

Informe sobre viabilidad de la implantación de una bodega para la elaboración de vino, cata y degustación en una edificación existente con uso residencial en suelo rústico y título habilitante de naturaleza urbanística exigible (XCP-25/025: Ayuntamiento de Redondela)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 13.05.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (2025/1333502) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Redondela en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Se realizó consulta a este ayuntamiento sobre la posibilidad de instalación de una bodega para la elaboración de vino, cata y degustación, en la planta baja y exterior de una edificación existente con uso residencial, en suelo rústico.

La edificación existente no encajaría en el supuesto del artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante LSG), al no ser tradicional, ni en la Disposición Transitoria Tercera de la LSG, si bien cuenta con una antigüedad superior a los seis años.

Toda vez que, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LSG, sobre el régimen de aplicación a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, en el apartado 2 de planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y no adaptada 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 la misma, conforme a la regla (d) en el suelo no urbanizable o suelo rústico, se aplicará lo dispuesto en la presente ley para el suelo rústico.

Según el artículo 90.2 de la LSG, segundo párrafo, redactado por el apartado seis del artículo 14 de la Ley 7/2022, 27 diciembre, de medidas fiscales y administrativas: En las edificaciones, construcciones e instalaciones en el suelo rústico que se encuentren en la situación descrita en el párrafo anterior (edificaciones que no son plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico), 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, previo 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.

Toda vez que el artículo 35.1 de la LSG, desarrollado por el artículo 50.1 del RLSG, regula como usos y actividades en suelo rústico:

ñ) Construcciones de naturaleza artesanal o de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino de la finca o explotación del recurso natural.



o) Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo que sean potenciadoras del medio donde se sitúen.

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, respecto a la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se somete a la consideración de ese órgano consultivo la siguiente consulta:

- Sobre la posibilidad del cambio de uso solicitado, al amparo del artículo 90.2 de la LSG; y respecto al título habilitante de naturaleza urbanística exigido sin necesidad de autorización urbanística autonómica, si sería necesario lo prescrito en los puntos 3 y 4 del artículo 36 de la LSG, para los usos ñ) autorización de la persona titular del órgano autonómico competente y, en el caso del o) la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones.”

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*.

De conformidad con el número 2 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:

“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:

[...] d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico”.

En consecuencia, al suelo rústico de Redondela se le aplicará directamente el régimen del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, señaladamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (en adelante, RLSG).



TERCERA.- El ayuntamiento consulta, en primer lugar, sobre la viabilidad del cambio de uso de la planta baja de una edificación existente en suelo rústico, de uso residencial a bodega para la elaboración de vino, cata y degustación, al amparo del establecido en el artículo 90.2 de la LSG.

En segundo lugar, consulta respecto del título habilitante de naturaleza urbanística exigido para tal cambio de uso, y si dicho título depende del encaje del uso en los apartados ñ) o o) del artículo 35.1. de la LSG, que exigen autorización autonómica y tramitación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, respectivamente.

Hace falta señalar que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a emisión de informes sobre la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, correspondiendo en todo caso al ayuntamiento a interpretación y aplicación de su planeamiento urbanístico municipal.

En todo caso y, por sí pudiera resultar de utilidad, se hacen las siguientes consideraciones.

CUARTA.- Con carácter previo al análisis del cambio de uso proyectado, hace falta señalar que según apunta la solicitud, la edificación no tiene encaje en el artículo 40 de la LSG relativo a las edificaciones existentes de carácter tradicional, ni en la disposición transitoria tercera de la LSG, relativo al régimen de las autorizaciones y licencias otorgadas en suelo rústico.

Asimismo, según indica el ayuntamiento, la edificación tiene una antigüedad superior a seis años. En este punto hace falta advertir que el artículo 153 de la LSG prevé que la Administración urbanística competente está sometida a un plazo de caducidad para exigir la reposición de la legalidad urbanística alterada por la ejecución de obras sin licencia o sin ajustarse a la misma, siendo el inicio del cómputo del dicho plazo de caducidad a la fecha en la que se acredita la total terminación del proceso constructivo. En todo caso, dicho artículo 153 de la LSG, en su redacción dada por la *Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, prevé a los efectos de declarar la caducidad de la acción que el concepto de obra totalmente terminada permita excepcionar que resten por ejecutar las obras: "... relativas a los revestimientos exteriores de paramento y cubiertas que no resulten exigibles como condición técnica de seguridad de la edificación."

En relación a dicha regulación y a los efectos de poder aplicar dicho artículo, la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio tuvo ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la expresión "*condición técnica de seguridad de la edificación*" en el marco del concepto de obra finalizada, en el informe emitido en el expediente XCP-24/09, que está publicado en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras en el siguiente enlace

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

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta lo establecido por los artículos 153 de la LSG y 337 de su RLSG, relativos al régimen de las obras terminadas sin título habilitante, en los que se establece que transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística, quedarán sujetas al régimen previsto en el artículo 90.



El artículo 377 del RLSG, en el segundo párrafo de su apartado 2, precisa:

" (...) Para los efectos de lo previsto en este número, se entenderá que excepto que resulten afectadas por vías, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipaciones o en la zona de protección establecida en los artículos 92.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero y 217.1 de este reglamento, resultará de aplicación lo previsto en el número 2 del artículo 205 de este reglamento. "

A la vista de lo expuesto, a las edificaciones para las que hubiese transcurrido el plazo de caducidad de seis años desde su terminación sin que se adoptasen las medidas de restauración de la legalidad urbanística, se le aplicará directamente el régimen jurídico establecido en el artículo 90.2 de la LSG, el cual 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 a 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. "

En consecuencia, en una edificación en suelo rústico, luego de la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admiten los cambios de uso a un uso permitido en esta clase de suelo, pudiendo realizar a tal fin las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación.

QUINTA.- Sentado lo anterior, hace falta analizar si el uso pretendido, bodega para la elaboración de vino, cata y degustación, puede encuadrarse en alguno de los usos enumerados en el régimen jurídico del suelo rústico.

A este respecto, hace falta recordar que el régimen jurídico de aplicación a las edificaciones en suelo rústico es en todo caso el previsto en la LSG y en su reglamento, y no el establecido en su caso por el planeamiento urbanístico municipal, sin que desde el planeamiento general quepan otras determinaciones que las previstas en los artículos 57 de la LSG y 130 de su reglamento.

Así, el artículo 35.1 de la LSG contiene una enumeración de usos y actividades admisibles en esta clase de suelo, entre los que se incluyen los aludidos por el ayuntamiento en su solicitud:



“ñ) Construcciones de naturaleza artesanal o de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural”

Dicho precepto fue desarrollado por el artículo 53 del RLSG, en los siguientes términos:

“1. A los efectos de lo previsto en el artículo 50.1. ñ), se consideran construcciones de naturaleza artesanal aquellas en las que se desarrollen actividades artesanales que cumplan las siguientes condiciones:

a) Que tengan por objeto la elaboración de productos mediante procesos o técnicas manuales o auxiliados por instrumentos mecánicos básicos, o que supongan una continuación de los oficios tradicionales, incluidas las desarrolladas por empresas que tengan la condición de empresa artesanal alimentaria conforme a lo establecido en la normativa sectorial sobre calidad alimentaria.

b) Que se realicen en talleres individuales o bien en los que desarrollen sus funciones un número reducido de personas, sin que en ningún caso puedan implicar una actividad industrial.

2. Por actividades complementarias de primera transformación de productos derivados del sector primario se entienden aquellas que sirvan de apoyo a las explotaciones agropecuarias o forestales, las necesarias para realizar actividades de elaboración y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, así como los servicios complementarios de dichas actividades.

A los efectos de lo dispuesto en este artículo se incluye la transformación de productos del sector primario, siempre y cuando los mencionados productos se originaran, principalmente, en una o varias unidades de explotación integradas bajo una dirección empresarial común.

3. Tanto las actividades artesanales a que se refiere el presente artículo como las actividades complementarias de primera transformación deberán desarrollarse en construcciones de reducida dimensión, entendiéndose por tales aquellas que supongan una ocupación máxima de 800 metros cuadrados. Después de justificación motivada, y siempre que la materia prima que se va a transformar sea uno de los ejes de desarrollo local y que por su naturaleza sea necesario localizarla en su contorno, podrá excederse tal dimensión, después de informe favorable de la consellería competente en materia de desarrollo rural.

4. Estas actividades deben guardar una relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural de que se trate. Esta circunstancia será la que justifique la localización de la actividad que se va a desarrollar en el suelo rústico”.

- o) Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo que sean potenciadoras del medio donde se localicen.”

Dicha previsión fue desarrollada por el artículo 54 del RLSG, que contiene una enumeración tasada de las actividades que, para estos efectos, tienen la consideración de potenciadoras del medio donde se localicen y que, en síntesis, quedan limitadas a los siguientes establecimientos:

- Los establecimientos de turismo rural.



- Las posadas; hoteles balneario, ligados al aprovechamiento de aguas termales; hoteles – talaso, vinculados al aprovechamiento de las aguas del mar.

- Los albergues de peregrinos enunciados en la letra c) del dicho precepto.

- Otras instalaciones turísticas en medio rural que tengan que localizarse inexcusablemente en ese medio concreto, tales como las ubicadas en ámbitos de montaña o de salientables valores naturales, de tal manera que es precisamente la naturaleza del servicio prestado por la instalación turística pretendida en ese emplazamiento lo que determina la necesidad de su implantación en ese medio concreto y reúnan las condiciones enunciadas en el artículo 54. d) del RLSG.

- Los establecimientos de alojamiento en la modalidad de agroturismo, incluyendo el enoturismo.

A la vista de la regulación expuesta, el uso de bodega para la elaboración de vino, cata y degustación, tendría encaje en el uso previsto en el artículo 35.1. ñ) de la LSG, siempre y cuando se reúnan todos los requisitos establecidos en el artículo 50.1. ñ) del RLSG. Señaladamente, la actividad a implantar debe guardar una relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural de que se trate, que es lo que justificará la localización de la actividad que se va a desarrollar en el suelo rústico.

A 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), por lo que corresponderá al ayuntamiento valorar en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento del título habilitante municipal de naturaleza urbanística 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 el artículos 35 de la LSG.

SEXTA.- En segundo lugar, por lo que alcanza al título habilitante de naturaleza urbanística exigible para la implantación de la actuación pretendida, el régimen jurídico general previsto para la implantación de usos en el suelo rústico en los artículos 36 de la LSG y 51 del RLSG establece:

“3.- Los usos previstos en las letras n) y ñ) del artículo anterior deberán ser objeto de autorización de la persona titular del órgano autonómico competente en materia de urbanismo con anterioridad a la obtención del título habilitante municipal.

4.- Los usos previstos en las letras o) y p) del artículo anterior requerirán la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, excepto que el planeamiento urbanístico general ya califique un ámbito como equipación o que la actuación pueda encuadrarse en lo dispuesto en el artículo 40 para las edificaciones existentes de carácter tradicional. En el caso de implantarse en suelo rústico especialmente protegido, será preciso obtener la autorización o el informe favorable del órgano sectorial correspondiente”.



Expuesto el régimen jurídico general del suelo rústico, debe tenerse en cuenta que en el supuesto objeto de consulta resulta de aplicación el régimen especial del artículo 90.2 de la LSG para las edificaciones que no sean plenamente compatibles con el planeamiento, mas no estén en situación de fuera de ordenación, que en su párrafo segundo exime de forma expresa de la necesidad de obtener autorización urbanística autonómica para la realización de las obras admisibles por tal precepto.

En consecuencia, el cambio de uso de residencial a bodega para la elaboración de vinos, cata y degustación, siempre que reúna los requisitos establecidos en el artículo 53.1.ñ) del RLSG para las actividades complementarias de primera transformación de productos derivados del sector primario, cuestión que deberá valorar el ayuntamiento en el seno de la tramitación del expediente para el otorgamiento del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, únicamente exigirá la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística municipal, sin necesidad de autorización urbanística autonómica.

Asimismo, en caso de que la misma se emplace en suelo rústico de especial protección será necesario obtener la autorización o el informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal.

CONCLUSIONES

1.- De conformidad con el régimen general para el suelo rústico previsto en la LSG, el uso de bodega para la elaboración de vino, cata y degustación tiene encaje en el uso previsto en el artículo 35.1. ñ) de la LSG, siempre y cuando se reúnan todos los requisitos establecidos en el artículo 50.1. ñ) del RLSG.

2.- A las edificaciones, construcciones e instalaciones en el suelo rústico para las que ya hubiese transcurrido el plazo de caducidad de seis años desde su terminación sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística, se le aplicará directamente el régimen jurídico establecido en el artículo 90.2 de la LSG.

3.- En las referidas edificaciones, de conformidad con el referido artículo 90.2. de la LSG, luego de la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admiten los cambios de uso a un uso permitido en esta clase de suelo, pudiendo realizar a tal fin las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación.

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 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.

