

Informe sobre o réxime aplicable a terreos vacantes nun ámbito industrial identificado nas Normas subsidiarias de planeamento como solo urbanizable e como solo apto para urbanizar (Concello de Noia, Expediente XCP-26/006)

ANTECEDENTES

O 06.02.2026 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 6282/RX 332860) escrito do alcalde do Concello de Noia no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, en relación á dualidade terminolóxica dun ámbito vacante de uso industrial nas Normas subsidiarias de planeamento municipal:

"[...] ÚNICA.- Nun suposto onde a documentación gráfica e a memoria das NN.SS.PP. delimita e clasifica un ámbito expresamente como "SUI Solo Urbanizable Industrial" (a pesar de que a normativa das NN.SS.PP. o denomina SAUI), e onde se executou xa unha primeira fase mediante Plan Parcial amparándose na posibilidade de desenvolver o solo mediante "un ou varios plans":

- Debe interpretarse que, en aplicación da Disposición Transitoria Primeira, apartado 2.b) da LSG, corresponde aplicar ao solo vacante remanente o réxime xurídico do SOLO URBANIZABLE (ao entenderse que o sector conta con plan de desenvolvemento aprobado aínda que sexa parcialmente e prevalecendo o expresado en Memoria e Planos)?*
- Ou, pola contra, debe interpretarse que, en aplicación da citada Disposición Transitoria Primeira, apartado 2.b) da LSG, corresponde aplicar o réxime xurídico do SOLO RÚSTICO (ao considerarse solo apto para urbanizar sen plan aprobado, a pesar da contradición planos/memoria e á unidade do sector industrial)?"*

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 Noia conta con Normas Subsidiarias de Planeamento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente o 06.11.1990 e publicada a súa normativa no *Boletín Oficial da Provincia Da Coruña* o 29.12.1990.

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.- Tal como refire o artigo 2.1.5 da súa normativa urbanística, as NSP de Noia clasifican o seu termo municipal como solo urbano, solo apto para urbanizar e solo 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*, de establecer as áreas aptas para a urbanización que integran o solo urbanizable neste tipo de instrumento de planificación xeral.

Para referirse a estes ámbitos, a memoria de ordenación das NSP emprega tanto a expresión "solo apto para urbanizar" (páx. 33, 46. 54) como "solo urbanizable" (pax 47; 49; 53; 55; 57; 59; 60 e anexo de cadros xerais de superficies).

A delimitación gráfica deses ámbitos figura representada baixo os códigos SUR e SUI, identificados, respectivamente, como "Solo urbanizable residencial" e "Solo urbanizable industrial", na serie 1 dos *Planos de Ordenación* das NSP que leva por título "*Estrutura Xeral de Ordenación do Territorio*".

Con esa mesma termoloxía a serie 6.1 "*Delimitación en Sectores de Solo Urbanizable*" dos planos de Ordenación, delimita un único sector de solo urbanizable industrial, cuxas condicións de desenvolvemento figuran reguladas no artigo 2.2.3 da normativa urbanística das NSP que emprega o termo "*solo apto para urbanizar*" para referirse aos solos urbanizables delimitados nos planos de ordenación.

Segundo a redacción dada pola modificación puntual das NSP aprobada o 28.10.1993, o citado artigo 2.3.3, entre outros extremos, establece:

"2.3.3 NORMAS REGULADORAS DO SOLO APTO PARA URBANIZAR.

2.3.3.1. Solo apto para urbanizar de carácter industrial. Establécese un solo sector deste tipo de solo, que abranguerá a totalidade do solo apto para urbanizar de uso exclusivo industrial.



a) *Desenvolvemento urbanístico. A zona de SUI será desenvolta urbanísticamente por medio da elaboración de un ou varios Plans Parciais, sempre que comprendan unha superficie mínima de 6 Has.*

b) *Determinación dos Plans Parciais. Conterán as determinacións que establece o artigo 45.1, a saber: a) Delimitación da área a abranguer polo mesmo; b) Establecemento polo miúdo de usos, partindo de que o uso global aplicable é o industrial [...]; c) Designación e delimitación, no seu caso, dos polígonos nos que se divida a zona planeada; d) Reservas mínimas [...]; e) Infraestruturas [...]; f) Avaliación económica da implantación de servizos e da execución das obras de urbanización [...]; g) Establecemento do Plan de Etapas; h) Características de planimetría [...]; i) Condicións de volumetría. O Plan Parcial establecerá a edificabilidade de cada zona, tendo en conta o seguinte: –Ocupación máxima da parcela, 80%. – Posibilidade de realizar entreplanta. –Edificabilidade máxima en 0,8 m²/m² sobre superficie total da actuación. [...]*

As NSP non establecen prazos de programación nin orde de prioridades para o desenvolvemento do solo urbanizables ou, o que é o mesmo, solos aptos para urbanizar.

CUARTA.- En execución dun convenio suscrito entre o Concello de Noia e o Instituto Galego de Vivenda e Solo, o Plan parcial do Polígono industrial, comercial e de servizos de Augalevada, aprobado definitivamente o 26.09.1994, estableceu a ordenación detallada dunha superficie parcial de 7,83 ha do sector urbanizable industrial.

Indica a consulta que o ámbito do plan parcial atópase urbanizado e consolidado. Mais, non consta iniciado o desenvolvemento da parte restante do sector que abrangue unha superficie aproximada de 12,65 ha.

QUINTA.- O Concello de Noia consulta sobre o réxime aplicable ao solo urbanizable industrial pendente de desenvolvemento, á vista de que as NSP emprega de xeito indistinto as expresións "solo urbanizable" ou "solo apto para urbanizar".

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 transitoria primeira da LSG e, en consecuencia, lles resulta de aplicación o réxime do 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.

Esta comisión permanente da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo tivo ocasión de pronunciarse sobre a mesma cuestión no informe XCP-25/063 emitido a solicitude do Concello de Redondela, que consta publicado na ligazón: <https://territorioeurbanismo.xunta.gal/gl/xunta-consultiva/informes-instruccion-estudos/relacion-informes-publicados>.

Pois ben, cabe reiterar o informado por este órgano consultivo.

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, asimílanse, 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, asimílanse 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 Noia aprobadas definitivamente o 06.11.1990 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 (TRLSOU)* 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 (RPTLSOU)* .



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 Noia, 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 deba 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 RPTLSOU, 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.”

Así mesmo, 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, de acordo 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.

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 urbanizable 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.

Sendo así, resulta que dado que as NSP de Noia non establecen o orde de prioridades das áreas aptas de urbanización e, polo tanto, non sinalan áreas de urbanización prioritaria nas condicións habilitadas no artigo 4 da LASGA, o réxime do solo urbanizable industrial que correspondía ao abeiro das normas subsidiarias era o do solo urbanizable non programado establecido no artigo 85 do Real decreto 1346/1976.

E, en consecuencia, ao abeiro da disposición transitoria primeira da LSG, a este ámbito 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 Noia 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.

