

Informe sobre el régimen urbanístico aplicable al suelos clasificados como urbanizables residenciales e industriales en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Ayuntamiento de Redondela (Ayuntamiento de Redondela, Expediente XCP-25/063)

ANTECEDENTES

El 05.11.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/3058291) escrito del alcaldesa del Ayuntamiento de Redondela en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

« [...] Toda vez que las NNSSPP fueron redactadas al amparo de la Ley del Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (TR de abril de 1976) y Reglamentos de desarrollo y de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo de Galicia, y que en el texto de la memoria justificativa, en el apartado 7.4.2 sobre el suelo urbanizable (se acerca, como anexo documental, extracto del suelo urbanizable así como algunas fichas de SUB), distingue, para los distintos ámbitos, entre suelo urbanizable residencial y suelo urbanizable industrial, indicando que a efectos de planeamiento cada zona delimitada corresponde a un sector, y que para cada ámbito consta una ficha descriptiva.

Si bien, no se podrían desarrollar dichos ámbitos de acuerdo con la actual normativa vigente para los suelos urbanizables que establece la LSG y su Reglamento de desarrollo, por no ajustarse a sus determinaciones.

Es, por lo que se formula consulta, respecto al régimen aplicable para los suelos urbanizables definidos como residencial e industrial, que cuentan con ficha en las NNSSPP, respecto al régimen transitorio de la LSG, si por definición del planeamiento municipal, tienen la consideración de suelos urbanizables delimitados y, por remisión del apartado b) de la DT1ª.2 de la LSG, se aplicaría el régimen del suelo urbanizable de la precitada Ley, y de acuerdo con el artículo 28.2: "2. En el suelo urbanizable, en tanto no se apruebe la correspondiente ordenación detallada, no podrán realizarse construcciones, salvo las que se vayan a ejecutar mediante la redacción de planes especiales de infraestructuras y las de carácter provisional, en las condiciones establecidas en el artículo 89."

O en su caso, al no definir expresamente las NNSSPP la distinción entre suelo urbanizable delimitado y no delimitado, y al tener que ajustar dichas fichas a las determinaciones de la legislación urbanística vigente, estaría dentro del segundo supuesto, y se aplicará el régimen de suelo rústico. »

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 Redondela cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente el 06.11.1987 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 14.04.1988.

Este instrumento conserva su vigencia conforme a las reglas señaladas en el apartado segundo de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, que tras la nueva redacción dada por la *Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, establece:

"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:

b) Al suelo urbanizable delimitado, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo urbanizable.

Al suelo urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico."

En desarrollo de este régimen transitorio, la disposición transitoria segunda del reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016 de 22 de septiembre (RLSG), puntualiza:

"Las referencias que se hacen en la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, al suelo urbanizable delimitado y no delimitado deben hacerse extensibles a los suelos clasificados como urbanizable programado y no programado, respectivamente, por los planeamientos aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Asimismo, se entenderá como suelo urbanizable delimitado el clasificado en su día como urbanizable al amparo de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia."

TERCERA.- Las NSP de Redondela establecen, entre su objeto (*artículo 1 normativa NSP*), la delimitación del suelo en tres grandes clases: urbano, urbanizable y no urbanizable, acogándose a la posibilidad prevista en el entonces vigente artículo 91.b del *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por lo que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación*.

La delimitación gráfica de los ámbitos objeto de la consulta figura en la serie de planos de "C" de Clasificación del suelo de las NSP, así como en la serie de planos "P" de Delimitación del Suelo Urbano y Núcleos existentes por parroquias.

Por lo demás, en correspondencia con las delimitaciones de esos planos de las NSP, el Anexo VI (fichas de parroquias y núcleos) de la memoria de las NSP incorpora fichas



relativas a las distintas condiciones de ordenación de parroquias, en las que se contienen, entre otras, condiciones de desarrollo de dos suelos urbanizables residenciales, (Vilavella y Pousadouro), de un suelo urbanizable residencial y de servicios (Playa de Cesantes) y de cinco suelos urbanizables industriales (Estación 1, Estación 2, A Pena Millarada, Chan das Pipas, O Terrado).

El apartado V de la normativa de las NSP (*evaluación económica y Declaración de prioridades*) establece una declaración de orden de prioridades, que en lo que se refiere al tratamiento de las áreas aptas para urbanizar, fija únicamente plazos para el suelo urbanizable residencial de Pousadouro, quedando sin plazo el de Playa de Cesantes por no existir, entre otras razones, la obligatoriedad de cumplimiento de plazos que da la existencia de un Programa. Para el suelo apto para urbanizar de carácter industrial, se remite a los programas que en su día se establezcan para las ZUR (zona de urgente reindustrialización) y la capacidad de gestión de los privados en las actuaciones menores.

En cuanto a las determinaciones de la normativa urbanística de las NSP, su artículo 14.a) deriva el desarrollo urbanístico del suelo urbanizable a la figura de un plan parcial. En desarrollo de las NSP, solo consta aprobado el Plan parcial del suelo urbanizable residencial de la finca Pousadouro, mediante resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo del 22.04.1994.

CUARTA.- El Ayuntamiento de Redondela consulta sobre el régimen aplicable a los suelos urbanizables residenciales e industriales que cuentan con ficha en las normas subsidiarias.

El artículo 12.b) de la normativa de las NSP de Redondela define el suelo urbanizable como aquel *"suelo apto para la urbanización que se proyecta desarrollar con destino a los usos señalados en esas normas subsidiarias"*, empleándose en el texto de las NSP de manera indistinta la denominación de suelo urbanizable y la de suelo apto para urbanizar.

Por su parte, según el artículo 43 del Reglamento de Planeamiento de 1978, *"el desarrollo de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento a través de Planes Parciales se referirá a terrenos incluidos en las áreas que aquellas declaren aptas para la urbanización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71.4 de la Ley del suelo."*

Al mismo tiempo, el artículo 45 de dicho Reglamento indica que los planes parciales abarcan un sector de los definidos en los PGOU o una o varias de las áreas definidas como aptas para la urbanización en las NSP; y por su parte, el artículo 47 señala que *"a los efectos de la limitación de viviendas establecida en el artículo 75 de la Ley del suelo, aquella se entenderá referida a las acciones definidas en el suelo urbanizable programado de los Planes Generales o del Programas de Actuación Urbanística, y a las áreas declaradas aptas para la urbanización en las Normas Subsidiarias de Planeamiento"*.

La justificación de la clasificación de suelo (*apartado 7.4 de la memoria de las NSP*) establece, en cuanto al suelo urbanizable, la inclusión con tal cualificación de los polígonos residenciales de Vilavella, la zona de Cesantes y destaca, por su extensión



(59,83 ha), la creación de suelo que denomina suelo apto para urbanizar de carácter industrial.

Expuesto el marco normativo de aplicación, la cuestión consiste en determinar si estos ámbitos tienen la consideración de suelos urbanizables delimitados a los efectos de lo dispuesto en la disposición primera de la LSG y, en consecuencia, les resulta de aplicación el régimen del suelo urbanizable de la ley, o si por el contrario, resultaría de aplicación el régimen de suelo rústico, dado que las NSP no distinguen entre suelo urbanizable delimitado y no delimitado.

QUINTA.- Conforme al artículo 27 de la actual LSG, constituyen el suelo urbanizable los terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística.

No obstante, en atención a las distintas políticas de ordenación del momento, en las legislaciones precedentes en materia de suelo el reconocimiento de este régimen respondió a otras definiciones tasadas que mismo, en algún extremo, atribuyó esta clasificación del suelo bajo un requisito estrictamente residual, tal fue el supuesto de la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración*, que en su artículo 10 definía el suelo urbanizable como aquel que no había tenido la condición urbana o no urbanizable, haciendo posible que todo terreno en el que no concurrieran razones para su preservación, pudiera considerarse como susceptible de ser urbanizado.

De este modo, bajo diferentes terminologías, los planes no adaptados a la LSG delimitaron el régimen jurídico del suelo susceptible de transformación urbanística conforme a los requisitos para su clasificación establecidos en la legislación urbanística en ese momento vigente, e incorporaron en esos ámbitos el contenido determinativo que resultaba legalmente exigido, en su caso, para cada categoría y tipo de instrumento de planificación general.

Esta circunstancia explica que la regla de vigencia para el planeamiento no adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre*, establecida en el apartado 2.b) de la disposición transitoria primera de la LSG, tenga vocación de discernir entre aquellos ámbitos para los que el planeamiento concreta no solo su delimitación sino también las condiciones asociadas a su desarrollo urbanístico, de aquellos otros terrenos únicamente susceptibles de ser urbanizados, o simplemente concebidos como espacios de reserva para cubrir demandas eventuales a tiempo futuro.

Así, debe tenerse en cuenta que la redacción de la vigente disposición transitoria segunda 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), clarifica las siguientes referencias que se hacen en la disposición transitoria primera de la LSG:

- Los suelos urbanizables programados y no programados de los planeamientos aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la LOUG, se asimilan, respectivamente, a los suelos urbanizables delimitados y no delimitados de la LOUG.



- Los suelos clasificados como urbanizables al amparo de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, también previos a la LOUG, si asimilan a los suelos urbanizables delimitados de la LOUG.

Por su parte, para los suelos rústicos aptos para urbanizar y los suelos aptos para urbanizar, la normativa urbanística empleó indistintamente los términos apto para urbanizar o urbanizable, a los que aplica el mismo régimen que para los suelos urbanizables no delimitados de la LOUG, es decir el régimen del suelo rústico.

SEXTA.- Las NSP del Ayuntamiento de Redondela aprobadas definitivamente el 06.11.1987 fueron aprobadas en la vigencia de la *Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del suelo la Galicia (LASGA)* que 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 (TRLISOU)* desenvuelto, en lo que incumbe al planeamiento, por el *Real decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (RPTRLISOU)*.

La LASGA introdujo una tipificación de los núcleos de población del modelo de asentamiento gallego, pero asume a su vez la clasificación del suelo y las figuras de planificación municipal definidas en el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por *Real decreto 1346/1976, de 9 de abril*, y en su reglamento de planeamiento del 1978. En consecuencia, los instrumentos de ordenación urbanística municipal adaptados a la LASGA, como es el caso de las NSP de Redondela, clasificaban el suelo de acuerdo con los requisitos establecidos en la legislación estatal en urbano, urbanizable y no urbanizable, bajo la consideración de que, para el suelo urbanizable, los planes generales establecerían las categorías de programado o no programado (artículo 79 del *Real decreto 1346/1976, de 9 de abril*, y 22 del Reglamento de Planeamiento del 1978) y, para el caso de las NSP, las áreas aptas para la urbanización que integran el suelo urbanizable (art. 91.b) Reglamento de Planeamiento del 1978 en relación con el artículo 71.4.c) del *Real decreto 1346/1976, de 9 de abril*), identificadas en el artículo 38 de la LASGA como suelo apto para urbanizar.

Así, el suelo urbanizable programado resultaba el constituido por aquel que debía ser urbanizado según el programa del propio plan (artículo 79.2.a) y el suelo urbanizable no programado, cuya urbanización resultaba remitida a Programas de actuación urbanística, en los que se contenía, entre otros, la división de su ámbito para su desarrollo en etapas (art. 79.2.b) y 16 del *Real decreto 1346/1976, de 9 de abril*).

Pero además, el artículo 70.2 TRLISOU habilitó a los órganos competentes para formular los Planes Generales Municipales a redactar o proponer Normas de igual carácter, pero con naturaleza complementaria o subsidiaria, para todo o parte del territorio objeto de su competencia, justificadas en las particulares características de este, previéndose en su artículo 71.4 la posibilidad de que estas Normas señalaran zonas para su urbanización, precepto desarrollado por el artículo 91.b) del Reglamento de Planeamiento del 1978 de la siguiente manera:



"a) Clasificar el suelo en urbano y no urbanizable, delimitando y ordenando el primero y estableciendo, en su caso, normas de protección para el segundo, o

b) Clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, delimitando el ámbito territorial de cada uno de los distintos tipos de suelo, estableciendo la ordenación del suelo urbano y de las áreas aptas para la urbanización que integran el suelo urbanizable y, en su caso, fijando las normas de protección del suelo no urbanizable."

Y conforme al artículo 93 del RPTLSOU, el contenido determinativo de las normas subsidiarias de ámbito municipal cuyo objeto era el señalado en el artículo 91.b) de ese reglamento, comprendía, en el que aquí interesa:

"1. Las Normas Subsidiarias de ámbito municipal, cuyo objeto sea el señalado en el apartado b) del artículo 91, contendrán las siguientes determinaciones:

[...] b) Delimitación de los terrenos comprendidos en el suelo urbano, en las áreas aptas para la urbanización y en el suelo no urbanizable. [...]

d) Asignación de usos pormenorizados para el suelo urbano y de usos globales para las áreas aptas para la urbanización, con expresión en ambos casos de su nivel de intensidad, delimitando los sectores o fijando los criterios para su delimitación por los Planes Parciales.

e) Normas urbanísticas que tendrán, en el suelo urbano, el grado de desarrollo propio de las previstas en el apartado 2 del artículo 40 de este Reglamento, y el carácter y el grado de precisión propio de las normas contempladas en el apartado 3 del mismo artículo cuando se refieran a zonas aptas para la urbanización.

f) Esquema indicativo de la infraestructura, equipación y servicios urbanos para la totalidad del territorio, calculado para el límite de saturación de las áreas aptas para la urbanización [...]

2. Para la delimitación del suelo urbano y de las áreas aptas para la urbanización se deberá prever la proyección, dimensiones y características del desarrollo previsible."

En este contexto, el artículo 4 de la LASGA facultó a las normas subsidiarias municipales redactadas a su amparo, a establecer un orden de prioridades necesario para el desarrollo coherente de los sistemas generales y de las áreas urbanizables previstas, debiendo señalar las áreas de urbanización prioritaria que, teniendo que desarrollarse en el plazo de cuatro años, debían contener su división en sectores. A los efectos de establecer el régimen que correspondía a todos estos terrenos destinados a áreas aptas para la urbanización que integraban el suelo clasificado como suelos urbanizable de NSP, el art. 38 de la LASGA establecía que su régimen sería, en tanto no se desarrollara, para el caso de suelos aptos para urbanizar de urbanización prioritaria el del número 1 del artículo 84 del *Real decreto 1346/1976, de 9 de abril*, es decir el del suelo urbanizable programado. Por otra parte, para el resto de áreas urbanizables en tanto no se desarrollaran, mismo para las de urbanización prioritaria que no se desarrollaran en los cuatro años que establecía el artículo 4 de la LASGA, el régimen de los terrenos que correspondía era el establecido en el



artículo 85 del *Real decreto 1346/1976, de 9 de abril*, es decir, el del suelo urbanizable no programado.

En definitiva, existía una voluntad en el legislador, tanto estatal como autonómico, de diferenciar el régimen aplicable para todos aquellos suelos susceptibles de ser urbanizados, vinculado tanto a las determinaciones relativas a su delimitación, asignación de usos globales e intensidad (artículo 93 del Reglamento de Planeamiento de 1978) como a su priorización o fijación de etapas para su urbanización (artículo 4 LASGA).

En consecuencia, de una interpretación integrada de la normativa en ese momento vigente, con el tenor literal del apartado 2.b) de la disposición transitoria primera de la LSG, resulta que:

- Al suelo urbanizable delimitado, programado o urbanizable de planes adaptados a la Ley 1/1997, se le aplicará lo dispuesto en la LSG para el suelo urbanizable, es decir, comprende aquellos terrenos de las NSP adaptadas a la LASGA clasificados como urbanizable, apto para urbanizar, áreas aptas para la urbanización, o bajo otros términos análogos que estén delimitados en sectores, con fijación de usos e intensidad y en caso de que si hubieran desarrollado respondiendo a la priorización establecida en las antedichas normas.
- Al suelo urbanizable no delimitado, no programado, al suelo apto para urbanizar no señalado en el apartado anterior o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico.

CONCLUSIÓN

1.- En aplicación del apartado 2.b) de la disposición transitoria primera de la LSG, no puede entenderse que los suelos urbanizables de las NSP del ayuntamiento de Redondela tengan la consideración de suelo urbanizable delimitado, resultando por lo tanto de aplicación en esos ámbitos el régimen del suelo rústico de la LSG.

2.- En todo caso, la competencia para la ejecución del planeamiento urbanístico se configura como una función sujeta al control municipal, según los artículos 94.1 de la LSG y 219.1 del RLSC, debiendo ser el ayuntamiento quien interprete y determine en cada caso concreto el planeamiento urbanístico municipal así como el régimen jurídico que pudiera resultar 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.

