

Informe sobre el criterio de aplicación del artículo 41.4.a) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, al cómputo de la edificabilidad en el suelo de núcleo rural y en el ámbito del PERI de la Unidad de Ejecución número 4 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Cambre y validez de su plan de etapas (Ayuntamiento de Cambre, Exp. XCP-26/025)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 13.05.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 24859/1420927) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Cambre, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"1. En el suelo urbano consta un PERI- Unidad de ejecución 4 - aprobado al amparo de la Ley 9/2002, establece que los espacios bajo cubierta de ciertos usos se excluyen del computo de la edificabilidad. El artículo 41.1.1a de la LSG establece que computan todas las superficies lucrativas, incluidos los bajo cubiertas. [...]"

En el planeamiento de referencia se establece un plan de etapas con un período máximo de 18 meses para la ejecución de las obras de urbanización, contado a partir de la notificación de la aprobación definitiva del proyecto de urbanización que fue efectuada el 30 de Junio de 2009. Este plan de etapas no se cumplió.

Texto de la ordenanza del PERI, que remite las NNSS:

"A las plantas semisótano y las plantas bajo cubierta serán de aplicación los criterios de edificabilidad contenido para el residencial denso en las vigentes normas subsidiarias de Cambre."

Texto de las NNSS a lo que remite el PERI:

"...Su uso podrá ser residencial y/o trasteros y servicios generales de la edificación sin que compute su edificabilidad...."

2. En el suelo de núcleo rural, la ordenanza de aplicación, establece que los espacios bajo cubierta, esta vez de uso residencial, sótanos y semisótanos, con ciertas condiciones, incluso computando al 50%, se excluyen del computo de la edificabilidad. El artículo 41.1.a de la LSG establece que computan todas las superficies lucrativas, incluidos los bajo cubiertas y sótanos y semisótanos con ciertas condiciones.

CONSULTA/S

Se formulan las siguientes consultas:

Para suelo urbano:

- ¿Resulta de aplicación la exclusión de la edificabilidad que establece el PERI para el bajo cubierta o aplica lo dispuesto en el 41.1.a de la LSG y computan todas las superficies lucrativas en los términos de dicho artículo?*
- ¿Resulta de aplicación la exclusión de la edificabilidad que establece la ordenanza de las NSP para el bajo cubierta o aplica lo dispuesto en el 41.1.a de la LSG y computan todas las superficies lucrativas en los términos de dicho artículo?*



- ¿El incumplimiento del plan de etapas afecta a la validez del PERI?

Para el suelo de núcleo rural:

- ¿Resulta de aplicación la exclusión de la edificabilidad que establece la ordenanza de núcleo rural para el bajo cubierta, sótano y semisótano o aplica lo dispuesto en el 41.1.a de la LSG y computan todas las superficies lucrativas en los términos de dicho artículo?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Segundo 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 Coruña* del 30.08.1994.

Las NSP no están adaptadas a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA), por el que, al amparo del 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 las reglas previstas en la citada disposición, en concreto:

"a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.a) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado.

Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.b) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado.

[...] c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley."

A los efectos del apartado c), el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (RLSG), puntualiza que debe entenderse que resultan de aplicación en este caso las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, lo establecido en sus artículos 36 a 40.

TERCERA.- Mediante acuerdo del 29.12.2005 del Pleno del Ayuntamiento de Cambre se aprobó definitivamente el Plan especial de reforma interior de la Unidad de ejecución



número 4, de uso residencial-terciario, delimitada en las NSP al amparo de los artículos 144 la 146 del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por lo que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, en ese momento aplicable. Consta publicado el acuerdo aprobatorio y su normativa urbanística en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña del 07.03.2006.

El artículo 1.2 de las Ordenanzas reguladoras del PERI establece que, en todos los puntos no desenvueltos en él, se estará a lo dispuesto en las NSP de Cambre que sea de aplicación para el suelo urbano residencial denso y de unidades de ejecución. Y, particularmente, para la Ordenanza 1 Residencial y la Ordenanza 2 Terciario, la normativa del PERI establece que *"a las plantas semisótano y a las plantas bajo cubierta les serán de aplicación los criterios de edificabilidad contenidos para el residencial denso en las vigentes normas subsidiarias de Cambre."*

Atendiendo a las NSP, para el conjunto de las unidades de actuación, el artículo 43 de su normativa urbanística establece que *"el espacio bajo cubierta, será susceptible de aprovechamiento sin computar edificabilidad"* y, en la misma línea, el artículo 38 relativo a la ordenanza residencial denso, establece que el uso de cubierta *"podrá ser residencial y/o trasteros y servicios generales de la edificación sin que compute su edificabilidad."*

Esa ordenanza de las NSP también exceptúa del cómputo de la edificabilidad, en otros supuesto, pues establece: *"Se permiten sótanos sin computarse edificabilidad; [...] Se permiten semisótanos con las limitaciones establecidas en el apartado de medición de alturas y computarán edificabilidad al 50% de su superficie. [...] "Se creará una plaza de garaje por cada vivienda y por cada 100 m² de superficie construida destinada a otros usos, pudiendo situarse en planta baja o semisótano, no computando edificabilidad"*.

CUARTA.- Bajo el título *"límites de sostenibilidad"* el artículo 41 de la LSG, en sus apartados 1 a 3, establece límites a las previsiones del planeamiento relativas a la superficie edificable total por usos globales, tanto para el suelo urbano no consolidado en el que sean necesarios procesos de urbanización como para el suelo urbanizable. El apartado 4.a) del mismo precepto establece las siguientes reglas que deberán tenerse en cuenta para la determinación de la superficie edificable total:

"a) Se computarán todas las superficies edificables de carácter lucrativo, cualquier que sea el uso a lo que se destinen, incluidas las construidas en el subsuelo y los aprovechamientos bajo cubierta, con la única excepción de las superficies construidas en el subsuelo con destino a trasteros de superficie inferior a 10 metros cuadrados vinculados a las viviendas del edificio, a aparcamientos o a instalaciones de servicio como las de calefacción, electricidad, gas o análogas.

Asimismo, se exceptúa del citado cómputo la superficie correspondiente a espacios exteriores abiertos, balcones o terrazas, vinculados a las viviendas con superficie útil de hasta 5 metros cuadrados en los que se pueda inscribir horizontalmente un círculo de 1,5 metros de diámetro. Estos espacios en ningún caso podrán cerrarse ni ser incorporados a las viviendas.



Tampoco se computará el espesor de los muros de cerramiento que exceda de 25 centímetros con la finalidad de aumentar el aislamiento térmico y acústico y la eficiencia energética del edificio mediante cualquier tecnología homologada.”

Conforme al artículo 42.4 de la LSG, el distrito es el ámbito de referencia a considerar para la justificación del cumplimiento de esos límites de intensidad.

QUINTA.- Sentado lo anterior, la primera cuestión objeto de consulta consiste en determinar cuál es la normativa a aplicar para el cálculo de edificabilidad del bajo cubierta en el ámbito del PERI de la Unidad de ejecución número 4, a la vista de la distinta regulación de la normativa urbanística del planeamiento en relación al artículo 41.4.a) de la LSG.

Como resulta de la comparativa de los dos fundamentos anteriores, el planeamiento no está alineado con los criterios de cómputo de la superficie edificable total establecidos en el apartado 4.a) del artículo 41 de la LSG, según se desprende del mismo precepto aplicables a los exclusivos efectos de la verificación del cumplimiento de los límites de sostenibilidad, definidos como techos de intensidad de uso y regulados en sus apartados 1 a 3.

Para resolver la cuestión, hay que determinar si esos techos se aplican en el supuesto que nos ocupa y, como indica su memoria justificativa, el PERI no está adaptado a la LOUGA, pues fue redactado al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de esa ley, que permitía mantener en el siguiente marco temporal la ordenación de los planes no adaptados:

“1. Los planes de ordenación aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley conservarán su vigencia hasta su revisión o adaptación a los preceptos de la presente Ley, conforme a las siguientes reglas: [...]

b) Al suelo urbano de los municipios con plan general no adaptado a la Ley 1/1997, del Suelo de Galicia, que reúna las condiciones establecidas en el artículo 12.a) de esta Ley, se le aplicará lo dispuesto en la misma para el suelo urbano consolidado, sin perjuicio de respetar la ordenación establecida en el plan vigente.

c) Al resto del suelo urbano y, en todo caso, al incluido en polígonos, unidades de ejecución o de actuación de los municipios con plan no adaptado a la Ley 1/1997, del suelo de Galicia, se le aplicará lo dispuesto por la presente ley para el suelo urbano no consolidado y podrá ejecutarse de acuerdo con la ordenación establecida por el plan vigente en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Transcurrido este plazo sin que fuera aprobado definitivamente el instrumento de equidistribución, serán de aplicación los límites de edificabilidad establecidos por la presente ley para el suelo urbano no consolidado, siendo el ámbito de referencia para la aplicación de esta limitación el polígono o unidad de ejecución o de actuación. [...]”

En consecuencia hay que tener en cuenta que las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del ayuntamiento de Cambre fueron aprobadas definitivamente al amparo de legislación anterior a la Ley 1/1997, del suelo de Galicia; y el ámbito de la UE-4 previsto en



dichas Normas Subsidiarias cuenta con un Plan Especial aprobado el 29/12/2005, en el marco del régimen previsto en la disposición transitoria primera c) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre (LOUG). Dicho régimen preveía el mantenimiento de las condiciones de ordenación previstas en el planeamiento general entonces vigente, de ejecutarse en el plazo de tres años, requiriendo la aprobación en ese plazo del correspondiente instrumento de equidistribución.

Por lo tanto ambos instrumentos están sujetos al régimen previsto en la disposición transitoria primera, apartado 2.a) de la vigente *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, que establece que el planeamiento conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la LSG conforme a las siguientes reglas:

- Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.a) de la LSG, se le aplicará lo dispuesto en la misma para el suelo urbano consolidado.

En estos supuestos, será la licencia municipal la que compruebe el ajuste de las actuaciones pretendidas a las condiciones del planeamiento aprobado.

- Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.b) de la LSG, si le aplicará lo dispuesto en la misma para el suelo urbano no consolidado. En esta situación se encontrarán los terrenos que reúnan algunas de las siguientes condiciones: aquellos en los que sean necesarios procesos de urbanización, aquellos en los que sean necesarios procesos de reforma interior o renovación urbana y en los que se desarrollen actuaciones de dotación.

De tratarse de un suelo urbano no consolidado, las actuaciones de urbanización requerirán su ajuste a los límites de sostenibilidad previstos en el artículo 41.1.b) y a los estándares de calidad de vida y cohesión social previstos en el artículo 42. Para el caso de las actuaciones de reforma interior, se requerirá el cumplimiento de los estándares. En el caso de los suelos urbanos no consolidados, el cumplimiento de los límites de intensidad y de las reservas mínimas para sistemas locales deberá justificarse, cuando menos, a nivel de distrito.

En consecuencia, corresponde al ayuntamiento valorar el grado de ejecución de la urbanización en su día prevista por el planeamiento, a los efectos de determinar el carácter consolidado o no del suelo para, en su caso, aplicar el régimen establecido en el apartado 2.a) de la citada disposición transitoria de la LSG.

SEXTA.- Como segunda cuestión el ayuntamiento consulta si el incumplimiento del plan de etapas afecta a la validez del PERI, que estableció un período máximo de 18 meses para la ejecución de las obras de urbanización, contado a partir de la notificación de la aprobación definitiva del proyecto de urbanización el 30.06.2009.

Pues bien, conforme a los artículos 82.1 y 84.1 de la LSG, los instrumentos de planeamiento urbanístico son disposiciones de carácter general y tienen vigencia indefinida. La legislación urbanística no establece ninguna consecuencia jurídica contraria la validez y vigencia del PERI a consecuencia del incumplimiento del Plan de etapas.



SÉPTIMA.- Como última cuestión se consulta si resulta de aplicación la exclusión de la edificabilidad que establece la ordenanza de núcleo rural de las NSP para el bajo cubierta, sótano y semisótano o se aplica lo dispuesto en el 41.1.a de la LSG y computan todas las superficies lucrativas en los términos de dicho artículo.

El suelo de núcleo rural no está sometido las reglas para la determinación de la superficie edificable total del apartado 1.a) del artículo 41 de la LSG, ya que solamente son de aplicación a los efectos de la justificación del cumplimiento de los límites de sostenibilidad regulados en ese mismo precepto.

Por lo demás, en el suelo de núcleo rural, conforme al apartado 2.c de las disposiciones transitorias primera de la LSG y segunda del RLSG, corresponderá aplicar las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 23 a 26 de la LSG y 36 la 40 del RLSG.

El artículo 41 de la normativa urbanística de las NSP regula la ordenanza de suelo urbano de núcleo rural que también se aplica para el suelo no urbanizable común de núcleo rural con distintos parámetros de parcela mínima, edificabilidad máxima y ocupación máxima, conforme al artículo 98 de la misma normativa.

Esta ordenanza excluye del cómputo de edificabilidad el espacio bajo cubierta destinado al uso residencial, y total o parcialmente los sótanos y semisótanos, lo que no resulta contrario al régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que ni establece techo máximo a ese parámetro urbanístico, ni tampoco un criteriotasado de su cálculo.

CONCLUSIÓN

1.- Tanto las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Ayuntamiento de Cambre como el Plan especial aprobado el 29/12/2005, están sujetos al régimen previsto en la disposición transitoria primera, apartado 2.a) de la vigente *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, por lo que ambos instrumentos están sujetos al régimen previsto en el apartado dos de la disposición transitoria primera de la LSG.

De tratarse de un suelo urbano no consolidado, las actuaciones de urbanización requerirán su ajuste a los límites de sostenibilidad previstos en el artículo 41.1.b) y a los estándares de calidad de vida y cohesión social previstos en el artículo 42. Para el caso de las actuaciones de reforma interior, se requerirá el cumplimiento de los estándares. En el caso de los suelos urbanos no consolidados, el cumplimiento de los límites de intensidad y de las reservas mínimas para sistemas locales deberá justificarse, cuando menos, a nivel de distrito.

En consecuencia, corresponde al ayuntamiento valorar el grado de ejecución de la urbanización en su día prevista por el planeamiento, a los efectos de determinar el carácter consolidado o no del suelo para, en su caso, aplicar el régimen establecido en el apartado 2.a) de la citada disposición transitoria de la LSG.



2.- La legislación urbanística no establece ninguna consecuencia jurídica contraria a la validez y vigencia del PERI a consecuencia del incumplimiento de su plan de etapas, ya que conforme a los artículos 82.1 y 84.1 de la LSG, los instrumentos de planeamiento urbanístico son disposiciones de carácter general y tienen vigencia indefinida.

3.- El suelo de núcleo rural no está sometido a las reglas para la determinación de la superficie edificable total del apartado 1.a) del artículo 41 de la LSG, aplicable solo para la justificación del cumplimiento de los límites de sostenibilidad regulados en ese mismo precepto.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.

