

Informe sobre a viabilidade de aplicar o réxime previsto na disposición transitoria terceira de *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, ás edificacións executadas ao abeiro de licenza en parcelas nas que existan outras edificacións carentes de título habilitante urbanístico en prazo de exercicio da acción de restauración da legalidade urbanística, e criterios respecto da ampliación da edificación (Concello de Cambre, Expediente XCP-25/053)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 22.09.2024 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 59714/RX 2602856) oficio asinado pola alcaldesa do Concello de Cambre, no que formula consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, relativa á posibilidade de ampliación dunha edificación existente en rústico ao abeiro da disposición transitoria terceira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, nos seguintes termos:

"[...] **3. SUPOSTO**

No Concello de Cambre existe unha edificación destinada a farmacia amparada en licenza , que a tenor das comprobacións realizadas se axusta substancialmente a licenza, se ben se constata a presenza de edificacións complementarias construídas sen o amparo de título habilitante.

Solicítase, acolléndose á disposición transitoria terceira da LSG a ampliación do uso de farmacia e vivenda nun primeiro momento, para despois solicitar a ampliación do uso solo de farmacia pero con idéntica proposta arquitectónica.

Realizada consulta descriptiva e gráfica na Dirección xeral do Catastro da parcela de referencia catastral xx (na que se atopan as construcións) figura unha superficie construída de 157 m², ano de construción 1993 co seguinte detalle:

Aparcamento: 26 m²

Comercio : 52 m²

Vivenda: 79 m²

En resumo, dunha superficie existente de 162 m², proponse unha ampliación de 277 m² (correspondendo na primeira solicitude a ampliación do uso farmacia 119 m² e para o uso vivenda 158 m²; posteriormente, como se indicou, se solicitou ampliación só da farmacia, pero se mantén idéntica solución arquitectónica que na primeira).

[...]

4. CONSULTAS QUE SE FORMULAN

"1. Regularización previa: a existencia de construcións auxiliares sen licenza, ¿impide outorgar licenza de ampliación ao abeiro da DT-3 ata a súa demolición/reposición da



legalidade?, ¿É preciso resolución expresa no expediente correspondente con carácter previo?.

O feito de que no catastro figure que unha parte da superficie construída (79 m²) como vivenda impide a aplicación da dita DT ao non axustarse este uso á autorización concedida?

2. Ampliación de uso. ¿existen criterios ou límites orientativos entre a superficie existente (≈162m²) e a ampliación pretendida (≈277 m²)?

3. Cambio de uso (art. 40 LSG): no caso de retomar a opción farmacia + vivenda, ¿é admisible o uso residencial ao abeiro da DT-3 no tipo de solo rústico concreto ?, e no caso de ser admisible ¿existen criterios ou límites orientativos para a superficie de vivenda?

4. "Volume similar ao das edificacións tradicionais": solicítanse parámetros obxectivables (altura á cornixa/cumio, nº de plantas, lonxitude de fronte, pendente de cuberta, proporcións cheo-baleiro, materiais) e fontes de referencia (catálogo municipal, contorna)."

Na solicitude consta un anexo comparativo de superficies e planos do estado actual e a proposta de ampliación.

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 Cambre conta con Normas subsidiarias de planeamento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acordo da Comisión Provincial de Urbanismo do 27.07.1994, ratificado o 26.09.1994 referido ao texto refundido. A normativa está publicada no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 30.08.1994.

As ditas NSP non están adaptadas á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, polo que, ao abeiro do establecido no número dous da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), conservarán a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as regras previstas na citada disposición.

En concreto, atendendo ao apartado d) da dita disposición transitoria, ao solo non urbanizable e solo rústico aplicaráselle o disposto na LSG para o solo rústico.

TERCEIRA.- A consulta formulada ten por obxecto analizar a aplicación do réxime previsto na disposición transitoria terceira da LSG para a ampliación dunha edificación



existente en solo rústico, se ben a solicitude vai referida a un caso concreto obxecto dun expediente municipal.

Á vista da consulta formulada, cómpre poñer de manifesto que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo*, que deberán ser analizados, en cada caso, polo concello no expediente administrativo tramitado a tal efecto.

En todo caso e, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

CUARTA.- A disposición transitoria terceira da LSG prevé un réxime transitorio específico, singularizado e independente do réxime xurídico xeral que se contempla na propia lei, para os supostos das construcións executadas en solo rústico e amparadas na correspondente licenza urbanística. A citada disposición transitoria establece o seguinte:

"1. As construcións executadas en solo rústico ao abeiro da licenza urbanística poderán manter o uso autorizado e cambialo para calquera dos previstos no artigo 40. Poderanse executar nelas, contando con licenza municipal previa e sen necesidade de autorización urbanística autonómica, obras de mellora e reforma das instalacións sen incrementar a superficie edificada legalmente, mesmo cando non cumpran as condicións de implantación, uso e edificación establecidas por esta lei.

2. Así mesmo, nas construcións previstas no número anterior, contando con licenza municipal previa e sen necesidade de autorización urbanística autonómica, poderán executarse obras de ampliación da superficie edificada lícitamente, mesmo en volume independente, cumprindo os seguintes requisitos:

- a) Cando se trate de terreos que deban ser incluídos no solo rústico de especial protección segundo esta lei, será necesario obter a autorización ou informe favorable do órgano coa competencia sectorial correspondente.*
- b) Que cumpra as condicións de edificación establecidas polo artigo 39 e polo planeamento urbanístico.*
- c) Que se adopten as medidas correctoras necesarias para minimizar a incidencia sobre o territorio e a mellor protección da paisaxe.*
- d) Que se manteñan o uso e a actividade autorizados orixinariamente, permitíndose, en todo caso, o cambio de uso a calquera dos regulados no artigo 40.*

3. O previsto nesta disposición entenderase sen prexuízo das previsións establecidas nas normativas sectoriais que resulten de aplicación."

O espírito desta disposición transitoria non é outro que garantir a conservación e recuperación das construcións executadas en solo rústico ao abeiro de licenzas



urbanísticas, de aí que o lexislador permita, non só o mantemento do uso autorizado, senón tamén, con esa finalidade de conservación e recuperación, os cambios de uso para calquera dos previstos no artigo 40 da LSG. Atendendo, precisamente, a este espírito, poden executarse tanto obras de mellora e reforma das instalacións, como *"obras de ampliación da superficie edificada licitamente"*, coa finalidade de adecuar a construción orixinaria ás novas necesidades que poidan xurdir ou, no caso de cambio de uso, garantir a permanencia da construción e evitar unha perda da súa utilidade.

A Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo xa tivo ocasión de pronunciarse en varias ocasións respecto dos requisitos esixibles para a aplicación da disposición transitoria terceira, entre outros, no informe XCP-23/053 e XCP- 24/064, nos que se sinala:

"Para estes efectos, debe terse en conta que, tal e como vén sinalando reiterada xurisprudencia, so poden acollerse ao réxime previsto na disposición transitoria terceira da LSG aquelas construcións que teñan amparo nunha licenza municipal previa, entendendo que para iso non é suficiente con que exista unha previa licenza, senón tamén que a construción executada se axuste con precisión ás súas determinacións.

Neste sentido, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, entre outras, na sentenza 46/2021, do 29.01.2021, establece que "[...] La aplicabilidad de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2016 del 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."

Deste xeito, a aplicación do réxime excepcional previsto na disposición transitoria terceira da LSG esixe como presuposto o axuste da construción executada ás condicións impostas na licenza urbanística outorgada, tanto no relativo aos parámetros urbanísticos como ao uso autorizado.

A este respecto, cómpre sinalar que corresponderá ao concello, á vista da documentación obrante no expediente tramitado para a concesión da licenza, valorar se a edificación ou edificacións existentes se axustan ou non á licenza urbanística concedida.

Sentado o anterior, e para o suposto de construcións executadas sen licenza respecto das que cabe o exercicio da acción de restauración da legalidade urbanística por non ter transcorridos os prazos establecidos, cabe sinalar que ás edificacións terminadas executadas sen título habilitante de natureza urbanística ou sen axustarse ás condicións do mesmo resultará de aplicación o réxime establecido no artigo 153 da LSG: *"Obras terminadas sen título habilitante"*, que establece:

"1. De estaren terminadas as obras sen licenza, comunicación previa ou orde de execución, ou incumprindo as condicións sinaladas nelas, a persoa titular da alcaldía, dentro do prazo de seis anos, contados desde a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto no artigo anterior. [...]"



Sen entrar nesta cuestión por non ser o obxecto da consulta, cabe facer mención á nova regulación prevista no artigo 153 da LSG, na súa redacción dada pola *Lei 10/2023, do 28 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*, no que se prevé, para os efectos de declarar a caducidade da acción, que o concepto de obra totalmente terminada permita excepcionalmente que resten por executar as obras: *"...relativas aos revestimentos exteriores de paramentos e cubertas que non resulten exixibles como condición técnica de seguridade da edificación."*

En relación á dita regulación, a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio tivo ocasión de pronunciarse sobre o alcance da expresión *"condición técnica de seguridade da edificación"* no marco do concepto de obra rematada, no expediente XCP-24/09, que está publicada na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas e dispoñibles na seguinte ligazón:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xuntaconsultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

QUINTA.- Por outra banda, a disposición transitoria terceira da LSG non establece unha porcentaxe máxima de ampliación sobre o volume orixinario da edificación, a diferenza do réxime previsto para as ampliacións das edificacións do artigo 40 e da disposición transitoria cuarta, onde si se establece a dita limitación de forma expresa.

Agora ben, o que si establece é que as ditas obras deberán cumprir os requisitos esixidos no seu apartado 2, entre eles, segundo o seu apartado c), o de cumprir as condicións de edificación sinaladas no artigo 39 da LSG e 59 a 61 do Regulamento que a desenvolve, entre as que figuran, entre outras, as seguintes:

- Cumprir as condicións da edificación establecidas sobre as características tipolóxicas, estéticas e construtivas, volume e altura das edificacións, peches e cerramentos.
- Cumprir as condicións de posición e implantación, idoneidade da localización esixida, superficie mínima da parcela (2.000 m²), superficie máxima ocupada pola edificación en pranta (20%), recuados, mantemento do espado natural dos terreos de alomenos a metade da superficie non ocupada da parcela ...

SEXTA.- No que atinxe aos usos admisibles ao abeiro da disposición transitoria analizada, sobre esta cuestión xa tivo ocasión de pronunciarse este órgano consultivo no informe XCP-23-013- Concello de Barreiros, que pode consultarse na ligazón sinalada, e que conclúa:

"A disposición transitoria terceira da LSG contempla un réxime transitorio específico, singularizado e independente do réxime xurídico xeral do solo rústico para as construcións executadas neste tipo de solo e amparadas na correspondente licenza urbanística, co fin de garantir a conservación e recuperación destas construcións."

A tal efecto, permite, non só o mantemento dos usos autorizados, senón tamén, con esa finalidade de conservación e recuperación, os cambios de usos para calquera dos previstos



no artigo 40, podendo executarse tanto obras de mellora e reforma das instalacións, como "obras de ampliación da superficie edificada lícitamente", coa finalidade de adecuar a construción orixinaria ás novas necesidades que poidan xurdir ou, no caso de cambio de uso, garantir a permanencia da construción e evitar unha perda da súa utilidade, sen que en ningún caso habilite para amparar o pretendido na consulta formulada, que ten por obxecto, ademais de manter o uso hoteleiro da edificación, realizar obras de ampliación desta última para implantar un uso residencial."

SÉTIMA.- En definitiva, a consulta refírese a unha actuación que, dacordo co establecido na LSG, deberá ser, no seu caso, obxecto de título habilitante municipal, sendo competencia exclusiva do concello conceder o citado título, dacordo co establecido nos artigos 25.2. a) da *Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local* e 12.1 da LSG.

Para tal efecto e, de conformidade co establecido no artigo 143.2 da LSG, a competencia para outorgar licenzas correspóndelles aos municipios, segundo o procedemento previsto na lexislación de réxime local, debendo as mesmas outorgarse de acordo coas previsións da lexislación e o planeamento urbanísticos (artigo 350.1 do RLSG) e correspondendo ao concello valorar na tramitación do correspondente expediente de outorgamento da licenza urbanística municipal, e á vista do proxecto e documentación que consta no mesmo, se a actuación prevista e para a que se solicita a licenza, pode ter encaixe na regulación contida na disposición transitoria terceira da LSG.

CONCLUSIÓNS

1.- A disposición transitoria terceira da LSG contempla un réxime transitorio específico, que esixe como presuposto para a súa aplicación que se trate de construcións executadas no solo rústico e amparadas na correspondente licenza urbanística.

Tal e como vén sinalando reiterada xurisprudencia, so poden acollerse ao réxime previsto na disposición transitoria terceira da LSG aquelas construcións que teñan amparo nunha licenza municipal previa, entendendo que para iso non é suficiente con que exista unha previa licenza, senón tamén que a construción executada se axuste con precisión ás súas determinacións.

2.- A dita disposición non establece unha porcentaxe máxima de ampliación sobre o volume orixinario da edificación, sen prexuízo de que as ditas obras deberán cumprir as condicións de edificación sinaladas no artigo 39 da LSG e 59 a 61 do Regulamento que a desenvolve.

3.- Ás edificacións terminadas executadas sen título habilitante de natureza urbanística ou sen axustarse ás condicións do mesmo resultará de aplicación o réxime establecido no artigo 153 da LSG, procedendo acordar as medidas tendentes á reposición da legalidade urbanística.

4.- Sen prexuízo do posible mantemento dos usos autorizados, coa finalidade de conservación e recuperación, a disposición transitoria terceira admite os cambios de usos para calquera dos previstos no artigo 40 da LSG, podendo executarse tanto obras



de mellora e reforma das instalacións, como obras de ampliación da superficie edificada licitamente coa finalidade de adecuar a construción orixinaria ás novas necesidades que poidan xurdir ou, no caso de cambio de uso, garantir a permanencia da construción e evitar unha perda da súa utilidade.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e 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.