

Informe sobre interpretación del alcance del régimen jurídico previsto en el artículo 90.2 de la Ley 2/2016, del 10 de febrero, del suelo de Galicia. (Colegio de Arquitectos de Galicia- Expediente XCP-25/004)

ANTECEDENTES

I.- El 30.01.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/ 244916) oficio de la secretaria del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia en el que da traslado del acuerdo de la Junta de Gobierno de dicho organismo por el que se solicita informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en los siguientes términos:

“La presente consulta se formula para establecer un criterio para las obras de reforma interior de viviendas en suelo rústico, ya sea de protección de costas o algún otro tipo de protección y se puedan encuadrar dentro del supuesto del artículo 90.2 de la vigente Ley del Suelo de Galicia, por no afectar a viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipaciones, en los casos de reposición de los elementos estructurales.

Además, en el caso de viviendas en zona de servidumbre de Protección de Costas, la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 22/1988 de Costas, en su apartado 2. c) expone que en la zona de servidumbre de protección podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Es habitual en Galicia en viviendas de una cierta antigüedad que se encuentran en situación de “no plenamente compatibles con las determinaciones del plan”, los forjados se apoyen en muros de carga formando estos muros parte de la estructura portante del inmueble.

CONSULTA

Los métodos constructivos actuales tienden a que las estructuras sean independientes de las fachadas y es por eso que los muros de carga pueden dejar de tener esta función de elementos portantes en caso de que la renovación de los forjados por falta de solidez de los existente o por obras de adecuación funcional o, en general, para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, mejorar las condiciones de iluminación y ventilación, mejorar las condiciones de eficiencia energética u otras obras análogas.

La presente consulta quiere determinar si las obras de reposición de elementos estructurales, conservando parcial o totalmente los muros existentes en viviendas, son plenamente compatibles con el plan aplicando técnicas actuales, es decir forjados con soportes verticales que se apoyen total o parcialmente en los muros existentes o

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

simplemente que dichos muros pasen a ser meramente cerramientos sin función estructural, son compatibles con las determinaciones del art. 90.2 de la LSG.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según 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 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 los colegios profesionales afectados por la ordenación del territorio y urbanismo.

SEGUNDA.- La consulta formulada se refiere al posible encaje de ciertas obras en viviendas sujetas al régimen jurídico previsto en el artículo 90.2 de la LSG y, por otra parte, el encaje de las mismas en el marco de la normativa sectorial en materia de costas.

A la vista de la consulta formulada, hace falta poner de manifiesto que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, que deberán ser analizados, en cada caso, por el ayuntamiento en el expediente administrativo tramitado a tal efecto.

En todo caso y, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

TERCERA.- El objeto de la consulta se centra en determinar si las obras de reposición de elementos estructurales en viviendas no plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico, conservando parcial o totalmente los muros existentes, aplicando técnicas actuales en los términos señalados en la consulta, resultan compatibles con las determinaciones del artículo 90.2 de la LSG.

A la vista de la consulta formulada, debemos en primer lugar analizar el alcance de la intervención descrita en la solicitud, para poder determinar el encaje de la misma en el régimen legal que le resulte de aplicación.

Las obras descritas se corresponden con obras de reforma, según la definición dada por el Reglamento de la Ley del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, (en adelante, RLSG), en su Anexo I, apartado 9: *“Intervenciones que, pudiendo realizarse dentro y/o fuera de una edificación, suponen el relevo o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, alterando o no su estructura y volumetría.”*

En todo caso, dichas obras implican una modificación en el sistema estructural de la edificación original.

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 lo anterior, en cuanto al régimen jurídico aplicable a las obras que no son plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico, debemos atender al dispuesto en el artículo 90.2 de la LSG, que establece:

“2. El planeamiento urbanístico determinará el régimen a que deban someterse las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a su aprobación definitiva que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incursas en la situación de fuera de ordenación, conforme lo señalado en el número anterior, y podrán realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el número anterior.

En las edificaciones, construcciones e instalaciones en el suelo rústico que se encuentren en la situación descrita en el párrafo anterior, podrá mantenerse el uso preexistente, aunque se trate de usos no ajustados a la normativa urbanística vigente; también se admitirán los cambios de uso, siempre que se trate de un uso permitido en esta clase de suelo. En ambos casos, luego del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admitirán las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación.”

Por su parte, las obras señaladas en el número 1 del mismo artículo son *“obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del dicho uso preexistente”*.

En atención a lo expuesto, con carácter general en los casos previstos en el artículo 90.2 de la LSG le corresponde al planeamiento respectivo establecer el régimen y las obras permitidas, pudiendo realizarse, como mínimo, obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.

Este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse sobre las obras permitidas en las edificaciones no plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico en diferentes informes (XCP 22/027 – Ayuntamiento de Vilanova de Arousa, XCP-22-044 – Ayuntamiento de Noia, XCP-23-010 – Ayuntamiento de Vilalba, XCP-064/2023 – Ayuntamiento de Ordes) que están publicados y disponibles en el siguiente enlace:

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

En todo caso, si tal como se apunta en la consulta la edificación se encuentra situada en el suelo rústico, luego de la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admiten las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación.

A este respecto, hace falta recordar que el régimen jurídico de aplicación a las edificaciones en suelo rústico es en todo caso el previsto en la LSG y en su reglamento, y no el establecido en su caso por el planeamiento urbanístico municipal, sin que desde el planeamiento general quepan otras determinaciones que las previstas en los artículos 57 de la LSG y 130 de su reglamento.

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

Expuesto lo anterior, debemos hacer mención al régimen excepcional previsto en el artículo 40 de la LSG, el cual difiere del régimen general que se prevé para las nuevas edificaciones en suelo rústico y suelo de núcleo rural y que constituye uno de los mecanismos que la normativa urbanística vigente contempla entre las medidas para favorecer la conservación y recuperación del patrimonio construido, frente a la proliferación de las nuevas edificaciones.

Este precepto fue desarrollado por el artículo 63 del RLSG, 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, mismo 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, por lo que nada obsta para que pueda desarrollarse más de un uso en la misma edificación.

2. Luego de la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, y sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos aplicables excepto el límite de altura, se permitirá su reforma, rehabilitación y reconstrucción y su ampliación mismo en volumen independiente, sin que la ampliación pueda superar el 50% del volumen originario de la edificación tradicional. En cualquiera caso, se deberán mantener las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria (artículo 40.2 de la LSG).

3. De conformidad con lo previsto en los artículos 36.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 51.2 de este reglamento, en el suelo rústico de especial protección será preciso obtener la autorización o el informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial correspondiente.

4. A los efectos de lo previsto en este artículo, se consideran edificaciones tradicionales todas las edificaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, con independencia de su tipología (artículo 40 de la LSG). Por edificación existente se entiende aquella que estuviera finalizada en la fecha indicada, y podrá adjuntarse, para acreditar tal aspecto, cualquier medio de prueba admisible en derecho. Asimismo, la construcción deberá presentar un grado de conservación tal que permita apreciar las características esenciales de su tipología originaria.

5. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación (artículo 40.4 LSG).”

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

Por lo tanto, el régimen excepcional expuesto habilita para que en las edificaciones tradicionales que reúnan los requisitos establecidos en el mismo sean admisibles obras de reforma, rehabilitación, reconstrucción y ampliación, sin que exista el deber de cumplir los parámetros urbanísticos de aplicación, excepto el límite de la altura, y en todo caso en el marco de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten aplicables.

CUARTA.- Por último, en la consulta formulada se solicita pronunciamiento respecto de la viabilidad de las obras descritas en el supuesto de que la edificación se emplace en suelo afectado por la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En cuyo caso, debe tenerse en cuenta que resultan directamente aplicables o con prevalencia al régimen urbanístico antes analizado las limitaciones que derivan del régimen previsto en la normativa sectorial en materia de costas, nombradamente la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* (en adelante LC), y el *Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento general de Costas* (en adelante RGC), en relación con la *Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia* (en adelante LOLGA), nombradamente deberán tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a) En la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, al régimen urbanístico que corresponda habrán de añadirse las limitaciones fijadas por la LC, entre las que se encuentra el régimen general de la prohibición prevista en su artículo 25 de cualquier uso residencial o habitacional en esta zona.

b) Para las edificaciones destinadas a usos prohibidos por el régimen general de la LC, siempre que se trate de edificaciones legalmente implantadas, existentes con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley (29/07/1988), se prevé un régimen específico.

A tal efecto, la disposición transitoria cuarta de la LC en su apartado 2.c) establece que en estas construcciones ubicadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre podrán realizarse obras de reparación, mejora, consolidación y modernización. Asimismo, la disposición transitoria específica que, en el caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la ley, es decir, al régimen general en ella previsto.

El alcance de estas obras se detalla en el apartado 2 de la disposición transitoria decimocuarta del RGC. De conformidad con el mismo, a los efectos de lo previsto en la disposición transitoria decimocuarta de la LC, se entenderán por:

“a) Obras de reparación: Intervenciones que, siendo su finalidad la conservación y el mantenimiento de la edificación, supongan el relevo o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, sin alterar su estructura y volumetría ni incidir en la estabilidad.

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



b) *Obras de modernización y mejora: Todas las que, sin modificar elementos estructurales, puedan realizarse dentro y fuera de la edificación y que incrementen la calidad y accesibilidad de la misma.*

c) *Obras de consolidación: Obras de carácter estructural, que tengan por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio por otros iguales o de características similares que permitan mantener la estabilidad del inmueble siempre que el edificio no se encuentre en estado de ruina.*

[...]”

En consecuencia, las posibles actuaciones sobre el sistema estructural en las edificaciones objeto de consulta que se encuentren en la zona de servidumbre de protección habrán de ceñirse a los términos expresados en el apartado 2.c) de la disposición transitoria decimocuarta del RGC.

Siendo así, de acuerdo con el marco básico de la LC, no resultan admisibles las actuaciones integrales sobre la estructura de la edificación que superen el afianzamiento, refuerzo o relevo de elementos dañados de la estructura portante por otros iguales o de características similares.

La propia disposición transitoria decimocuarta señala que, en todo caso, de llegar a producirse una merma del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes reguladas en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la LC su restablecimiento computará cómo nueva construcción, por lo que se deberá estar a lo establecido en las disposiciones de dicha ley y de su reglamento.

En todo caso, las actuaciones que se amparan en este régimen transitorio deberán ser objeto de una declaración responsable de las obras a realizar que deberá presentarse con anterioridad a la solicitud del título habilitante municipal de naturaleza urbanística en el plazo de un mes antes del inicio de las obras, ante el organismo autonómico competente en materia del litoral, actualmente la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático (artículo 29 a 32 del Decreto 97/2019, de 18 de julio, y artículo 11, apartado 2.3 del Decreto 137/2024, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático).

CONCLUSIONES

1. De conformidad con el artículo 90.2. de la LSG, en las edificaciones en suelo rústico que no sean plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico podrá mantenerse el uso preexistente, aunque se trate de un uso no ajustado a la normativa urbanística vigente; admitiéndose también los cambios de uso, siempre que se trate de un uso permitido en esta clase de suelo. En ambos casos, podrán realizarse obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que

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

en ningún caso, pueda ampliarse la edificación, debiendo aplicarse a tal efecto el régimen jurídico del suelo rústico previsto en la LSG y en su reglamento.

2. El artículo 40 de la LSG habilita para que en las edificaciones tradicionales que reúnan los requisitos establecidos en el mismo se puedan realizar obras de reforma, rehabilitación, reconstrucción y ampliación, sin que exista el deber de cumplir los parámetros urbanísticos de aplicación, excepto el límite de la altura y en todo caso en el marco de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten aplicables.

3. En las edificaciones ubicadas en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, las obras habrán de ajustarse además al régimen previsto en la LC, en su reglamento y en la LOLGA.

De conformidad con el régimen previsto en la disposición transitoria cuarta de la LC y lo dispuesto en el apartado 2.c) de la disposición transitoria decimocuarta del RXC, en las edificaciones legalmente implantadas, existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LC (29/07/1988), no resultan admisibles las actuaciones integrales sobre la estructura de la edificación que superen el afianzamiento, refuerzo o relevo de elementos dañados de la estructura portante por otros iguales o de características similares.

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 el 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.

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 el 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.

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