

Informe sobre aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (Ayuntamiento de Santa Comba – Expediente 029/2025)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 23.05.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2025/1458355) escrito del alcalde del Ayuntamiento de Santa Comba en el que formula las siguientes consultas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación a la aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante LSG):

"AMPLIACIÓN DE EXPLOTACIONES GANADERAS EXISTENTES AMPARADAS EN DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA

Las explotaciones ganaderas existentes ejecutadas al amparo de licencia municipal de obras en las que se propone hacer una ampliación, la Ley del Suelo de Galicia establece la posibilidad de acogerse a la Disposición Transitoria Tercera donde indica que:

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

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

a) Cuando se trate de terrenos que deban ser incluidos en el suelo rústico de especial protección con arreglo a 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 la incidencia 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 resultende aplicación.



El artículo 39 establece las Condiciones generales de las edificaciones en el suelo rústico contando con 5 condiciones siendo la condición recogida en el 39.c) la que determina las condiciones de edificación que especifican las características tipológicas, estéticas y constructivas y los materiales, colores y acabados, el volumen máximo de la edificación, las condiciones de los cierres de fábrica y la altura máxima de las edificaciones.

El criterio de algunos proyectos presentados en este Concello es que las ampliaciones de las explotaciones existentes se adapten a los condicionantes establecidos en el apartado 39.c) sin tener en cuenta el resto de condiciones establecidas en el artículo 39 lo cual deja fuera las condiciones de implantación en la parcela. De este modo no le sería exigible a una ampliación de una explotación existente la existencia de una finca mínima de 2000m², la ocupación máxima de la parcela, la necesidad de guardar retranqueos a linderos o las condiciones de abancalamiento obligatorio ni la necesidad de mantenimiento del estado natural de los terrenos. Entendemos que esto podría estar bien interpretado teniendo en cuenta además que el Reglamento establece en la Disposición Transitoria Tercera en desarrollo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley del Suelo indica específicamente que las explotaciones anteriores a 2003 pueden acogerse al régimen establecido en la disposición transitoria tercera y en ese caso las posibilidades de ampliación se ajustarán a las condiciones de la edificación contenidas en el artículo 39.c), especificando claramente que solo deberán cumplir dicha condición y no las demás recogidas en el artículo 39 que se aplicarían entonces para nuevas explotaciones o a ampliaciones de explotaciones que fueran ejecutadas sin el amparo de una licencia y con posterioridad a 01/2003. ¿Es correcto?

- Se debe entender además que para que una licencia esté amparada por una licencia, las obras ejecutadas se correspondan con el proyecto presentado en base al que dicha licencia fue otorgada. Y que en el caso que no se correspondan con dicho proyecto o condiciones de la licencia, las obras ejecutadas no se adaptaría a la licencia y por lo tanto no se le podría aplicar la situación excepcional recogida en la disposición transitoria tercera por lo que la ampliación debería adaptarse a todas las condiciones establecidas en el artículo 39”.

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 Santa Comba cuenta con Plan general de ordenación municipal, (PGOM) aprobado definitivamente por el acuerdo del Pleno municipal del 05.04.2001, publicado en el *Diario Oficial de Galicia* del 18.04.2001 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lugo* el 16.04.2001.



Este instrumento está sometido al régimen establecido en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento y, en consecuencia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las reglas previstas en el apartado 2 de la propia disposición, que indica:

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

Por lo tanto, al suelo rústico del Ayuntamiento de Santa Comba se aplicará el régimen jurídico establecido en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (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, en los siguientes términos:

"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, cumpliendo los siguientes requisitos:

a) Cuando se trate de los 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 en 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 para 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."

Por otra parte, la disposición transitoria cuarta de la LSG contempla otro régimen transitorio específico, en este caso, regulador del régimen jurídico de las explotaciones e instalaciones de apoyo a actividad agropecuaria y forestal existentes.

Esta disposición transitoria fue desarrollada por la disposición transitoria tercera del RLSG, en los siguientes términos:

"Primero. Ámbito de aplicación



1.- Lo previsto en la citada disposición transitoria resulta de aplicación a todas las construcciones e instalaciones destinadas a actividades vinculadas con la explotación y con el apoyo a la actividad agropecuaria y de primera transformación de productos agroganaderos, existentes en suelo rústico el 1 de enero de 2003, independientemente de que contaran o no con licencia en ese momento, o que procedieran o no a la regularización prevista en la disposición transitoria décimo primera de la Ley 9/2002, del 30 diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

Lo señalado en este número no excluye la posibilidad de que, de ser el caso, puedan acogerse al régimen establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero. En este caso, las posibilidades de ampliación se ajustarán a las condiciones de edificación contenidas en el artículo 39. c) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y en el planeamiento urbanístico correspondiente. [...]

CUARTA.- Expuesto el marco normativo, hace falta analizar la primera duda planteada, referida a si las obras de ampliación que se ejecuten al amparo de la disposición transitoria tercera de la LSG deben respetar todas las condiciones de edificación señaladas en el artículo 39 de la LSG o exclusivamente a las condiciones de edificación previstas en el apartado c) del referido artículo.

En relación al concepto de "condiciones de edificación" al que alude la disposición transitoria tercera de la LSG, conviene señalar que dentro de la Sección 4ª, del capítulo III, del Título I de la LSG, relativa al suelo rústico, la subsección 4ª se denomina "Condiciones de edificación", estando compuesta por uno único artículo, el 39, denominado "Condiciones generales de edificaciones en suelo rústico". A su vez, estas condiciones se desglosan en varios apartados, distinguiendo entre otros el c) condiciones de edificación y el d) condiciones de posición e implantación.

El apartado c) fija cómo única limitación paramétrica la altura, mientras que el apartado d) fija varios parámetros a respetar como la parcela mínima, el porcentaje máximo de ocupación, los retranqueos, etc.

Pues bien, de la interpretación integrada y conjunta de las disposiciones transitorias citadas, se deriva que las ampliaciones de construcciones al amparo de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LSG deben cumplir las condiciones de edificación señaladas en el artículo 39 de la LSG, puesto que cuando la ley remite expresamente al cumplimiento de las condiciones de edificación del artículo 39 se está refiriendo a la totalidad del citado artículo, denominado "Condiciones generales de edificación en el suelo rústico" y no únicamente al apartado c) del mismo.

Refuerza dicho argumento el hecho de que cuando el legislador consideró necesario que la interpretación deba ser menos restrictiva manifestó expresamente tal voluntad, al remitirse únicamente al apartado c) del dicho artículo 39 en los términos en los que lo hace en el número uno de la disposición transitoria tercera del RLSG, pero tal excepción no se contempla en la disposición transitoria tercera de la LSG, por lo que donde la norma no distingue, el intérprete no puede distinguir.



El único supuesto que recoge la normativa en sus disposiciones transitorias en el que se excepciona la aplicación de la totalidad de las condiciones de edificación recogidas en el artículo 39 de la LSG, cuando la ampliación de la construcción se realice de conformidad con la disposición transitoria tercera de la LSG, es aquel consistente en una construcción o instalación vinculada con la explotación y con el apoyo a la actividad agropecuaria y de primera transformación de productos agroganaderos y forestales, existente en el suelo rústico el 1 de enero de 2003 que cuente con licencia urbanística; en ese supuesto, la ampliación de la misma deberá cumplir únicamente el requisito establecido en el artículo 39.c) de conformidad con lo señalado en la disposición transitoria tercera del RLSG que desarrolla la disposición transitoria cuarta de la LSG, relativa a las explotaciones agrarias.

QUINTA. En segundo lugar, la duda municipal se centran en dilucidar si la aplicación del régimen previsto en la referida disposición transitoria requiere únicamente que las construcciones ejecutadas en suelo rústico cuenten con licencia urbanística previa o, por el contrario, también resulta necesario su ajuste al proyecto presentado con la licencia y las condiciones impuestas en la misma.

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 de la LSG, entre otros, en el informe XCP-23/053, cuyas consideraciones jurídicas nos remitimos, y 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 ajusten con precisión a sus determinaciones.

En este sentido, el Tribunal Superior de Xustiza 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 el 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 [...]. Si no se ajusta, no se puede decir que se ha construido al amparo de esa licencia. Y lo cierto es que el apelante no tenía licencia para la construcción de la vivienda unifamiliar que ahora pretende legalizar, sino licencias de obra "concretamente, la nº 307/2002, para la construcción de un garaje de 50 m2 y la nº 186/2004, para la construcción de un almacén de 49,30 m2". Y lo que se ejecutó fue una construcción con tipología residencial [...]."

En consecuencia, la aplicación del régimen excepcional previsto en la disposición transitoria tercera de la LSG exige como presupuesto el ajuste de la construcción ejecutada al proyecto y a las condiciones impuestas en la licencia urbanística otorgada; por lo que de no darse los citados requisitos no cabe la aplicación del referido régimen excepcional.



CONCLUSIONES

1.- La disposición transitoria tercera de la LSG contempla un régimen transitorio específico, singularizado e independiente del régimen jurídico general del suelo rústico para las construcciones ejecutadas en este tipo de suelo y amparadas en la correspondiente licencia urbanística, con el fin de garantizar la conservación y recuperación de estas construcciones.

2.- Únicamente pueden acogerse al régimen excepcional previsto en la referida disposición transitoria aquellas construcciones que tengan amparo en una licencia municipal previa, entendiéndose 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.

3.- Las ampliaciones de construcciones al amparo de la disposición transitoria tercera de la LSG deben cumplir todas las condiciones de edificación señaladas en el artículo 39 de la LSG, y no únicamente el apartado c) de la misma.

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.

