones formalizadas fue una terminología dispar y meramente convencional que no obedeció a una estricta denominación o nomenclatura legal.

En este sentido, algunos instrumentos de planeamiento urbanístico emplean otras expresiones, además de la de áreas de tolerancia, influencia, o áreas de expansión, tales como suelo de expansión o mismo suelo de extensión de núcleo rural (cómo el PGOM del ayuntamiento de Miño). Por eso, la *Ley 2/2010, de 25 de marzo*, empleó la expresión genérica de área de influencia, el fin de comprender todas esas heterogéneas delimitaciones aprobadas bajo la vigencia de la legislación anterior a la LOUG y que, por una exigencia elemental de seguridad jurídica, se incorporan por la *Ley 2/2010, de 25 de marzo*, al régimen previsto para el suelo de núcleo rural en su disposición transitoria, disposición que, asimismo, resulta aplicable a las delimitaciones del área de expansión realizadas al amparo de la LOUG en el planeamiento general o en delimitaciones *ad hoc* aprobadas tras la entrada en vigor de esta última.

En atención a lo expuesto, el régimen jurídico aplicable al suelo incluido en el ámbito de las delimitaciones de los núcleos rurales, en las delimitaciones del suelo no urbanizable de núcleo rural y en sus áreas de influencia o tolerancia y expansión, entendiéndose incluidos en estas los suelos de expansión o de extensión de núcleo, de los instrumentos de planeamiento urbanísticos aprobados al amparo de la LASGA, es el previsto para el suelo de núcleo rural en la LSG, con las mayores limitaciones previstas en el planeamiento respectivo, lo que se entiende referido únicamente a los parámetros urbanísticos y a las posibilidades de utilización entendidas como régimen de usos admisibles que figuren en el planeamiento respectivo, tal y como se concreta en el RLSG.

Debe tenerse en cuenta que según lo previsto en el artículo 8.2 del *Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia*, este tendrá carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos en los que exista y, en virtud de este carácter complementario, será de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, también en los ámbitos antes referidos, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

En todo caso, es relevante subrayar que el régimen de derechos y deberes de los propietarios será el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en los artículos 36 a 40 del RLSG, decayendo por imperio de la legislación vigente todas aquellas exigencias que habían sido incorporadas en su momento a los planeamientos



urbanísticos respectivos, en concordancia con las previsiones de la legislación a cuyo amparo se aprobaron.

CUARTA.- Respeto de la segunda de las cuestiones que plantea la Gerencia Regional del Catastro de Galicia, concretamente, cuál sería la clasificación urbanística correspondiente en la LSG a la categorización como suelo urbano de ordenación no vinculante de planeamiento urbanísticos aprobados al amparo de la *Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (LASGA)*, debe tenerse en cuenta el régimen previsto en el número 2 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero*, que señala:

"2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17. a) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado.

Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17. b) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado. (...)

Abundando en lo anterior, el artículo 17 de la LSG determina que los planes generales diferenciarán en el suelo urbano las siguientes categorías:

"a) Suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos que reúnan la condición de solar o que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir dicha condición mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse simultáneamente con las de edificación.

b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos que reúnan alguna de las siguientes condiciones:

1. Terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización.

2. Terrenos en los que sean necesarios procesos de reforma interior o renovación urbana.

3. Terrenos en los que se desarrollen actuaciones de dotación, entendiendo cómo tales aquellos en los que sea necesario incrementar las dotaciones públicas para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística, sin requerir la reforma o renovación de la urbanización. [...]."

Esta misma categorización del suelo urbano consolidado y no consolidado, se recogía tanto en la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre*, (artículo 12), como en la *Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia* (artículos 64 y 65).

En atención a lo expuesto y para determinar desde un punto de vista urbanístico la concreta categorización de suelo urbano en los supuestos de suelo urbano con ordenación no vinculante deberá analizarse en el caso concreto y a la vista de las



circunstancias fácticas concurrentes y los requisitos exigidos en el artículo 17 de la LSG en función de cada categoría de suelo prevista en el mismo.

CONCLUSIONES

1.- De conformidad con el número 2 de la disposición transitoria primera de la LSG, el régimen jurídico aplicable al suelo incluido en el ámbito de las delimitaciones de los núcleos rurales, en las delimitaciones del suelo no urbanizable de núcleo rural y en sus áreas de influencia o tolerancia y expansión, entendiéndose incluidos en estas los suelos de expansión o de extensión de núcleo rural, de los instrumentos de planeamiento urbanísticos aprobados al amparo de la LASGA, es el previsto para el suelo de núcleo rural en la LSG, con las mayores limitaciones previstas en el planeamiento respectivo, lo que se entiende referido únicamente a los parámetros urbanísticos y a las posibilidades de utilización entendidas como régimen de usos admisibles que figuren en el planeamiento respectivo, tal y como se concreta en el RLSG, y sin perjuicio de lo previsto para las edificaciones tradicionales existentes en el artículo 40 de la LSG.

2.- De conformidad con la referida disposición transitoria primera de la LSG, en el suelo urbano de ordenación no vinculante de planeamientos urbanísticos aprobados al amparo de la LASGA, deberá analizarse en el caso concreto y a la vista de las circunstancias fácticas concurrentes y los requisitos exigidos en el artículo 17 de la LSG, a concreta categorización de suelo urbano que resulte de aplicación.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

