

Informe sobre o réxime urbanístico aplicable ao solos clasificados como urbanizables residenciais e industriais nas Normas Subsidiarias de Planeamento Municipal do Concello de Redondela (Concello de Redondela, Expediente XCP-25/063)

ANTECEDENTES

O 05.11.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (Núm. 2025/3058291) escrito do alcaldesa do Concello de Redondela no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

« [...] Tendo en conta que as NNSSPP foron redactadas ao amparo da Lei do Réxime so Solo e Ordenación Urbana (TR de abril de 1976) e Regulamentos de desenvolvemento e da Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da Lei do Solo de Galicia, e que no texto da memoria xustificativa, no apartado 7.4.2 sobre o solo urbanizable (achégase, como anexo documental, extracto do solo urbanizable así como algunhas fichas de SUB), distingue, para os distintos ámbitos, entre solo urbanizable residencial e solo urbanizable industrial, indicando que a efectos de planeamento cada zona delimitada corresponde a un sector, e que para cada ámbito consta unha ficha descritiva.

Se ben, non se poderían desenvolver os devanditos ámbitos de acordo coa actual normativa vixente para os solos urbanizables que establece a LSG e o seu Regulamento de desenvolvemento, por non axustarse ás súas determinacións.

É, polo que se formula consulta, respecto ao réxime aplicable para os solos urbanizables definidos como residencial e industrial, que contan con ficha nas NNSSPP, respecto ao réxime transitorio da LSG, se por definición do planeamento municipal, teñen a consideración de solos urbanizables delimitados e, por remisión do apartado b) da DT1ª.2 da LSG, aplicaríase o réxime do solo urbanizable da precitada Lei, e de acordo co artigo 28.2: "2. No solo urbanizable, en tanto non se aprobe a correspondente ordenación detallada, non poderán realizarse construcións, salvo as que vaian executarse mediante a redacción de plans especiais de infraestruturas e as de carácter provisional, nas condicións establecidas no artigo 89."

Ou no seu caso, ao non definir expresamente as NNSSPP a distinción entre solo urbanizable delimitado e non delimitado, e ao ter que axustar ditas fichas ás determinacións da lexislación urbanística vixente, estaría dentro do segundo suposto, e aplicarase o réxime de solo rústico. »

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 se atopan as entidades locais de Galicia.

SEGUNDA.- O Concello de Redondela conta con Normas Subsidiarias de Planeamento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente o 06.11.1987 e publicada a súa normativa no Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra do 14.04.1988.

Este instrumento conserva a súa vixencia consonte ás regras sinaladas no apartado segundo da disposición transitoria primeira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de



Galicia (en adiante, LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, que trala nova redacción dada pola Lei 10/2023, de 28 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, establece:

"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:

b) Ao solo urbanizable delimitado, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo urbanizable.

Ao solo urbanizable non delimitado, apto para urbanizar ou rústico apto para o desenvolvemento urbanístico, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico."

En desenvolvemento deste réxime transitorio, a disposición transitoria segunda do regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016 do 22 de setembro (RLSG), puntualiza:

"As referencias que se fan na disposición transitoria primeira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, ao solo urbanizable delimitado e non delimitado deben facerse extensibles aos solos clasificados como urbanizable programado e non programado, respectivamente, polos planeamentos aprobados definitivamente antes da entrada en vigor da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. Así mesmo, entenderase como solo urbanizable delimitado o clasificado no seu día como urbanizable ao abeiro da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia."

TERCEIRA.- As NSP de Redondela establecen, entre o seu obxecto (*artigo 1 normativa NSP*), a delimitación do solo en tres grandes clases: urbano, urbanizable e non urbanizable, acolléndose á posibilidade prevista no entón vixente artigo 91.b do *Real Decreto 2159/1978, do 23 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de Planeamento para o desenvolvemento e aplicación da Lei sobre Réxime do solo e ordenación*.

A delimitación gráfica dos ámbitos obxecto da consulta figura na serie de planos de "C" de Clasificación do solo das NSP, así como na serie de planos "P" de Delimitación do Solo Urbano e Núcleos existentes por parroquias.

Polo demais, en correspondencia coas delimitacións deses planos das NSP, o Anexo VI (fichas de parroquias e núcleos) da memoria das NSP incorpora fichas relativas ás distintas condicións de ordenación de parroquias, nas que se conteñen, entre outras, condicións de desenvolvemento de dous solos urbanizables residenciais, (Vilavella e Pousadouro), dun solo urbanizable residencial e de servizos (Praia de Cesantes) e de cinco solos urbanizables industriais (Estación 1, Estación 2, A Pena Millarada, Chan das Pipas, O Terrado).

O apartado V da normativa das NSP (*avaliación económica e Declaración de prioridades*) establece unha declaración de orde de prioridades, que no que se refire ao tratamento das áreas aptas para urbanizar, fixa unicamente prazos para o solo urbanizable residencial de Pousadouro, quedando sen prazo o de Praia de Cesantes por non existir, entre outras razóns, a obrigatoriedade de cumprimento de prazos que da a existencia dun Programa. Para o solo apto para urbanizar de carácter industrial, remítese aos



programas que no seu día se establezan para as ZUR (*zona de urxente reindustrialización*) e a capacidade de xestión dos privados nas actuacións menores.

En canto ás determinacións da normativa urbanística das NSP, o seu artigo 14.a) deriva o desenvolvemento urbanístico do solo urbanizable á figura dun plan parcial. En desenvolvemento das NSP, só consta aprobado o Plan parcial do solo urbanizable residencial da finca Pousadouro, mediante resolución da Comisión Provincial de Urbanismo do 22.04.1994.

CUARTA.- O Concello de Redondela consulta sobre o réxime aplicable aos solos urbanizables residenciais e industriais que contan con ficha nas normas subsidiarias.

O artigo 12.b) da normativa das NSP de Redondela define o solo urbanizable como aquel *"solo apto para a urbanización que se proxecta desenvolver con destino aos usos sinalados nas normas subsidiarias"*, empregándose no texto das NSP de xeito indistinto a denominación de solo urbanizable e a de solo apto para urbanizar.

Pola súa banda, segundo o artigo 43 do Regulamento de Planeamento de 1978, *"o desenvolvemento das Normas Complementarias e Subsidiarias de Planeamento a través de Plans Parciais referirase a terreos incluídos nas áreas que aquelas declaren aptas para a urbanización, dacordo co establecido no artigo 71.4 da Lei do solo."*

Asemade, o artigo 45 do dito Regulamento indica que os plans parciais abarcan un sector dos definidos nos PXOU ou unha ou varias das áreas definidas como aptas para a urbanización nas NSP; e o pola súa banda, o artigo 47 sinala que *"aos efectos da limitación de vivendas establecida no artigo 75 da Lei do solo, aquela entenderase referida ás accións definidas no solo urbanizable programado dos Plans Xerais ou do Programas de Actuación Urbanística, e ás áreas declaradas aptas para a urbanización nas Normas Subsidiarias de Planeamento"*.

A xustificación da clasificación de solo (*apartado 7.4 da memoria das NSP*) establece, en canto ao solo urbanizable, a inclusión con tal cualificación dos polígonos residenciais de Vilavella, a zona de Cesantes e destaca, pola súa extensión (59,83 ha), a creación de solo que denomina solo apto para urbanizar de carácter industrial.

Exposto o marco normativo de aplicación, a cuestión consiste en determinar se estes ámbitos teñen a consideración de solos urbanizables delimitados aos efectos do disposto na disposición primeira da LSG e, en consecuencia, lles resulta de aplicación o réxime de solo urbanizable da lei, ou se pola contra, resultaría de aplicación o réxime de solo rústico, dado que as NSP non distinguen entre solo urbanizable delimitado e non delimitado.

QUINTA.- Conforme ao artigo 27 da actual LSG, constitúen o solo urbanizable os terreos que o planeamento estime necesarios e adecuados para permitir o crecemento da poboación e da actividade económica ou para completar a súa estrutura urbanística.



Non obstante, en atención ás distintas políticas de ordenación do momento, nas lexislacións precedentes en materia de solo o recoñecemento deste réxime respondeu a outras definicións taxadas que mesmo, nalgún extremo, atribuíu esta clasificación do solo baixo un requisito estritamente residual, tal foi o suposto da *Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoración*, que no seu artigo 10 definía o solo urbanizable como aquel que non tivera a condición urbana ou non urbanizable, facendo posible que todo terreo no que non concorresen razóns para a súa preservación, puidese considerarse como susceptible de ser urbanizado.

Deste xeito, baixo diferentes terminoloxías, os plans non adaptados á LSG delimitaron o réxime xurídico do solo susceptible de transformación urbanística consonte aos requisitos para a súa clasificación establecidos na lexislación urbanística nese momento vixente, e incorporaron neses ámbitos o contido determinativo que resultaba legalmente exixido, no seu caso, para cada categoría e tipo de instrumento de planificación xeral.

Esta circunstancia explica que a regra de vixencia para o planeamento non adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, establecida no apartado 2.b) da disposición transitoria primeira da LSG, teña vocación de discernir entre aqueles ámbitos para os que o planeamento concreta non só a súa delimitación senón tamén as condicións asociadas ao seu desenvolvemento urbanístico, daqueles outros terreos unicamente susceptibles de seren urbanizados, ou simplemente concibidos como espazos de reserva para cubrir demandas eventuais a tempo futuro.

Así, debe terse en conta que a redacción da vixente disposición transitoria segunda do *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* (RLSG), clarifica as seguintes referencias que se fan na disposición transitoria primeira da LSG:

- Os solos urbanizables programados e non programados dos planeamentos aprobados definitivamente antes da entrada en vigor da LOUG, se asimilan, respectivamente, aos solos urbanizables delimitados e non delimitados da LOUG.
- Os solos clasificados como urbanizables ao abeiro da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia, tamén previos á LOUG, se asimilan aos solos urbanizables delimitados da LOUG.

Pola súa banda, para os solos rústicos aptos para urbanizar e os solos aptos para urbanizar, a normativa urbanística empregou indistintamente os termos apto para urbanizar ou urbanizable, aos que aplica o mesmo réxime que para os solos urbanizables non delimitados da LOUG, é dicir o réxime do solo rústico.

SEXTA.- As NSP do Concello de Redondela aprobadas definitivamente o 06.11.1987 foron aprobadas na vixencia da *Lei 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación da Lei do solo a Galicia* (LASGA) que 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* (TRLISOU) desenvolto, no que incumbe ao planeamento, polo *Real decreto 2159/1978, de 23 de xuño, polo que se aproba o regulamento de planeamento para o desenvolvemento e aplicación da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana* (RPTRLISOU) .



A LASGA introduciu unha tipificación dos núcleos de poboación do modelo de asentamento galego, pero asume a súa vez a clasificación do solo e as figuras de planificación municipal definidas no Texto refundido da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana, aprobado por *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril*, e no seu regulamento de planeamento do 1978. En consecuencia, os instrumentos de ordenación urbanística municipal adaptados á LASGA, como é o caso das NSP de Redondela, clasificaban o solo de acordo cos requisitos establecidos na lexislación estatal en urbano, urbanizable e non urbanizable, baixo a consideración de que, para o solo urbanizable, os plans xerais establecerían as categorías de programado ou non programado (artigo 79 do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril*, e 22 do Regulamento de Planeamento do 1978) e, para o caso das NSP, as áreas aptas para a urbanización que integran o solo urbanizable (art. 91.b) Regulamento de Planeamento do 1978 en relación co artigo 71.4.c) do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril*), identificadas no artigo 38 da LASGA como solo apto para urbanizar.

Así, o solo urbanizable programado resultaba o constituído por aquel que debía ser urbanizado segundo o programa do propio plan (artigo 79.2.a) e o solo urbanizable non programado, cuxa urbanización resultaba remitida a Programas de actuación urbanística, nos que se contiña, entre outros, a división do seu ámbito para o seu desenvolvemento en etapas (art. 79.2.b) e 16 do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril*).

Pero ademais, o artigo 70.2 TRLSOU habilitou aos órganos competentes para formular os Plans Xerais Municipais a redactar ou propoñer Normas de igual carácter, pero con natureza complementaria ou subsidiaria, para todo ou parte do territorio obxecto da súa competencia, xustificadas nas particulares características deste, prevéndose no seu artigo 71.4 a posibilidade de que estas Normas sinalasen zonas para a súa urbanización, precepto desenvolvido polo artigo 91.b) do Regulamento de Planeamento do 1978 do seguinte xeito:

"a) Clasificar o solo en urbano e non urbanizable, delimitando e ordenando o primeiro e establecendo, no seu caso, normas de protección para o segundo, ou

b) Clasificar o solo en urbano, urbanizable e non urbanizable, delimitando o ámbito territorial de cada un dos distintos tipos de solo, establecendo a ordenación do solo urbano e das áreas aptas para a urbanización que integran o solo urbanizable e, no seu caso, fixando as normas de protección do chan non urbanizable."

E conforme ao artigo 93 do RPTRLSEU, o contido determinativo das normas subsidiarias de ámbito municipal cuxo obxecto era o sinalado no artigo 91.b) dese regulamento, comprendía, no que aquí interesa:

"1. As Normas Subsidiarias de ámbito municipal, cuxo obxecto sexa o sinalado no apartado b) do artigo 91, conterán as seguintes determinacións:

[...] b) Delimitación dos terreos comprendidos no solo urbano, nas áreas aptas para a urbanización e no solo non urbanizable. [...]

d) Asignación de usos pormenorizados para o solo urbano e de usos globais para as áreas aptas para a urbanización, con expresión en ambos os casos do seu nivel de intensidade, delimitando os sectores ou fixando os criterios para a súa delimitación polos Plans Parciais.



e) Normas urbanísticas que terán, no solo urbano, o grao de desenvolvemento propio das previstas no apartado 2 do artigo 40 deste Regulamento, e o carácter e o grao de precisión propio das normas contempladas no apartado 3 do mesmo artigo cando se refiran a zonas aptas para a urbanización.

f) Esquema indicativo da infraestrutura, equipamento e servizos urbanos para a totalidade do territorio, calculado para o límite de saturación das áreas aptas para a urbanización [...]

2. Para a delimitación do solo urbano e das áreas aptas para a urbanización deberase prever a proxección, dimensións e características do desenvolvemento previsible."

Neste contexto, o artigo 4 da LASGA facultou ás normas subsidiarias municipais redactadas ao seu abeiro, a establecer unha orde de prioridades necesaria para o desenvolvemento coherente dos sistemas xerais e das áreas urbanizables previstas, debendo sinalar as áreas de urbanización prioritaria que, tendo que desenvolverse no prazo de catro anos, debían conter a súa división en sectores. Aos efectos de establecer o réxime que correspondía a todos estes terreos destinados a áreas aptas para a urbanización que integraban o solo clasificado como solos urbanizables de NSP, o art. 38 da LASGA establecía que o seu réxime sería, en tanto non se desenvolvese, para o caso de solos aptos para urbanizar de urbanización prioritaria o do número 1 do artigo 84 do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril*, é dicir o do solo urbanizable programado. Por outra banda, para o resto de áreas urbanizables en tanto non se desenvolvesen, mesmo para as de urbanización prioritaria que non se desenvolvesen nos catro anos que establecía o artigo 4 da LASGA, o réxime dos terreos que correspondía era o establecido no artigo 85 do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril*, é dicir, o do solo urbanizable non programado.

En definitiva, existía unha vontade no lexislador, tanto estatal como autonómico, de diferenciar o réxime aplicable para todos aqueles solos susceptibles de seren urbanizados, vencellado tanto ás determinacións relativas á súa delimitación, asignación de usos globais e intensidade (artigo 93 do Regulamento de Planeamento de 1978) como á súa priorización o fixación de etapas para a súa urbanización (artigo 4 LASGA).

En consecuencia, dunha interpretación integrada da normativa nese momento vixente, co teor literal do apartado 2.b) da disposición transitoria primeira da LSG, resulta que:

- Ao solo urbanizable delimitado, programado ou urbanizable de plans adaptados á Lei 1/1997, aplicaráselle o disposto na LSG para o solo urbanizable, é dicir, comprende aqueles terreos das NSP adaptadas á LASGA clasificados como urbanizable, apto para urbanizar, áreas aptas para a urbanización, ou baixo outros termos análogos que estean delimitados en sectores, con fixación de usos e intensidade e no caso de que se tiveran desenvolvido respondendo á priorización establecida nas anteditas normas.
- Ao solo urbanizable non delimitado, non programado, ao solo apto para urbanizar non sinalado no apartado anterior ou rústico apto para o desenvolvemento urbanístico, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico.

CONCLUSIÓN



1.- En aplicación do apartado 2.b) da disposición transitoria primeira da LSG, non pode entenderse que os solos urbanizables das NSP do concello de Redondela teñan a consideración de solo urbanizable delimitado, resultando polo tanto de aplicación neses ámbitos o réxime do solo rústico da LSG.

2.- En todo caso, a competencia para a execución do planeamento urbanístico configúrase como unha función suxeita ao control municipal, segundo os artigos 94.1 da LSG e 219.1 do RLSG, debendo ser o concello quen interprete e determine en cada caso concreto o planeamento urbanístico municipal así como o réxime xurídico que puidese resultar 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.

