

Informe sobre usos admisibles en parcelas municipales cualificadas como dotacionales públicas (Ayuntamiento de Culleredo-Expediente XCP-25/038)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 20.06.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2025/3061) oficio del alcalde del Ayuntamiento de Culleredo en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“1. La viabilidad de subsumir el uso urbanístico derivado de la actividad económica del CETIM, el traslado de su sede y el desarrollo del proyecto de economía circular dentro de las parcelas dotacionales públicas que conforman el sistema de equipamiento de La Cros.

2. En caso de ser posible el uso privado que desarrolla el Centro Tecnológico, determinar en cuál de los cinco usos dotacionales enumerados en el artículo 71 del Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia quedaría subsumido:

- Sanitario-asistencial*
- Educativo*
- Cultural*
- Administrativo-institucional*
- Servicios públicos*

3. En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones anteriores, determinar si los cambios pretendidos constituyen:

• Una modificación de la ordenanza reguladora de los equipamientos comunitarios que requeriría tramitación mediante el procedimiento ordinario de modificación de planes parciales

• O únicamente una modificación de los usos dotacionales que contienen los mismos, aplicándose el artículo 42.5 de la LSG que circunscribe la modificación al acuerdo plenario

4. En caso de resultar factible la tramitación de dichos usos dotacionales, determinar si sería necesario esperar a:

- La inscripción en el registro de planeamiento urbanístico*
- Su posterior publicación en el BOP antes de proceder a otorgar la concesión privativa de dichas parcelas dotacionales.”*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, por el 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 se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Culleredo cuenta con un Plan general de ordenación urbana, aprobado definitivamente el 29.07.1987 y publicado en el *Boletín oficial de la provincia de A Coruña* núm. 226, del 30.09.1988.

En desarrollo del dicho PGOM, el Pleno municipal aprobó definitivamente el Plan parcial SUNP Área 3 – O Burgo (Cross) en sesión celebrada el 10.04.1997.

Según la documentación adjuntada a la consulta se refiere a la dos parcelas dotacionales en las que se emplazan las estructuras de las naves del antiguo complejo industrial denominado “La Cross”, que fueron adjudicadas al ayuntamiento en el proyecto de compensación que deriva de la ejecución del dicho plan parcial.

Nombradamente, una de las parcelas figura cualificada como bien demanial adscrito al servicio público (*uso equipación escolar*), mientras que la otra parcela consta inscrita en el Inventario municipal de bienes como bien patrimonial para ser destinada a uso comercial.

Según el informe municipal adjuntado, la clasificación del suelo de las parcelas de referencia es la de suelo urbano, resultando de aplicación a Ordenanza de zonas de equipación comunitario (artículo 23), que establece las condiciones de aplicación a la “EQUIPACIÓN DOCENTE, PREESCOLAR, COMERCIAL”, señalando su apartado 3:

“USOS. Se permiten los siguientes usos públicos de acuerdo con el tipo de equipación que prevé lo PGOM en cada caso:

Equipación docente: Centros docentes públicos y anexos deportivos. Se toleran los usos culturales y sociales. (...)

Equipación comercial: Abastecimiento y suministros. Se toleran los usos sociales y culturales, administrativo y sanitario.”

TERCERA.- La primera de las consultas formuladas por el ayuntamiento se refiere a la viabilidad de implantar en las parcelas dotacionales públicas antes referidas, a través de la tramitación de una concesión demanial por adjudicación directa, un proyecto concreto que, según se indica, tendría el siguiente objeto:

"... 1) La rehabilitación de las naves de la antigua fábrica de la Cross en el Burgo, para destinarlas al Centro de Excelencia para la Competitividad en Economía Circular (C3), que albergará tanto la sede de la Fundación CETIM –uso privativo- con fines de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación y divulgación científica-tecnológica, como distintas instalaciones para actividades socio-culturales municipales -uso público local general- una sala de coworking para lo emprendemento y la promoción empresarial de empresas innodoras en los ámbitos de la economía circular y la sostenibilidad, un auditorio para actividades culturales y sociales, y salas polivalentes para usos compartidos de formación y sensibilización, para el uso por parte de asociaciones municipales y vecinales y agentes sociales, etc., tal y como se detalla en la versión definitiva de los planos de la Fase Inicial que se presentan como Anexo en esta solicitud (Anexo Planos de la Fase Inicial del anteproyecto de implantación de C3) (PB+EP n° A01; P1+P2 n° A02; P3+P4 n° A03; Cubierta y Superf n° A04).

2) El acondicionamiento de los espacios exteriores municipales de todo el ámbito de la Cross en una superficie de 12.302,12 m2 (espacios exteriores correspondientes las dos parcelas municipales con referencias catastrales n°: 1664402NH5916S0001MR y 1664403NH5916S0001OR), con zonas verdes ajardinadas y de esparcimiento público, adaptadas al entorno –creando un ecosistema sostenible–, y con sendas peatonales conectadas con la trama urbana existente a ambos lados de las parcelas, de modo que todo el entorno y los espacios exteriores queden integrados y estén abiertos y destinados al uso público local -común general-, sin ningún tipo de cierre o zonas de acceso restringidas en todo el conjunto, tal y como se detalla en la versión definitiva de los planos de la Fase Inicial aportados cómo Anexo (Anexo Planos de la Fase Inicial del anteproyecto de implantación de C3) (Superficie Suelo n°U01 y Emplazamiento n°U02). Esta Fase Inicial completaría toda el acondicionamiento de los espacios exteriores."

A la vista de esta primera cuestión, hace falta significar que la misma se refiere a la aplicación e interpretación de la normativa vigente reguladora de los bienes de las entidades locales, por lo que según el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, excede de las competencias atribuidas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que además no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del dicho decreto, que deberán ser analizados, en cada caso, en el expediente administrativo municipal tramitado la tal efecto.

No obstante, y en la medida en que la resolución de las demás cuestiones formuladas sí precisan de la interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

CUARTA.- En relación al marco normativo de aplicación, el artículo 65 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de *la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (RLSG)*, relativo a las dotaciones urbanísticas, establece la siguiente regulación pormenorizada:

"1. Las dotaciones urbanísticas son el conjunto de instalaciones y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Pueden ser de uso y titularidad públicos o privados.

2. Como norma general, se considerarán dotaciones urbanísticas públicas o de carácter público aquellas que sean de uso y titularidad públicos.

Además, a efectos de la aplicación de este reglamento, se considerarán dotaciones de carácter público las infraestructuras de servicios de titularidad privada siempre que se garantice por la normativa sectorial correspondiente el derecho de acceso a terceros y sin perjuicio de la titularidad pública o privada de los terrenos sobre los cuáles se localicen.

3. Las dotaciones urbanísticas se organizan en los siguientes sistemas: el sistema de infraestructuras de comunicación, el sistema de infraestructuras de redes de servicios, el sistema de espacios libres y zonas verdes y el sistema de equipaciones. (...)"

Por su parte, el artículo 71 del RLSG regula las condiciones de reservas de suelo para el sistema de equipaciones, y en lo que aquí interesa, indica lo siguiente:

"1. Formarán parte de los sistemas general y local de equipaciones las edificaciones e instalaciones de uso y titularidad públicos que podrán tener alguno de los usos definidos a continuación:

a) Sanitario-asistencial: instalaciones y servicios sanitarios, de asistencia y bienestar social.

b) Educativo: centros docentes y de enseñanza, en todos sus niveles y para todas las materias objeto de enseñanza.

c) Cultural: bibliotecas, museos, teatros, auditorios y otros de análoga finalidad.

d) Deportivo: instalaciones para la práctica de deportes en recintos cerrados, tanto al aire libre como en el interior.

y) Administrativo-institucional: edificios institucionales y dependencias administrativas judiciales y otras de análoga finalidad.

f) Servicios públicos: protección civil, seguridad ciudadana, cementerios, plazas de abastos y otros análogos.

g) Dotacional múltiple: calificación genérica para reservas de suelo con destino a equipaciones a las que no se les asigna un uso específico en el momento de la redacción del planeamiento, dejando su definición para un momento posterior. [...]"

En el caso de admitirse la viabilidad del desarrollo del uso proyectado en las referidas parcelas dotacionales, en el marco de la normativa reguladora de los bienes de las entidades locales, por entenderse que presta un servicio público al que tienen que estar destinados los bienes demaniales afectos, manteniéndose el carácter dotacional público de las parcelas, debe analizarse su encaje en el planeamiento urbanístico vigente en función de la tipología de uso que se pretenda implantar, en el marco de las definiciones del artículo 71 antes referido.

En este punto, parece que a la vista de los diversos usos que se pretenden llevar a cabo, la cualificación más idónea sería la de dotacional múltiple.

Sin embargo, según la información facilitada, en las parcelas objeto de consulta resulta de aplicación la ordenanza municipal de zonas de equipación comunitaria (artículo 23), que establece las condiciones de aplicación a la "EQUIPACIÓN DOCENTE, PREESCOLAR, COMERCIAL", por lo que la implantación de un uso dotacional público educativo, cultural, administrativo-institucional o dotacional múltiple en las mismas, requeriría la previa modificación de esta previsión del planeamiento urbanístico municipal.

QUINTA.- En cuanto al procedimiento de cambio de uso de terrenos reservados a equipaciones o dotaciones públicas, el artículo 42.5 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, establece lo siguiente:

"5. El ayuntamiento en pleno, por mayoría absoluta y sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación del plan podrá acordar el cambio de uso de los terrenos reservados para equipaciones o dotaciones públicas por otro uso dotacional público distinto, siempre que se mantenga la titularidad pública o se destine a incrementar zonas verdes y los espacios libres públicos. En todo caso, deberá garantizarse el cumplimiento de los estándares recogidos en los números 1 y 2 del artículo 42.

A los efectos de lo dispuesto en este número, se entenderá que tienen también la condición de equipaciones o dotaciones públicas los que sean de titularidad pública, aunque no figuren en el planeamiento urbanístico con tal condición."

Por lo tanto, el citado artículo establece un procedimiento específico, sin necesidad de acudir al procedimiento común de modificación del planeamiento urbanístico, que habilita para el cambio de uso de terrenos reservados para equipaciones o dotaciones públicas por otro uso dotacional público siempre que se cumplan las condiciones señaladas en el mismo.

SEXTA.- En relación a la última de las cuestiones formuladas, el artículo 88.4 de la LSG establece que la inscripción de los instrumentos de planeamiento en el Registro de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico de Galicia, incluidas sus modificaciones, será condición para la publicación de su normativa en el boletín oficial correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la LSG.

Este artículo, relativo a la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico, determina que los acuerdos de aprobación definitiva del planeamiento deben publicarse, en el plazo de un mes desde su adopción, en el Diario Oficial de Galicia, y el documento que contenga la normativa y las ordenanzas deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente.

En todo caso, la eficacia de la modificación del planeamiento acordada y su entrada en vigor quedaría condicionada su publicación de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la LSG, a su inscripción en el Registro de Ordenación del Territorio y Planeamiento

Urbanístico de Galicia y a lo que disponga al efecto la legislación vigente en materia de régimen local.

A tal efecto, el ayuntamiento deberá remitir a la Dirección general de Urbanismo, de la consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, la documentación correspondiente a la modificación acordada en la forma y con los efectos indicados en los artículos 208 a 2015 del RLSG.

Nombradamente, el cambio de uso se documentará técnicamente con una memoria informativa y justificativa en la que se acredite el cumplimiento de los estándares señalados en el artículo 42 de la LSG y, como mínimo, un plano del planeamiento vigente donde se grafíe el límite del ámbito afectado así como el plano modificado, debiendo ajustarse la documentación a las reglas establecidas por las normas técnicas de planeamiento para los instrumentos de planeamiento urbanístico.

CONCLUSIONES:

1.- Según el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del dicho decreto, que deberán ser analizados, en cada caso, en el expediente administrativo municipal tramitado la tal efecto. Al mismo tiempo, excede de las competencias de este órgano consultivo la interpretación y aplicación de la normativa reguladora de los bienes de las entidades locales a la que se refiere la consulta.

2.- En el caso de admitirse la viabilidad del desarrollo del uso proyectado en las parcelas dotacionales a las que se refiere la consulta, en el marco de la normativa reguladora de los bienes de las entidades locales, por entenderse que presta un servicio público a lo que tienen que estar destinados los bienes demaniales afectos, manteniéndose el carácter dotacional público de las parcelas, el ayuntamiento deberá determinar su encaje en el planeamiento urbanístico vigente en función de la tipología de uso que se pretenda implantar, en el marco de las definiciones del artículo 71 del RLSG.

En este punto, parece que a la vista de los diversos usos que se pretenden llevar a cabo, la cualificación más idónea sería la de dotacional múltiple, por lo que su implantación requeriría la previa modificación del planeamiento urbanístico municipal.

3.- El artículo 42.5 de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, contempla un procedimiento específico que habilita par el cambio de uso de terrenos reservados a equipaciones o dotaciones públicas por otro uso dotacional público distinto, siempre que

se cumplan las condiciones señaladas en el mismo y sin necesidad de seguir el procedimiento común de modificación del planeamiento urbanístico.

4.- Según los artículos 82 y 88 de la LSG, los acuerdos de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico y de sus modificaciones deben publicarse, en el plazo de un mes desde su adopción, en el Diario Oficial de Galicia, y el documento que contenga la normativa y las ordenanzas deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente.

En todo caso, la eficacia de la modificación del planeamiento acordada y su entrada en vigor quedaría condicionada su publicación de conformidad con lo indicado, a su inscripción en el Registro de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico de Galicia y a lo que disponga al efecto la legislación vigente en materia de régimen local.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y 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.