

Informe sobre la viabilidad jurídica de modificar las determinaciones del Plan General de Ordenación Municipal relativas al uso residencial mediante la aprobación del Anexo de Habitabilidad previsto en el artículo 19 del Decreto 29/2010, de 4 de marzo , por el que se aprueban las normas de habitabilidad de las viviendas de Galicia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 13.06.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm.2024/1906064) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Lugo en el que solicita informe a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en los siguientes términos:

“El vigente Plan general de ordenación municipal del Ayuntamiento de Lugo (PGOM) fue aprobado definitivamente de forma parcial por Orden del 29/04/2011, del consejero de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, al amparo de la entonces vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre , de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. De acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero , del suelo de Galicia, el Plan general conserva su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas establecidas en dicha disposición transitoria.

En la normativa del vigente PGOM de Lugo, publicada en el BOP de Lugo núm. 37, del 14/02/2012, en su Capítulo II del Título II (artículos 39 a 43 y artículo 108), se regula, entre otros usos, el uso residencial que es más exigente que las condiciones de habitabilidad establecidas en el vigente Decreto 29/2010, de 4 de marzo , por lo que se aprueban las normas de habitabilidad de las viviendas de Galicia.

Sin embargo, se está estudiando la conveniencia de modificar las determinaciones relativas al uso residencial contenidas en la normativa del vigente PGOM para adoptar los estándares de habitabilidad que, con el carácter de mínimos, establece el vigente Decreto 29/2010, de 4 de marzo .

Así por ejemplo, se trataría de substituir las determinaciones del PGOM relativas las condiciones de vivienda en planta baja (artículo 39), las condiciones de vivienda exterior (artículo 40), por las establecidas en el Decreto 29/2010; o de reducir la altura libre mínima de planta de 2,60 metros (artículo 108) por la de 2,50 metros que establece el Anexo del Decreto 29/2010, de 4 de marzo .

Segundo lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 2/2016, del suelo de Galicia, las modificaciones de cualquiera de los elementos del planeamiento urbanístico se sujetará a las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación.

Sin embargo, el reciente Decreto 128/2023, de 7 de septiembre , por el que se modifica el Decreto 29/2010, de 4 de marzo , da una nueva redacción al artículo 19, que prevé la posibilidad de redactar un documento complementario a los planes urbanísticos o a los

planes especiales, denominado anexo de habitabilidad, en el que se establezcan condiciones de habitabilidad distintas de las recogidas en el Decreto 29/2010 para las viviendas ubicadas en el ámbito del plan o en una zona específica del dicho ámbito, más no aclara si las determinaciones que establezca el "anexo de habitabilidad", prevalecen sobre las determinaciones contenidas en el PGOM de Lugo en relación al uso residencial.

Por todo el anterior, al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, se solicita a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo la emisión de informe sobre la viabilidad jurídica de tramitar y aprobar el "anexo de habitabilidad" al que se refiere el artículo 19 del Decreto 29/2010, de 4 de marzo, según la nueva redacción dada por el Decreto 128/2023, de 7 de septiembre, cuyas determinaciones prevalecerían sobre las determinaciones del vigente Plan general de ordenación municipal del Ayuntamiento de Lugo, relativas al uso residencial (condiciones de vivienda en planta baja, condiciones de vivienda exterior, altura libre mínima en planta), o si es resultará necesario modificar el PGOM de Lugo siguiendo el procedimiento de modificación del planeamiento previsto en la Ley 2/2016, del suelo de Galicia, y su Reglamento."

SEGUNDO.- El 19.09.2024 se solicitó informe sobre la consulta formulada a la Secretaría General de Vivienda y Urbanismo, dependiente de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, por incidir en el ámbito de sus competencias y con el fin de dar idónea respuesta a las cuestiones suscitadas. El informe fue emitido el 18.10.2024 por el Director técnico de la edificación y calidad del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Segundo 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 Lugo cuenta con un Plan General de Ordenación Municipal aprobado definitivamente de forma parcial por orden del Consejero de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras del 29.04.2011, publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 94, de 16 de mayo de 2011. La normativa está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo del 14.02.2012.

Dicha orden dejaba ciertos ámbitos en suspenso, los cuáles fueron aprobados definitivamente por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Lugo del 27.04.2023, publicado en el Diario Oficial de Galicia nº 141, de 26 de junio de 2023. La normativa está publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo del 10.11.2023.

El Plan General de Ordenación Municipal de Lugo está adaptado 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 la disposición transitoria primera apartado primero de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas previstas en la citada disposición.

TERCERA.- La regulación de los anexos de habitabilidad se recoge en el artículo 19 del Decreto 29/2010, de 4 de marzo, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de Galicia, en la redacción dada por el Decreto 128/2023, de 7 de septiembre, por lo que se modifica el Decreto 29/2010, de 4 de marzo, por lo que se aprueban las normas de habitabilidad de Galicia, en los siguientes términos:

“Artículo 19. Los anexos de habitabilidad

1. Los ayuntamientos podrán redactar un documento complementario a los planes urbanísticos o a los planes especiales, denominado anexo de habitabilidad, en el que se establezcan condiciones de habitabilidad distintas de las recogidas en este decreto para las viviendas ubicadas en el ámbito del plan o en una zona específica del dicho ámbito.

El cumplimiento de las determinaciones recogidas en el citado anexo de habitabilidad supondrá que se cumplan las condiciones mínimas de habitabilidad para la obtención de la licencia de obra y para el trámite de comunicación previa sin que sea preciso cumplir con las determinaciones establecidas en este decreto.

2. Los anexos de habitabilidad podrán tramitarse, exclusivamente, con los siguientes objetivos:

a) En aquellas áreas del ámbito urbano o rural en las que se establezca algún grado de protección para las edificaciones de viviendas en ellas incluidas cuando se considere que el cumplimiento estricto de las normas establecidas en este decreto entra en contradicción con la preservación de los valores que justificaron el establecimiento de dicha protección.

b) Cuando existan motivos urbanísticos o derivados de la necesidad de protección del patrimonio que justifiquen la necesidad de modificar o eliminar las determinaciones establecidas en las NHV relativas, exclusivamente, a las condiciones de protección de vistas desde las calles, plazas y espacios libres públicos.

En estos casos, el anexo de habitabilidad identificará las parcelas o delimitará las zonas en las que se modifiquen o supriman las determinaciones relativas a la protección de vistas desde las calles, plazas y espacios libres públicos recogidas en las NHV-2010 aplicables a las viviendas que resulten de actuaciones de rehabilitación o ampliación de edificios y de viviendas existentes, de acuerdo con el artículo 8.

c) También podrán redactarse anexos de habitabilidad en ámbitos que afecten a la totalidad o a una parte del suelo urbano con el exclusivo fin de identificar los espacios que tendrán la consideración de espacios exteriores a los efectos del cumplimiento de las condiciones de vivienda exterior establecidas en las NHV-2010.

3. Los citados anexos de habitabilidad deberán contar con una memoria en la que se justifiquen sus determinaciones y la conveniencia de variar los estándares de habitabilidad establecidos en este decreto. [...]

4. Los anexos de habitabilidad podrán tramitarse conjuntamente al plan general de ordenación municipal o al plan especial correspondiente, como un documento incorporado al mismo, o bien como un documento independiente.

En cualquiera caso, para la aprobación definitiva del anexo de habitabilidad, será preciso obtener el informe favorable del IGVS sobre los requisitos básicos de habitabilidad del anexo de habitabilidad. El informe deberá ser emitido en el plazo de un mes desde su petición. Transcurrido este plazo sin que haya sido emitido podrá continuarse el procedimiento de aprobación del plan o del anexo de habitabilidad.

5. Cuando el anexo de habitabilidad se tramite independientemente del plan especial de protección, será aprobado inicialmente por el órgano municipal competente y sometido a información pública, por el plazo mínimo de un mes, mediante anuncio que se publicará en el Diario Oficial de Galicia y en uno de los periódicos de mayor difusión de la provincia. Al mismo tiempo, se solicitará el informe favorable indicado en el párrafo anterior al IGVS.

Una vez incluidas en el documento las correcciones oportunas derivadas de las consultas indicadas anteriormente, el órgano municipal aprobará definitivamente el documento sin que, en ningún caso, pueda considerarse aprobado por silencio administrativo.

6. Una vez aprobado el anexo de habitabilidad, podrá eximirse del cumplimiento de sus determinaciones, siguiendo el procedimiento contemplado en el capítulo V, en los mismos casos y con las mismas condiciones en los que se contempla la posibilidad de excepción del cumplimiento de las normas NHV-2010 recogidas en el anexo I de este decreto”.

CUARTA.- A la vista de la normativa aplicable, el informe emitido el 18.10.2024 por el organismo competente por razón de la materia de la respuesta a la consulta formulada en los siguientes términos que a continuación se transcriben:

“En relación con la consulta formulada por el ayuntamiento de Lugo relativa a la posibilidad de modificar las ordenanzas que regulan el uso residencial en su Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) es necesario indicar lo siguiente

1/ Según se desprende del escrito remitido por el ayuntamiento de Lugo, la intención del ayuntamiento es modificar las ordenanzas municipales del PGOM de Lugo que regulan el uso residencial, adaptando las dichas ordenanzas a las determinación del Decreto 29/2010/ de 4 de marzo de 2010/ por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia, (en adelante, Decreto 29/2010) modificado por el Decreto 128/2023/ del 7 de septiembre por el que se modifica el Decreto 29/2010/ de 4 de marzo por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia.

2/ El Anexo de Habitabilidad es una figura contemplada en el Decreto 29/2010 cuya finalidad es, fundamentalmente, permitir modificar las determinaciones de habitabilidad, recogidas en el Anexo I del citado Decreto, en las actuaciones de edificación que se vayan a acometer en ámbitos concretos del ayuntamiento.



Los anexos de habitabilidad no son, por lo tanto, documentos de carácter urbanístico con capacidad para modificar las determinaciones del planeamiento vigente, sino que se limitan a modificar la aplicación de la normativa vigente de habitabilidad de viviendas en ámbitos territoriales concretos.

El cumplimiento de las determinaciones en materia de habitabilidad de viviendas no implica el cumplimiento de las determinaciones de carácter urbanístico establecida en los planes de ordenación municipal.

En el caso objeto de la consulta, con la aprobación del Anexo de Habitabilidad, no se pretendería alterar las determinaciones de habitabilidad establecidas en el decreto, sino, precisamente, permitir la ampliación de las determinaciones en materia de habitabilidad recogidas en el Decreto 29/2010; para esto, no sería preciso aprobar anexo de habitabilidad alguno.

Por estos motivos, consideramos que el Anexo de Habitabilidad no es un instrumento que tenga capacidad de modificar, de por sí, el planeamiento urbanístico vigente. La única excepción a esta regla la constituiría el caso en que la reglamentación del uso de vivienda en el planeamiento urbanístico se remita a la normativa de habitabilidad de viviendas.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos anteriormente:

1/ No se considera viable modificar las ordenanzas del plan general mediante la aprobación de un anexo de habitabilidad.

2/ De acuerdo con la regulación del Decreto 29/2010, el objeto de los anexos de habitabilidad es modificar las determinaciones en materia de habitabilidad de vivienda aplicables las actuaciones desarrolladas en su ámbito, por lo que no tendría sentido la aprobación de un anexo de Habitabilidad que no modifique las citadas determinaciones.”

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.