

**Informe sobre viabilidad de aplicar el régimen previsto en la disposición transitoria tercera de Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, a las edificaciones catalogadas situadas en el suelo rústico así como a las edificaciones ejecutadas al amparo de licencia en parcelas en las que existan otras edificaciones carentes de título habilitante urbanístico, respecto de las que ya no proceda el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística**

## ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 23.10.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 75796/RX 3038446) oficio firmado por el primero teniente de alcalde del Ayuntamiento de Nigrán, en sustitución del alcalde por ausencia, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

*“Considerando de interés general los asuntos que vienen de desarrollarse en los puntos anteriores, esta Alcaldía-Presidencia, al amparo de lo previsto en el art. 15.1.b del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, SOLICITA A la Xunta CONSULTIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO LA EMISIÓN DE INFORME sobre las cuestiones mencionadas, en el que se ofrezca su autorizada opinión y se puedan resolver dudas como las siguientes:*

*A) Cuestión 1: Realizando una interpretación integrada y finalista de las normas, ¿resultaría posible aplicar el régimen de la disposición transitoria tercera de la LSG, en coordinación con lo dispuesto en el apdo. 3.8.4.2 de las NNSS de Nigrán, la edificaciones catalogadas situadas en el suelo clasificado como rústico, que, por su fecha de construcción, sean anteriores incluso a la configuración actual del Estado Español, y por lo tanto no cuenten ni puedan contar con licencia?*

*B) Cuestión 2: ¿resulta posible aplicar la disposición transitoria tercera de la LSG a edificaciones ejecutadas al amparo de licencia en parcelas clasificadas como suelo rústico en las que existan también otras edificaciones, instalaciones, actos o usos del suelo posteriores carentes de título habilitante urbanístico respecto de los que ya no quepa el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística?”*

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo 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 Nigrán cuenta con Normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo del 16.05.1991, ratificado el 16.10.1991 referido al texto refundido. La normativa está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 23.11.1991.

Las NSP de Nigrán no están adaptadas a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por lo que, al amparo de lo establecido en el número dos de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), conservarán su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas previstas en la citada disposición.

*En concreto, atendiendo a los apartados b) y d) de dicha disposición transitoria, al suelo apto para urbanizar y no urbanizable se le aplicará lo dispuesto en la LSG para el suelo rústico, por lo que las disposiciones particulares del planeamiento urbanístico municipal que establezcan restricciones a los usos permitidos y a las condiciones de edificación que sean más limitativas que las establecidas en la LSG no resultan aplicables (artículo 130.2 del Reglamento de la LSG aprobado por Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, en adelante RLSG).*

**TERCERA.-** La disposición transitoria tercera de la LSG prevé un régimen transitorio específico, singularizado e independiente del régimen jurídico general que se contempla en la propia ley, para los supuestos de las construcciones ejecutadas en suelo rústico y amparadas en la correspondiente licencia urbanística. La citada disposición transitoria establece el siguiente:

*"1. Las construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de la licencia urbanística podrán mantener el uso autorizado y cambiarlo para cualquiera de los previstos en el artículo 40. Se podrán ejecutar en ellas, contando con licencia municipal previa y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, obras de mejora y reforma de las instalaciones sin incrementar la superficie edificada legalmente, mismo cuando no cumplan las condiciones de implantación, uso y edificación establecidas por esta ley.*

*2. Asimismo, en las construcciones previstas en el número anterior, contando con licencia municipal previa y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, podrán ejecutarse obras de ampliación de la superficie edificada lícitamente, mismo en volumen independiente, cumpliendo los siguientes requisitos:*

- a) Cuando se trate de terrenos que deban ser incluidos en el suelo rústico de especial protección segundo esta ley, será necesario obtener la autorización o informe favorable del órgano con la competencia sectorial correspondiente.*
- b) Que cumpla las condiciones de edificación establecidas por el artículo 39 y por el planeamiento urbanístico.*
- c) Que se adopten las medidas correctoras necesarias para minimizar el incidente sobre el territorio y la mejor protección del paisaje.*



d) Que se mantengan el uso y la actividad autorizados originariamente, permitiéndose, en todo caso, el cambio de uso a cualquiera de los regulados en el artículo 40.

3. Lo previsto en esta disposición se entenderá sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación.”

**CUARTA.**—La primera cuestión consultada se refiere a la posibilidad de aplicar el régimen de la disposición transitoria tercera de la LSG, en coordinación con lo dispuesto en el artículo 3.8.4.2 de las NSP de Nigrán, a las edificaciones catalogadas situadas en el suelo clasificado cómo rústico, asimilándolas a edificaciones con licencia, dado que por su fecha de construcción no cuentan ni pueden contar con el dicho título habilitante urbanístico.

*El artículo 3.8.4.2 de la normativa urbanística de las NSP de Nigrán, relativo al patrimonio cultural, en su redacción dada por la modificación puntual número 25 de esas normas, establece que “los bienes catalogados no podrán quedar en ningún caso sujetos al régimen de fuera de ordenación ni disconformes a la misma.”*

Esta determinación del planeamiento no añade nada adicional al régimen legal directo de protección y puesta en valor de estas construcciones, por cuanto conforme al artículo 81.1 de la LSG, los catálogos son instrumentos complementarios de los planes que tienen por objeto identificar los elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, etnográficos o paisajísticos, se considere conveniente conservar, mejorar o recuperar.

El alcance de estos instrumentos se concreta en el artículo 198 del RLSG, que establece que los catálogos son vinculantes para el planeamiento, que no podrá alterar la condición de los bienes, espacios o elementos en él incluidos. En el caso de contradicción entre las determinaciones del catálogo urbanístico y las del planeamiento, prevalecerán las del catálogo.

Atendiendo al suelo rústico que es el objeto de la consulta, con carácter general, las construcciones catalogadas a las que se refiere la misma están amparadas en el régimen singular para las edificaciones existentes de carácter tradicional regulado en el artículo 40 de la LSG, cuyo alcance abarca todas las edificaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma sobre el régimen del suelo y ordenación urbano, con independencia de su tipología, en cualquiera de las categorías de suelo rústico y de núcleo rural.

Dicho precepto resulta de aplicación sin perjuicio de las condiciones establecidas en el catálogo y en la legislación sectorial aplicable, y permite destinar estas edificaciones a usos residenciales, terciarios o productivos, la actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipaciones, y ejecutar actuaciones de reforma, rehabilitación, reconstrucción y ampliación, mismo en volumen independiente, sin superar el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional y sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos aplicables, excepto lo límite de altura, siempre que se mantengan las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria.



Esto sin perjuicio de la posibilidad de intervenir en estas edificaciones aplicando el régimen común del suelo rústico regulado en los artículos 35 a 39 de la LSG, si cumplen las condiciones de uso y edificación, o de mantener el uso preexistente, aunque no sea ajustado a la normativa urbanística vigente, pudiéndose en este caso actuar en el bien catalogado con los tipos de intervención señalados en el artículo 90.2 de la LSG, todo eso sin perjuicio de las limitaciones resultantes de la normativa reguladora del patrimonio cultural.

*Por su parte y, con el objeto de minimizar el impacto sobre derechos patrimonializados no compatibles con el régimen jurídico general, la disposición transitoria tercera de la LSG establece un régimen especial que requiere como único presupuesto para su aplicación que se trate de "construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de la licencia urbanística".*

En tanto que la referida disposición transitoria debe interpretarse en relación con el contexto en el que debe ser aplicada, esto es, partiendo de que se trata de un régimen excepcional y transitorio que difiere del régimen general previsto para el suelo rústico en los artículos 31 y siguientes de la LSG, como tal, debe ser objeto de una interpretación restrictiva.

En consecuencia, las edificaciones catalogadas referidas en la consulta no podrían acogerse al régimen previsto en ella, por no darse los presupuestos requeridos para la aplicación de dicha disposición transitoria. En esta línea se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la sentencia 71/2024, del 15.02.2024, en relación a una edificación de una antigüedad aproximada de 200 años.

**QUINTA.** La segunda cuestión se refiere a la posibilidad de aplicar el régimen de la disposición transitoria tercera de la LSG, en edificaciones ejecutadas al amparo de licencia en parcelas en las que existan otras edificaciones, instalaciones, actos o usos del suelo no amparados en el correspondiente título habilitante exigible en cada caso.

El espíritu de esta disposición transitoria no es otro que garantizar la conservación y recuperación de las construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de licencias urbanísticas, de ahí que el legislador permita, no solo el mantenimiento del uso autorizado, sino también, con esa finalidad de conservación y recuperación, los cambios de uso para cualquiera de los previstos en el artículo 40. Atendiendo, precisamente, a este espíritu, pueden ejecutarse tanto obras de mejora y reforma de las instalaciones, como "obras de ampliación de la superficie edificada lícitamente", con la finalidad de adecuar la construcción originaria a las nuevas necesidades que puedan surgir o, en el caso de cambio de uso, garantizar la permanencia de la construcción y evitar una pérdida de su utilidad.

La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya tuvo ocasión de pronunciarse en varias ocasiones respecto de los requisitos exigibles para la aplicación de la disposición transitoria tercera, entre otros, en el informe XCP-23/053, en el que se señala:



*“Para estos efectos, debe tenerse en cuenta que, tal y como viene señalando reiterada jurisprudencia, solo pueden acogerse al régimen previsto en la disposición transitoria tercera de la LSG aquellas construcciones que tengan amparo en una licencia municipal previa, entendiendo que para eso no es suficiente con que exista una previa licencia, sino también que la construcción ejecutada se ajuste con precisión a sus determinaciones.*

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, entre otras, en la sentencia 46/2021, del 29.01.2021, establece que “[...] La aplicabilidad de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2016 de él Suelo de Galicia requiere que se trate de construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de la licencia urbanística. Por tanto, no basta con haber obtenido una licencia, sino que la construcción ejecutada se tiene que ajustar a la misma [...]. Sí no se ajusta, no se puede decir que se ha construido al amparo de esa licencia.”

De este modo, la aplicación del régimen excepcional previsto en la disposición transitoria tercera de la LSG exige como presupuesto el ajuste de la construcción ejecutada a las condiciones impuestas en la licencia urbanística otorgada.

Presumiendo este cumplimiento, la consulta formulada se refiere a una posible situación en la que en una misma parcela exista, por un lado, una edificación que en su consideración unitaria fue ejecutada en su momento al amparo de licencia urbanística susceptible de ampararse en el régimen de la disposición transitoria tercera de la LSG; y por otro, otras edificaciones, instalaciones, actos o usos del suelo posteriores, respecto de los que ya no cabría el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística, que según determina el artículo 153.2 de la LSG, estarían sujetos a régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG, que establece:

*“2. El planeamiento urbanístico determinará el régimen a que deban someterse las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a su aprobación definitiva que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incursas en la situación de fuera de ordenación, conforme lo señalado en el número anterior, y podrán realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el número anterior*

*En las edificaciones, construcciones e instalaciones en el suelo rústico que se encuentren en la situación descrita en el párrafo anterior, podrá mantenerse el uso preexistente, aunque se trate de usos no ajustados a la normativa urbanística vigente; también se admitirán los cambios de uso, siempre que se trate de un uso permitido en esta clase de suelo. En ambos casos, luego del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admitirán las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación.”*

Expuesto el marco normativo aplicable y a consecuencia de la aplicación integrada y coherente del régimen previsto en la disposición transitoria tercera y en el artículo 90.2 de la LSG, puede concluirse que la existencia en una misma parcela de edificaciones que se encuentren sometidas al régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG, no puede penalizar o inviabilizar la aplicación del régimen previsto en la disposición transitoria tercera respecto de una edificación existente en la misma parcela y que en su consideración unitaria había sido ejecutada al amparo de licencia urbanística municipal y ajustándose a las condiciones impuestas en la misma.

En atención a lo señalado, dicha edificación podría ampararse en el régimen especial previsto en la dicha disposición transitoria, siempre y cuando se cumplan todos los



requisitos exigidos en la misma para su aplicación y, sin perjuicio de que se tengan en cuenta todas las edificaciones existentes en la parcela a los efectos de la verificación de los parámetros urbanísticos que pudieran resultar exigibles, nombradamente, a los efectos de la ocupación máxima permitida en el suelo rústico; y lógicamente, sin perjuicio de la aplicación del régimen del artículo 90.2 de la LSG a las construcciones sin licencia respeto de las que no procedan medidas de restauración de la legalidad urbanística.

**SEXTA.-** La consulta se refiere a una actuación que, de acuerdo con lo establecido en la LSG, deberá ser, en su caso, objeto de título habilitante municipal, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento conceder el citado título, de acuerdo con el establecido en los artículos 25.2. la) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y 12.1 de la LSG.

Para tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la LSG, la competencia para otorgar licencias les corresponde a los municipios, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, debiendo las mismas otorgarse de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanísticos (artículo 350.1 del RLSG) y correspondiendo al ayuntamiento valorar en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento de la licencia urbanística municipal, y a la vista del proyecto y documentación que consta en el mismo, si la actuación prevista y para la que se solicita la licencia, puede tener encaje en la regulación contenida en la disposición transitoria tercera de la LSG.

## CONCLUSIÓN

**Primeira.-** La disposición transitoria tercera de la LSG contempla un régimen transitorio específico, que exige como presupuesto para su aplicación que se trate de construcciones ejecutadas en el suelo rústico y amparadas en la correspondiente licencia urbanística. En consecuencia, las edificaciones catalogadas referidas en la consulta no podrían acogerse al régimen previsto en ella, por no darse el presupuesto requerido para su aplicación.

**Segunda.-** De la aplicación integrada y coherente del régimen previsto en la disposición transitoria tercera y en el artículo 90.2 de la LSG, puede concluirse que la existencia en una misma parcela de edificaciones que se encuentren sometidas al régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG, no puede penalizar o inviabilizar la aplicación de la disposición transitoria tercera respecto de una edificación existente en la misma parcela y que en su consideración unitaria había sido ejecutada al amparo de licencia urbanística municipal y ajustándose a las condiciones impuestas en la misma.

En todo caso, la aplicación del régimen transitorio en dicha edificación será posible siempre y cuando se cumplan todos los requisitos exigidos en la misma y, sin perjuicio de que se tengan en cuenta todas las edificaciones existentes en la parcela a los efectos de la verificación de los parámetros urbanísticos que pudieran resultar exigibles, nombradamente, a los efectos de la ocupación máxima permitida en el suelo rústico; y lógicamente, sin perjuicio de la aplicación del artículo 90.2 de la LSG a las





construcciones sin licencia respecto de las que no procedan medidas de restauración de la legalidad urbanística.

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 el 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.