

Informe sobre el régimen aplicable a terrenos vacantes en un ámbito industrial identificado en las Normas subsidiarias de planeamiento como suelo urbanizable y como suelo apto para urbanizar (Ayuntamiento de Noia, Expediente XCP-26/006)

ANTECEDENTES

El 06.02.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 6282/RX 332860) escrito del alcalde del Ayuntamiento de Noia en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación a la dualidad terminológica de un ámbito vacante de uso industrial en las Normas subsidiarias de planeamiento municipal:

"[...] ÚNICA.- En un supuesto donde la documentación gráfica y la memoria de las NN.SS.PP. delimita y clasifica un ámbito expresamente como "SUI Suelo Urbanizable Industrial" (a pesar de que la normativa de las NN.SS.PP. lo denomina SAUI), y donde se ejecutó ya una primera fase mediante Plan Parcial amparándose en la posibilidad de desarrollar el suelo mediante "uno varios planes":

• Debe interpretarse que, en aplicación de la Disposición Transitoria Primera, apartado 2.b) de la LSG, corresponde aplicar al suelo vacante remanente el régimen jurídico del SUELO URBANIZABLE (al entenderse que el sector cuenta con plan de desarrollo aprobado aunque sea parcialmente y prevaleciendo lo expresado en Memoria y Planos)?

• O, por el contrario, debe interpretarse que, en aplicación de la citada Disposición Transitoria Primera, apartado 2.b) de la LSG, corresponde aplicar el régimen jurídico del SUELO RÚSTICO (al considerarse suelo apto para urbanizar sin plan aprobado, a pesar de la contradicción planos/memoria y a la unidad del sector industrial)?"

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 Noia cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente el 06.11.1990 y publicada su normativa en el *Boletín oficial de la provincia de A Coruña* el 29.12.1990.

Este instrumento conserva su vigencia conforme a las reglas señaladas en el apartado según 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.- Tal como refiere el artículo 2.1.5 de su normativa urbanística, las NSP de Noia clasifican su término municipal como suelo urbano, suelo apto para urbanizar y suelo no urbanizable, acogiéndose a la posibilidad prevista en el entonces vigente artículo 91.b del *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*, de establecer las áreas aptas para la urbanización que integran el suelo urbanizable en este tipo de instrumento de planificación general.

Para referirse a estos ámbitos, la memoria de ordenación de las NSP emplea tanto la expresión "suelo apto para urbanizar" (pág. 33, 46, 54) como "suelo urbanizable" (pág. 47; 49; 53; 55; 57; 59; 60 y anexo de cuadros generales de superficies).

La delimitación gráfica de esos ámbitos figura representada bajo los códigos SUR y SUI, identificados, respectivamente, como "Suelo urbanizable residencial" y "Suelo urbanizable industrial", en la serie 1 de los *Planos de Ordenación* de las NSP que lleva por título "*Estructura General de Ordenación del Territorio*".

Con esa misma terminología la serie 6.1 "*Delimitación en Sectores de Suelo Urbanizable*" de los planos de Ordenación, delimita un único sector de suelo urbanizable industrial, cuyas condiciones de desarrollo figuran reguladas en el artículo 2.2.3 de la normativa urbanística de las NSP que emplea el término "*suelo apto para urbanizar*" para referirse a los suelos urbanizables delimitados en los planos de ordenación.

Según la redacción dada por la modificación puntual de las NSP aprobada el 28.10.1993, el citado artículo 2.3.3, entre otros extremos, establece:



"2.3.3 NORMAS REGULADORAS DEL SUELO APTO PARA URBANIZAR.

2.3.3.1. Suelo apto para urbanizar de carácter industrial. Se establece un suelo sector de este tipo de suelo, que abarcará la totalidad del suelo apto para urbanizar de uso exclusivo industrial.

a) Desarrollo urbanístico. La zona de SUI será desenvuelta urbanísticamente por medio de la elaboración de uno o varios Planes Parciales, siempre que comprendan una superficie mínima de 6 Has.

b) Determinación de los Planes Parciales. Contendrán las determinaciones que establece el artículo 45.1, a saber: a) Delimitación del área a abarcar por el mismo; b) Establecimiento al por menor de usos, partiendo de que el uso global aplicable es el industrial [...]; c) Designación y delimitación, en su caso, de los polígonos en los que se divida la zona planeada; d) Reservas mínimas [...]; e) Infraestructuras [...]; f) Evaluación económica de la implantación de servicios y de la ejecución de las obras de urbanización [...]; g) Establecimiento del Plan de Etapas; h) Características de planimetría [...]; i) Condiciones de volumetría. El Plan Parcial establecerá la edificabilidad de cada zona, habida cuenta de lo siguiente: – Ocupación máxima de la parcela, 80%. – Posibilidad de realizar entresuelo. – Edificabilidad máxima en 0,8 m²/m² sobre superficie total de la actuación. [...]"

Las NSP no establecen plazos de programación ni orden de prioridades para el desarrollo del suelo urbanizable o, lo que es lo mismo, suelos aptos para urbanizar.

CUARTA.- En ejecución de un convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Noia y el Instituto Gallego de Vivenda e Solo, el Plan parcial del Polígono industrial, comercial y de servicios de Augalevada, aprobado definitivamente el 26.09.1994, estableció la ordenación detallada de una superficie parcial de 7,83 ha del sector urbanizable industrial.

Indica la consulta que el ámbito del plan parcial se encuentra urbanizado y consolidado. Mas, no consta iniciado el desarrollo de la parte restante del sector que abarca una superficie aproximada de 12,65 ha.

QUINTA.- El Ayuntamiento de Noia consulta sobre el régimen aplicable al suelo urbanizable industrial pendiente de desarrollo, a la vista de que las NSP emplean de manera indistinta las expresiones "suelo urbanizable" o "suelo apto para urbanizar".

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 transitoria 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.

Esta comisión permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tuvo ocasión de pronunciarse sobre la misma cuestión en el informe XCP-25/063 emitido a solicitud del Ayuntamiento de Redondela, que consta publicado en el enlace:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/gl/xunta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

Pues bien, cabe reiterar lo informado por este órgano consultivo.



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, se 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 Noia aprobadas definitivamente el 06.11.1990 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 (TRLSOU) 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 (RPTRLSOU).

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 Noia, 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 deba 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 TRLSOU 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 RPTRLSOU, el contenido determinativo de las normas subsidiarias de ámbito municipal cuyo objeto era el señalado en el artículo 91.b) de ese reglamento, comprendía, lo 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, equipamiento 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."

Asimismo, 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 PXOU o una o varias de las áreas definidas como aptas para la urbanización en las NSP.

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 el dispuesto en esta ley para el suelo rústico.

Siendo así, resulta que dado que las NSP de Noia no establecen el orden de prioridades de las áreas aptas de urbanización y, por lo tanto, no señalan áreas de urbanización prioritaria en las condiciones habilitadas en el artículo 4 de la LASGA, el régimen del suelo urbanizable industrial que correspondía al amparo de esas normas subsidiarias era el del suelo urbanizable no programado establecido en el artículo 85 del Real decreto 1346/1976.

Y, en consecuencia, al amparo de la disposición transitoria primera de la LSG, a este ámbito 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 Noia 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 RLSG, 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.



