

Informe sobre Implantación en la misma parcela de dos usos previstos en el artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (hotel y vivienda) por aplicación de la disposición transitoria tercera de la citada ley (Ayuntamiento de Barreiros - Expediente XCP 23/013)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 14.02.2023 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2023/448934) oficio del Ayuntamiento de Barreiros en el que formula la siguiente consulta:

"[...]

En este ayuntamiento hay un hotel-restaurante con licencia en suelo rústico, y nos plantean si sería posible, en la misma parcela de suelo rústico, ampliar la edificación existente pero para destinarla a uso residencial, es decir, vivienda de los propietarios del hotel, como un uso accesorio y complementario del uso principal de alojamiento y restauración.

La pregunta, básicamente sería si en estas edificaciones en suelo rústico de la D.T. 3ª, es posible tener dos usos de los previstos en el artículo 40 o únicamente puede ser un uso para todas las edificaciones existentes en dicha parcela, incluyendo las posibles ampliaciones".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo 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 Barreiros cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas definitivamente el 28.10.1994 y publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo el 20.03.1995.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG) establece lo siguiente:

"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 la misma, conforme a las siguientes reglas:

[...]

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 Barreiros se aplicará el régimen jurídico establecido en la LSG y en su normativa de desarrollo, específicamente 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.

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 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, incluso 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 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 en 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 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".

La referida disposición transitoria permite los cambios de uso para cualquiera de los regulados en el artículo 40 de la LSG, relativo a las edificaciones existentes de carácter tradicional.

Este precepto fue desarrollado por el artículo 63 del RLSG cuyo apartado 1 se refiere a los usos permitidos en estas edificaciones en los siguientes términos:

"1.- Las edificaciones tradicionales existentes en cualquier categoría de suelo de núcleo rural o de suelo rústico podrán ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, la actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipaciones (artículo 40.1 de la LSG).

A los efectos de lo señalado en el punto anterior, se entiende por uso residencial aquel uso en edificios concebidos principalmente para vivienda, incluso cuando contengan recintos donde se desarrolla una actividad económica, bien a través de una vivienda adoptada para el ejercicio de dicha actividad económica o bien en un recinto concebido expresamente para su ejercicio, por lo que nada obsta para que pueda desarrollarse más de un uso en la misma edificación".

CUARTA.- La consulta municipal versa sobre si la disposición transitoria tercera de la LSG permite el mantenimiento de un uso autorizado - en este caso hotelero - y la realización de obras de ampliación de la edificación destinada a este uso con el objeto de implantar un nuevo uso permitido por el artículo 40 citado, concretamente un uso residencial.

El ayuntamiento considera que el uso residencial que se pretende implantar -vivienda de los propietarios del hotel - presentará un carácter complementario del uso principal, cuando lo cierto es que, de acuerdo con la definición de los usos complementarios recogida en el Anexo I, apartado 2. e) del RLSG, no puede entenderse que tenga tal consideración, puesto que su implantación no viene determinada, como demanda del uso principal, por exigencia de la normativa urbanística, sectorial o del planeamiento.

Sentado lo anterior, la expresión *"mantener el uso autorizado y cambiarlo para cualquiera de los previstos en el artículo 40"* debe interpretarse, según las reglas contempladas en el artículo 3 del



Código civil, atendiendo al sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en el que debe ser aplicada, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquella.

En este sentido, el tenor literal de la disposición transitoria tercera habilita para mantener el uso autorizado y a cambiarlo para cualquiera de los usos previstos en el artículo 40 de la LSG. La palabra "cambiar", según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "Dejar una cosa o situación para tomar otra" o "Convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria", por lo que, en el marco de la citada disposición transitoria, su sentido es lo de convertir o sustituir el uso autorizado (en este caso, hotelero) por otro uso distinto de los previstos en el artículo 40 apuntado.

Asimismo, tal y como se indicó anteriormente, la disposición transitoria tercera de la LSG debe interpretarse en relación con el contexto en el que debe ser aplicada, esto es, partiendo de que se trata de un régimen excepcional que difiere del régimen general previsto para el suelo rústico en los artículos 31 y siguientes de la LSG y, como tal, debe ser objeto de interpretación restrictiva. En este sentido se pronunciaron los órganos jurisdiccionales (entre otras, sentencia del Juzgado del Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense de 24 de marzo de 2020) al indicar que la disposición transitoria citada no puede ser objeto de una interpretación extensiva, sino todo lo contrario, por su singularidad debe ser interpretada restrictivamente. Interpretación restrictiva que, a falta de indicación expresa en contrario, fundamentaría igualmente la imposibilidad de implantar un uso residencial además del hotelero preexistente, aunque esté previsto en el artículo 40 citado.

Para concluir, es necesario hacer una referencia al espíritu de esta disposición transitoria, que 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 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.

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.

Ahora bien, tales obras en ningún caso amparan lo pretendido en la consulta formulada, que tiene por objeto, además de mantener el uso hotelero de la edificación, realizar obras de ampliación de ésta última para implantar un uso residencial.

Con base a lo anterior, se entiende que las ampliaciones, necesariamente, presentan un carácter accesorio respecto de la construcción preexistente que se trata de conservar, de ahí que no puedan permitirse obras de ampliación que, ejecutadas al amparo del régimen excepcional previsto en la disposición transitoria tercera de la LSG, permitan un resultado contrario al perseguido por la misma.

CONCLUSIÓN

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.

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 ésta última para implantar un uso residencial.

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.

