

Informe sobre interpretación do alcance do réxime xurídico previsto no artigo 90.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia.(Colexio de Arquitectos de Galicia- Expediente XCP-25/004)

ANTECEDENTES

I.- O 30.01.2025 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (Núm. 2025/244916) oficio da secretaria do Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia no que dá traslado do acordo da Xunta de Goberno do dito organismo polo que se solicita informe da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, nos seguintes termos:

“A presente consulta fórmulase para establecer un criterio para as obras de reforma interior de vivendas en solo rústico, xa sexa de protección de costas ou algún outro tipo de protección e poidanse encadrar dentro do suposto do artigo 90.2 da vixente Lei do Solo de Galicia, por non afectar a vias, zonas verdes, espazos libres, dotacións ou equipamentos, nos casos de reposición dos elementos estruturais.

Ademais, no caso de vivendas en zona de servidume de Protección de Costas, a Disposición Transitoria Cuarta da Lei 22/1988 de Costas, no seu apartado 2.c) expón que na zona de servidume de protección poderán realizarse obras de reparación, mellora, consolidación e modernización sempre que non impliquen aumento de volume, altura nin superficie das construcións existentes e sen que o incremento de valor que aquelas comporten poida ser tido en conta a efectos expropiatorios.

É habitual en Galicia en vivendas dunha certa antigüidade que se atopan en situación de “non plenamente compatibles coas determinacións do plan”, os forxados apóiense en muros de carga formando estes muros parte da estrutura portante do inmovible.

CONSULTA

Os métodos construtivos actuais tenden a que as estruturas sexan independentes das fachadas e é por iso que os muros de carga poden deixar de ter esta función de elementos portantes no caso de que a renovación dos forxados por falta de solidez dos existente ou por obras de adecuación funcional ou, en xeral, para mellorar as condicións de habitabilidade das vivendas, mellorar as condicións de iluminación e ventilación, mellorar as condicións de eficiencia enerxética ou outras obras análogas.

A presente consulta quere determinar se as obras de reposición de elementos estruturais, conservando parcial ou totalmente os muros existentes en vivendas, son plenamente compatibles co plan aplicando técnicas actuais, é dicir forxados con soportes verticais que se apoiem total ou parcialmente nos muros existentes ou simplemente que devanditos

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

muros pasen a ser meramente cerramentos sen función estrutural, son compatibles coas determinacións do art. 90.2 da LSG.”

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo*, correspóndelle a este órgano a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan os colexios profesionais afectados pola ordenación do territorio e urbanismo.

SEGUNDA.- A consulta formulada refírese ao posible encaixe de certas obras en vivendas suxeitas ao réxime xurídico previsto no artigo 90.2 da LSG e, por outra banda, o encaixe das mesmas no marco da normativa sectorial en materia de costas.

Á vista da consulta formulada, cómpre poñer de manifesto que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo*, que deberán ser analizados, en cada caso, polo concello no expediente administrativo tramitado a tal efecto.

En todo caso e, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

TERCEIRA.- O obxecto da consulta céntrase en determinar se as obras de reposición de elementos estruturais en vivendas non plenamente compatibles co planeamento urbanístico, conservando parcial ou totalmente os muros existentes, aplicando técnicas actuais nos termos sinalados na consulta, resultan compatibles coas determinacións do artigo 90.2 da LSG.

Á vista da consulta formulada, debemos en primeiro lugar analizar o alcance da intervención descrita na solicitude, para poder determinar o encaixe da mesma no réxime legal que lle resulte de aplicación.

As obras descritas correspóndense con obras de reforma, segundo a definición dada polo Regulamento da Lei do solo de Galicia, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro, (en diante, RLSG), no seu Anexo I, apartado 9: *“Intervencións que, podendo realizarse dentro e/ou fóra dunha edificación, supoñen a substitución ou transformación de materiais, elementos ou partes dos mesmos, alterando ou non a súa estrutura e volumetría.”*

En todo caso, as devanditas obras implican unha modificación no sistema estrutural da edificación orixinal.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

CUARTA.- Sentado o anterior, en canto ao réxime xurídico aplicable ás obras que non son plenamente compatibles co planeamento urbanístico, debemos atender ao disposto no artigo 90.2 da LSG, que establece:

"2. O planeamento urbanístico determinará o réxime a que deban someterse as edificacións, construcións e instalacións preexistentes á súa aprobación definitiva que non sexan plenamente compatibles coas súas determinacións, pero que non estean incursas na situación de fóra de ordenación, conforme o sinalado no número anterior, e poderán realizarse, como mínimo, as obras sinaladas no número anterior.

Nas edificacións, construcións e instalacións no solo rústico que se atopen na situación descrita no parágrafo anterior, poderá manterse o uso preexistente, aínda que se trate de usos non axustados á normativa urbanística vixente; tamén se admitirán os cambios de uso, sempre que se trate dun uso permitido nesta clase de solo. En ambos os casos, logo do título habilitante de natureza urbanística e sen necesidade de autorización urbanística autonómica, admitiranse as obras de conservación, mantemento, reforma e rehabilitación, sen que, en ningún caso, poida ampliarse a edificación. "

Pola súa banda, as obras sinaladas no número 1 do mesmo artigo son "obras de conservación e as necesarias para o mantemento do dito uso preexistente".

En atención ao exposto, con carácter xeral nos casos previstos no artigo 90.2 da LSG correspóndelle ao planeamento respectivo establecer o réxime e as obras permitidas, podendo realizarse, como mínimo, obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente.

Este órgano consultivo tivo ocasión de pronunciarse sobre as obras permitidas nas edificacións non plenamente compatibles co planeamento urbanístico en diferentes informes (*XCP 22/027 – Concello de Vilanova de Arousa, XCP-22-044 – Concello de Noia, XCP-23-010 – Concello de Vilalba, XCP-064/2023 – Concello de Ordes*) que están publicados e dispoñibles na seguinte ligazón:

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

En todo caso, se tal como se apunta na consulta a edificación se atopa situada no solo rústico, logo da obtención do título habilitante de natureza urbanística e sen necesidade de autorización urbanística autonómica, admítense as obras de conservación, mantemento, reforma e rehabilitación, sen que, en ningún caso, poida ampliarse a edificación.

A este respecto, cómpre lembrar que o réxime xurídico de aplicación ás edificacións en solo rústico é en todo caso o previsto na LSG e no seu regulamento, e non o establecido no seu caso polo planeamento urbanístico municipal, sen que dende o planeamento xeral caiban outras determinacións que as previstas nos artigos 57 da LSG e 130 do seu regulamento.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

Exposto o anterior, debemos facer mención ao réxime excepcional previsto no artigo 40 da LSG, o cal difire do réxime xeral que se prevé para as novas edificacións en solo rústico e solo de núcleo rural e que constitúe un dos mecanismos que a normativa urbanística vixente contempla entre as medidas para favorecer a conservación e recuperación do patrimonio construído, fronte á proliferación das novas edificacións.

Este precepto foi desenvolvido polo artigo 63 do RLSG, nos seguintes termos:

"1. As edificacións tradicionais existentes en calquera categoría de solo de núcleo rural ou de solo rústico poderán ser destinadas a usos residenciais, terciarios ou produtivos, a actividades turísticas ou artesanais e a pequenos talleres e equipamentos (artigo 40.1 da LSG).

Para os efectos do sinalado no punto anterior, enténdese por uso residencial aquel uso en edificios concibidos principalmente para vivenda, mesmo cando conteñan recintos onde se desenvolve unha actividade económica, ben a través dunha vivenda adaptada para o exercicio de dita actividade económica ou ben nun recinto concibido expresamente para o seu exercicio, polo que nada obsta para que poida desenvolverse máis dun uso na mesma edificación.

2. Logo da obtención do título habilitante municipal de natureza urbanística, e sen necesidade de cumprir os parámetros urbanísticos aplicables agás o límite de altura, permitirase a súa reforma, rehabilitación e reconstrución e a súa ampliación mesmo en volume independente, sen que a ampliación poida superar o 50% do volume orixinario da edificación tradicional. En calquera caso, deberanse manter as características esenciais do edificio, do lugar e da súa tipoloxía orixinaria (artigo 40.2 da LSG).

3. De conformidade co previsto nos artigos 36.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, e 51.2 deste regulamento, no solo rústico de especial protección será preciso obter a autorización ou o informe favorable do órgano que teña a competencia sectorial correspondente.

4. Para os efectos do previsto neste artigo, considéranse edificacións tradicionais todas as edificacións existentes con anterioridade á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma sobre o réxime do solo e ordenación urbana, con independencia da súa tipoloxía (artigo 40 da LSG). Por edificación existente enténdese aquela que estivese rematada na data indicada, e poderá achegarse, para acreditar tal aspecto, calquera medio de proba admisible en dereito. Así mesmo, a construción deberá presentar un grao de conservación tal que permita apreciar as características esenciais da súa tipoloxía orixinaria.

5. O previsto neste artigo entenderase sen prexuízo das previsións establecidas nas normativas sectoriais que resulten de aplicación (artigo 40.4 LSG)."

Polo tanto, o réxime excepcional exposto habilita para que nas edificacións tradicionais que reúnan os requisitos establecidos no mesmo sexan admisibles obras de reforma, rehabilitación, reconstrución e ampliación, sen que exista a

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

obriga de cumprir os parámetros urbanísticos de aplicación, agás o límite da altura, e en todo caso no marco das previsións establecidas nas normativas sectoriais que resulten aplicables.

CUARTA.- Por último, na consulta formulada solicítase pronunciamento respecto da viabilidade das obras descritas no suposto de que a edificación se empace en solo afectado pola servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre.

Nese caso, debe terse en conta que resultan directamente aplicables o con prevalencia ao réxime urbanístico antes analizado as limitacións que derivan do réxime previsto na normativa sectorial en materia de costas, nomeadamente a *Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas (en diante LC)*, e o *Real Decreto 876/2014, do 10 de outubro, polo que se aproba o regulamento xeral de costas (en diante RXC)*, en relación coa *Lei 4/2023, do 6 de xullo, de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia (en diante LOLGA)*, nomeadamente deberán terse en conta as seguintes consideracións:

a) Na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre, ao réxime urbanístico que corresponda haberán de engadirse as limitacións fixadas pola LC, entre as que se atopa o réxime xeral da prohibición prevista no seu artigo 25 de calquera uso residencial ou habitacional nesta zona.

b) Para as edificacións destinadas a usos prohibidos polo réxime xeral da LC, sempre que se trate de edificacións legalmente implantadas, existentes con anterioridade á entrada en vigor da dita lei (29/07/1988), prevese un réxime específico.

A tal efecto, a disposición transitoria cuarta da LC no seu apartado 2.c) establece que nestas construcións situadas na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre poderán realizarse obras de reparación, mellora, consolidación e modernización. Así mesmo, a disposición transitoria específica que, no caso de demolición total ou parcial, as novas construcións deberán axustarse integramente ás disposicións da lei, é dicir, ao réxime xeral nela previsto.

O alcance destas obras detállase no apartado 2 da disposición transitoria décimo cuarta do RXC. De conformidade co mesmo, aos efectos do previsto na disposición transitoria décimo cuarta da LC, entenderanse por:

"a) Obras de reparación: Intervencións que, sendo a súa finalidade a conservación e o mantemento da edificación, supoñan a substitución ou transformación de materiais, elementos ou partes dos mesmos, sen alterar a súa estrutura e volumetría nin incidir na estabilidade.

b) Obras de modernización e mellora: Todas as que, sen modificar elementos estruturais, poidan realizarse dentro e fóra da edificación e que incrementen a calidade y accesibilidade da mesma.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

c) Obras de consolidación: Obras de carácter estrutural, que teñan por obxecto o afianzamento, reforzo ou substitución de elementos danados da estrutura portante do edificio por outros iguais ou de características similares que permitan manter a estabilidade do inmovible sempre que el edificio non se atope en estado de ruína. [...]"

En consecuencia, as posibles actuacións sobre o sistema estrutural nas edificacións obxecto de consulta que se atopen na zona de servidume de protección haberán de cingirse aos termos expresados no apartado 2.c) da disposición transitoria décimo cuarta do RXC.

Sendo así, dacordo co marco básico da LC, non resultan admisibles as actuacións integrais sobre a estrutura da edificación que superen o afianzamento, reforzo ou substitución de elementos danados da estrutura portante por outros iguais ou de características similares.

A propia disposición transitoria décimo cuarta sinala que, en todo caso, de chegar a producirse unha diminución do volume das construcións, edificacións e instalacións existentes reguladas no apartado 2 da disposición transitoria cuarta da LC o seu restablecemento computará como nova construción, polo que se deberá estar ao establecido nas disposicións da dita lei e do seu regulamento.

En todo caso, as actuacións que se amparan neste réxime transitorio deberán ser obxecto dunha declaración responsable das obras a realizar que deberá presentarse con anterioridade á solicitude do título habilitante municipal de natureza urbanística no prazo dun mes antes do inicio das obras, perante o organismo autonómico competente en materia do litoral, actualmente a Consellería de Medio Ambiente e Cambio Climático (*artigo 29 a 32 do Decreto 97/2019, do 18 de xullo, e artigo 11, apartado 2.3 do Decreto 137/2024, de 20 de maio, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Medio Ambiente e Cambio Climático*).

CONCLUSIÓNS

1. De conformidade co artigo 90.2. da LSG, nas edificacións en solo rústico que non sexan plenamente compatibles co planeamento urbanístico poderá manterse o uso preexistente, aínda que se trate dun uso non axustado á normativa urbanística vixente; admitíndose tamén os cambios de uso, sempre que se trate dun uso permitido nesta clase de solo. En ambos casos, poderán realizarse obras de conservación, mantemento, reforma e rehabilitación, sen que en ningún caso, poida ampliarse a edificación, debendo aplicarse a tal efecto o réxime xurídico do solo rústico previsto na LSG e no seu regulamento.

2. O artigo 40 da LSG habilita para que nas edificacións tradicionais que reúnan os requisitos establecidos no mesmo se poidan realizar obras de reforma, rehabilitación, reconstrución e ampliación, sen que exista a obriga de cumprir os parámetros urbanísticos de aplicación, agás o límite da altura e en todo caso no

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

marco das previsións establecidas nas normativas sectoriais que resulten aplicables.

3. Nas edificacións situadas en zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre, as obras haberán de axustarse ademais ao réxime previsto na LC, no seu regulamento e na LOLGA.

De conformidade co réxime previsto na disposición transitoria cuarta da LC e o disposto no apartado 2.c) da disposición transitoria décimo cuarta do RXC, nas edificacións legalmente implantadas, existentes con anterioridade á entrada en vigor da LC (29/07/1988), non resultan admisibles as actuacións integrais sobre a estrutura da edificación que superen o afianzamento, reforzo ou substitución de elementos danados da estrutura portante por outros iguais ou de características similares.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

