

Informe sobre viabilidad de la implantación en suelo rústico de las viviendas colaborativas (Ayuntamiento de A Guarda - Expediente XCP-24/072)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 27.12.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/3607630) solicitud firmada por el alcalde del Ayuntamiento de A Guarda, en la que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en los siguientes términos:

“... sobre la posibilidad, o no, de autorizar la implantación en SUELO RÚSTICO como Construcciones e instalaciones para equipaciones y dotaciones públicos o privados (artículo 35.1.p) de la LSG), con la tramitación y aprobación del correspondiente plan especial de infraestructuras y dotaciones, de un equipamiento dotacional privado de nueva construcción, destinado a centro de atención a mayores, definido como VIVIENDA COLABORATIVA, conforme al artículo 2.2. g) de la Orden de 18 de abril de 1996”

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 A Guarda cuenta con Plan General de Ordenación Municipal, aprobado definitivamente el 29.07.1993 y publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 22.10.1993.

Este instrumento está sometido al régimen establecido en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento:

“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 rústico se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico. [...]”



En consecuencia, al suelo rústico del Ayuntamiento de A Guarda se le aplicará directamente el régimen del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente, el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG).

TERCERA.- El objeto de la consulta se refiere a la viabilidad de la implantación de viviendas colaborativas en suelo rústico, por lo que en primer lugar debemos acudir a la regulación de dicho concepto realizada por la normativa sectorial de aplicación.

Así, el artículo uno de la *Orden de 10 de octubre de 2022 por la que se modifica la Orden de 18 de abril de 1996 por la que se desarrolla el Decreto 243/1995, de 28 de julio, en lo relativo a la regulación de las condiciones y requisitos específicos que deben cumplir los centros de atención a personas mayores*, añade como apartado g) una nueva modalidad para los centros de atención a las personas mayores, las denominadas "viviendas colaborativas".

Asimismo, dicho precepto incorpora un número 8 dentro del Anexo I, sobre los requisitos específicos de los centros de atención a las personas mayores, en el cual se definen las viviendas colaborativas en el marco de la referida normativa sectorial en los siguientes términos:

"Las viviendas colaborativas se configuran cómo una modalidad residencial organizada en espacios de uso privativo y zonas comunitarias con la finalidad de desarrollar una convivencia entre las personas que deciden vivir juntas en un mismo lugar a los efectos de promoción de su autonomía y la atención ante situaciones de dependencia, basándose en los principios de colaboración, autogestión y ayuda mutua, y en unas condiciones de igualdad y no discriminación.

El número de personas residentes será como máximo de 150.

Podrán residir en la equipación las personas con una edad igual o superior a 55 años. Asimismo, podrán ser residentes de esta equipación las personas con una edad inferior a los 55 años, siempre que convivan en la misma vivienda colaborativa con, por lo menos, una persona residente de edad igual o superior a los 55 años. En este caso, el número de personas residentes con edad inferior a los 55 años no puede superar el cincuenta por ciento del total de residentes. [...]"

Ahora bien, la normativa sectorial en materia de política social regula los tipos de centros de asistencia a personas mayores, pero no su implantación en el territorio desde un punto de vista urbanístico, por lo que habrá que atender, en cada caso, a lo previsto en el planeamiento municipal y en la normativa urbanística vigente.

CUARTA.- Desde el punto de vista urbanístico, la cuestión se centra en analizar el encaje de las viviendas colaborativas en los usos admisibles en suelo rústico enunciados en el artículo 35.1 de la LSG, siendo esencial a tal efecto determinar si las mismas constituyen una equipación o un uso residencial.

En el primer caso, la letra p) del citado artículo considera un uso admisible en suelo rústico las "construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones públicos o privados" y el artículo 36.4 de la LSG establece que para los usos previstos en las letras



o) y p) del citado artículo 35 será necesaria la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, excepto que la actuación pueda encuadrarse en lo dispuesto en el artículo 40 para las edificaciones existentes de carácter tradicional.

En el segundo supuesto, de conformidad con el régimen jurídico general previsto en la normativa urbanística vigente para el suelo rústico, está prohibido el uso residencial en este tipo de suelo, salvo que se trate de usos residenciales vinculados a la explotaciones agropecuarias (artículo 35.1.n de la LSG y artículo 52 del RLSG) o bien que nos encontremos ante ciertos supuestos tasados en los que se permite dicho uso con carácter excepcional, en concreto, en los contemplados en el artículo 40 y en la disposición transitoria tercera de la LSG.

Por su parte, el Anexo I del *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por lo que se aprueba el Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia* (RSLG) efectúa la siguiente definición de los usos:

–“Equipación: aquel uso que comprende las diferentes actividades destinadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, distinguiendo:

1º. Sanitario-asistencial: aquel que comprende las instalaciones y servicios sanitarios, de asistencia o bienestar social.”

–“Residencial: uso que se establece en edificios concebidos principalmente para vivienda, aun cuando contengan recintos donde se desarrolla una actividad económica, bien a través de una vivienda adaptada para el ejercicio de dicha actividad económica o bien en un recinto concebido expresamente para su ejercicio”.

Tal y como se apuntó anteriormente, la normativa sectorial configura las viviendas colaborativas como una “modalidad residencial” dentro de los centros de atención a las personas mayores, si bien también las identifica como “equipaciones”. En cualquiera caso, el empleo de los dichos términos por la normativa sectorial debe entenderse únicamente a los efectos del establecido en la misma, es decir, no se puede sin más entender que el empleo de dicho término responde o equivale a la definición de los referidos usos que realiza la normativa urbanística.

En consecuencia, efectuando una interpretación integrada y coherente de los preceptos expuestos, debemos entender que las viviendas colaborativas constituyen, tanto desde el punto de vista sectorial como urbanístico, un uso residencial, por tratarse de edificios concebidos principalmente para viviendas, y no un equipamiento sanitario-asistencial, constituyendo el uso residencial un uso prohibido en suelo rústico, salvo en los supuestos tasados señalados.

QUINTA.- Sin perjuicio de lo anterior, conviene destacar que la normativa urbanística vigente permite implantar en suelo rústico usos residenciales y, por lo tanto, viviendas colaborativas, en edificaciones existentes de carácter tradicional, tanto en suelo rústico como suelo de núcleo rural, a través de su rehabilitación y ampliación, en aplicación del artículo 40 de la LSG; así como también al amparo de la disposición transitoria tercera de dicha ley, relativa a las construcciones ejecutadas en suelo rústico al amparo de la licencia urbanística.



Por lo tanto, la implantación de viviendas colaborativas en Galicia puede materializarse en cualquier clase de suelo: rehabilitando las construcciones tradicionales existentes tanto en el suelo rústico como en el suelo de núcleo rural (artículo 40 LSG); en construcciones ejecutadas en el suelo rústico con licencia urbanística (disposición transitoria tercera de la LSG); y al amparo del régimen general del suelo de núcleo rural, en el suelo urbano y en el suelo urbanizable, en los términos previstos en el planeamiento urbanístico municipal.

CONCLUSIÓN

Las viviendas colaborativas previstas en el apartado g) del artículo 2.2 de la *Orden de 18 de abril de 1996 por la que se desarrolla el Decreto 243/1995, de 28 de julio, en lo relativo a la regulación de las condiciones y requisitos específicos que deben cumplir los centros de atención a personas mayores*, en la redacción dada por la Orden de 10 de octubre de 2022, constituyen, tanto desde el punto de vista sectorial como urbanístico, un uso residencial, por tratarse de edificios concebidos principalmente para viviendas, constituyendo este un uso prohibido en suelo rústico, salvo en los supuestos tasados señalados.

