

Informe sobre la 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 ejecutadas al amparo de licencia en parcelas en las que existan otras edificaciones carentes de título habilitante urbanístico en plazo de ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística, y criterios respecto de la ampliación de la edificación (Ayuntamiento de Cambre, Expediente XCP-25/053)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 22.09.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 59714/RX 2602856) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Cambre, en el que formula consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, relativa a la posibilidad de ampliación de una edificación existente en rústico al amparo de la disposición transitoria tercera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, en los siguientes términos:

"[...] 3. SUPUESTO

En el Ayuntamiento de Cambre existe una edificación destinada a farmacia amparada en licencia, que a tenor de las comprobaciones realizadas se ajusta sustancialmente a licencia, si bien se constata la presencia de edificaciones complementarias construidas sin el amparo de título habilitante.

Se solicita, acogiéndose a la disposición transitoria tercera de la LSG la ampliación del uso de farmacia y vivienda en un primer momento, para después solicitar la ampliación del uso suelo de farmacia pero con idéntica propuesta arquitectónica.

Realizada consulta descriptiva y gráfica en la Dirección general del Catastro de la parcela de referencia catastral xx (en la que se encuentran las construcciones) figura una superficie construida de 157 m², año de construcción 1993 con el siguiente detalle:

Aparcamiento: 26 m²

Comercio : 52 m²

Vivienda: 79 m²

En resumen, de una superficie existente de 162 m², se proponen una ampliación de 277 m², (correspondiendo en la primera solicitud la ampliación del uso farmacia 119 m² y para el uso vivienda 158 m²; posteriormente, como se indicó, se solicitó ampliación solo de la farmacia, pero se mantiene idéntica solución arquitectónica que en la primera).

[...]

4. CONSULTAS QUE SE FORMULAN

"1. Regularización previa: la existencia de construcciones auxiliares sin licencia, ¿impide otorgar licencia de ampliación al amparo de la DT-3 hasta su demolición/reposición de la



legalidad?, ¿Es preciso resolución expresa en el expediente correspondiente con carácter previo?

El hecho de que en el catastro figure que una parte de la superficie construida (79 m²) como vivienda impide la aplicación de la dicha DT al no ajustarse este uso a la autorización concedida?

2. Ampliación de uso. ¿existen criterios o límites orientativos entre la superficie existente (≈162m²) y la ampliación pretendida (≈277 m²)?

3. Cambio de uso (art. 40 LSG): en el caso de retomar la opción farmacia + vivienda, ¿es admisible el uso residencial al amparo de la DT-3 en el tipo de suelo rústico concreto ?, y en el caso de ser admisible ¿existen criterios o límites orientativos para la superficie de vivienda?

4. "Volumen similar al de las edificaciones tradicionales": se solicitan parámetros objetivables (altura a la cornisa/cumbre, nº de plantas, longitud de cara, pendiente de cubierta, proporciones lleno-vacío, materiales) y fuentes de referencia (catálogo municipal, entorno)."

En la solicitud consta un anexo comparativo de superficies y planos del estado actual y a propuesta de ampliación.

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 Cambre cuenta con Normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo del 27.07.1994, ratificado el 26.09.1994 referido al texto refundido. La normativa está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 30.08.1994.

Dichas NSP 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 a las reglas previstas en la citada disposición.

En concreto, atendiendo al apartado d) de dicha disposición transitoria, al suelo no urbanizable y suelo rústico se le aplicará lo dispuesto en la LSG para el suelo rústico.



TERCERA.- La consulta formulada tiene por objeto analizar la aplicación del régimen previsto en la disposición transitoria tercera de la LSG para la ampliación de una edificación existente en suelo rústico, si bien la solicitud va referida a un caso concreto objeto de un expediente municipal.

A la vista de la consulta formulada, es preciso poner de manifiesto que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, que deberán ser analizados, en cada caso, por el ayuntamiento en el expediente administrativo tramitado a tal efecto.

En todo caso y, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

CUARTA.- 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 lo siguiente:

"1. Las construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de la licencia urbanística podrán mantener el uso autorizado y cambiarlo para cualquier 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, aun cuando 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 según 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 cualquier 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."

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 cualquier de los previstos en el artículo 40 de la LSG. 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 y XCP- 24/064, en los 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 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 [...] 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, tanto en lo relativo a los parámetros urbanísticos como al uso autorizado.

A este respecto, es preciso señalar que corresponderá al ayuntamiento, a la vista de la documentación obrante en el expediente tramitado para la concesión de la licencia, valorar si la edificación o edificaciones existentes se ajustan o no a la licencia urbanística concedida.

Sentado lo anterior, y para el supuesto de construcciones ejecutadas sin licencia respecto de las que cabe el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística por no tener transcurridos los plazos establecidos, cabe señalar que a las edificaciones terminadas ejecutadas sin título habilitante de naturaleza urbanística o sin ajustarse a las condiciones del mismo resultará de aplicación el régimen establecido en el artículo 153 de la LSG: *"Obras terminadas sin título habilitante"*, que establece:

"1. De estar terminadas las obras sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o incumpliendo las condiciones señaladas en ellas, la persona titular de la alcaldía, dentro del plazo de seis años, contados desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en el artículo anterior. [...]"



Sin entrar en esta cuestión por no ser el objeto de la consulta, cabe hacer mención a la nueva regulación prevista en el artículo 153 de la LSG, en la redacción dada por la *Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, en el que se 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 paramentos y cubiertas que no resulten exigibles como condición técnica de seguridad de la edificación."*

En relación a dicha regulación, 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 expediente XCP-24/09, que está publicada en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras y disponibles en el siguiente enlace:

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

QUINTA.- Por otra parte, la disposición transitoria tercera de la LSG no establece un porcentaje máximo de ampliación sobre el volumen originario de la edificación, la diferencia del régimen previsto para las ampliaciones de las edificaciones del artículo 40 y de la disposición transitoria cuarta, donde sí se establece dicha limitación de forma expresa.

Ahora bien, lo que sí establece es que dichas obras deberán cumplir los requisitos exigidos en su apartado 2, entre ellos, según su apartado c), el de cumplir las condiciones de las edificación señaladas en el artículo 39 de la LSG y 59 a 61 del Reglamento que la desarrolla, entre las que figuran, entre otras, las siguientes:

- Cumplir las condiciones de la edificación establecidas sobre las características tipológicas, estéticas y constructivas, volumen y altura de las edificaciones, cierres y cerramientos.
- Cumplir las condiciones de posición e implantación, idoneidad de la localización exigida, superficie mínima de la parcela (2.000 m2), superficie máxima ocupada por la edificación en planta (20%), retranqueos, mantenimiento el espado natural de los terrenos de al menos la mitad de la superficie no ocupada de la parcela ...

SEXTA.- En lo que respecta a los usos admisibles al amparo de la disposición transitoria analizada, sobre esta cuestión ya tuvo ocasión de pronunciarse este órgano consultivo en el informe XCP-23-013 - Ayuntamiento de Barreiros, que puede consultarse en el enlace señalado, y que concluía:

"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 fines de garantizar la conservación y recuperación de estas construcciones.

A tal efecto, permite, no solo el mantenimiento de los usos autorizados, sino también, con esa finalidad de conservación y recuperación, los cambios de usos para cualquiera de los previstos en el artículo 40, pudiendo 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, sin que en ningún caso habilite para amparar lo pretendido en la consulta formulada, que tiene por objeto, además de mantener el uso hotelero de la edificación, realizar obras de ampliación de esta última para implantar un uso residencial."

SÉPTIMA.- En definitiva, 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 lo establecido en los artículos 25.2. a) 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.

CONCLUSIONES

1.- 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.

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.

2.- Dicha disposición no establece un porcentaje máximo de ampliación sobre el volumen originario de la edificación, sin perjuicio de que dichas obras deberán cumplir las condiciones de edificación señaladas en el artículo 39 de la LSG y 59 a 61 del Reglamento que la desarrolla.

3.- A las edificaciones terminadas ejecutadas sin título habilitante de naturaleza urbanística o sin ajustarse a las condiciones del mismo resultará de aplicación el régimen establecido en el artículo 153 de la LSG, procediendo acordar las medidas tendentes a la reposición de la legalidad urbanística.



4.- Sin perjuicio del posible mantenimiento de los usos autorizados, con la finalidad de conservación y recuperación, la disposición transitoria tercera admite los cambios de usos para cualquier de los previstos en el artículo 40 de la LSG, pudiendo 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.

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.

