

Informe sobre la legalización de una actividad de bar restaurante y pensión al amparo de la disposición transitoria tercera de la LSG (Ayuntamiento de Portomarín, Expediente 065/2025)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 25.11.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/3266002) oficio firmado por el Alcalde del Ayuntamiento de Portomarín en el que formula la siguiente solicitud a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"Vista la "COMUNICACIÓN PREVIA DE INICIO DE ACTIVIDAD DE ALBERGUE TURISTICO, MESÓN Y TERRAZA DE EDIF. EXISTENTE" promovido por D JOSE LUIS GUERRA SANCHEZ, a emplazar en VENTAS DE NARON-PORTOMARIN según escrito con número de registro de entrada 2024-Y-RE-438 de fecha 17/12/2024. (aportará copia y proyecto). Vista la consulta solicitada mediante instancia con número de registro de entrada 2025-Y-RE-450 de fecha 14/11/2025. (aporta documentos)

Por medio de la presente SE SOLICITA.

CONSULTA SOBRE La INTERPRETACIÓN DE La LEY 2/2016, DE 10 DE FEBRERO, DEL SUELO DE GALICIA."

Junto con el oficio, se aporta escrito firmado por María Alba López Barreiro, que presenta la siguiente consulta:

"Se plantea la existencia de una edificación en suelo rústico existente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia en la que originariamente fue destinada a una explotación ganadera.

En el año 2014 parte de la edificación de uso ganadero fue reformada sin modificar el volumen original. Las obras realizadas fueron de acondicionamiento interior y apertura de huecos en la fachada, necesarios para el cambio de uso y actividad, siendo el nuevo uso parcialmente de hostelería y parcialmente hotelero; es decir, parcialmente se convirtió en un bar- restaurante, y parcialmente se convirtió en pensión.

En la actualidad se pretende legalizar la actividad de bar-restaurante y de pensión que se viene desarrollando desde hace más de 10 años; siendo que la edificación es ilegalizable, por encontrarse en suelo rústico y estar destinada a un uso residencial público.

Dado que se trata de una edificación existente a la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia que originariamente fue destinada a una explotación ganadera; y dado que la actividad parcial de bar- restaurante, y parcial de pensión se viene desarrollando desde hace más de 10 años;



¿Sería de aplicación la Disposición transitoria tercera. Régimen de autorizaciones y licencias otorgadas en suelo rústico, y sin necesidad de efectuar obras de ningún tipo; y sería posible legalizar la actividad que se viene realizando de forma continuada desde el año 2014, y que se pretende seguir desarrollando? "

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 Portomarín cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSP), aprobadas definitivamente el 24.10.1983 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lugo* del 22.11.1983.

Este instrumento conserva su vigencia conforme a las reglas señaladas en 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, que en su apartado segundo establece:

"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 lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico"

TERCERA.- La solicitud municipal se refiere un expediente de comunicación previa de inicio de actividad de albergue turístico, mesón y terraza en una edificación existente a la entrada en vigor de la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, (LOUGA) destinada originariamente a la explotación ganadera, que fue reformada sin incremento de volumen en el año 2014, para acondicionar la construcción a unos nuevos usos hostelero y hotelero.

Atendiendo a esos antecedentes, el Ayuntamiento de Portomarín consulta sobre la viabilidad de legalizar la actividad, sin necesidad de realizar obras de ningún tipo, al amparo de la disposición transitoria tercera de la LSG, que regula el régimen de autorizaciones y licencias otorgadas en suelo rústico.



La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo informa con carácter general sobre cuestiones relativas a la interpretación o aplicación de la normativa urbanística o de ordenación del territorio vigente, pero 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, a la vista de la documentación técnica y de la normativa urbanística.

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.

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, 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 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 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."

La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tuvo ocasión de pronunciarse sobre el régimen excepcional previsto en la disposición transitoria tercera de la LSG, estando definidos los presupuestos generales exigidos para su aplicación en los informes XCP 22/031; XCP 23/013; XCP 23/039; XCP 23/053; XCP 24/058; XCP 24/064; XCP 25/029; XCP 25/040; XCP 25/053, los cuales se pueden consultar en el siguiente enlace:



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

CUARTA.- Con 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"*, debiendo ajustarse la edificación a la misma, tal y como se indica en la fundamentación jurídica del informe XCP-23/053:

"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, lo que descarta su aplicación para proyectos de legalización de obras.

Por lo que, resta indicar que conforme a los artículos 153 de la LSG y 377 del RLSG, las obras terminadas sin título habilitante una vez transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística, están sujetas al régimen establecido en el artículo 90.2 de la LSG, salvo que afecten terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o la zona de protección establecida en el artículo 92.1 de la Ley, dotaciones o equipaciones públicas, ya que en cuyo caso, tal como establece el artículo 155 de la LSG, el plazo de caducidad no se aplica.

Para las obras emplazadas en el suelo rústico, el artículo 90.2 de la LSG permite mantener el uso preexistente, aunque se trate de usos no ajustados a la normativa urbanística vigente; y admite también 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.

Será el ayuntamiento el que debe valorar, a la vista del proyecto y/o documentación que consta en el expediente municipal, si la actividad prevista, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

CONCLUSIÓN

La aplicación del régimen 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, lo que descarta su aplicación para proyectos de legalización de obras, que en su caso, quedarían sujetas al régimen del artículo 90.2 de la LSG, una vez transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran las 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 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.

