

Informe sobre la interpretación del artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en lo relativo al mantenimiento de las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria (Ayuntamiento de Cospeito- Expediente XCP-25/033)

ANTECEDENTES

1. . El 04.06.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/1580472) oficio del alcalde del Ayuntamiento de Cospeito en el que solicita informe de la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo relativo al artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), en los siguientes términos:

“Este ayuntamiento de Cospeito está tramitando en la actualidad el expediente [...] que pretende licencia municipal para rehabilitación y ampliación de vivienda tradicional y construcción de alpendre [...].

El expediente se tramita al amparo del artículo artículo 40 de la Lel del suelo de Galicia que regula el régimen de las edificaciones existentes de carácter tradicional, desarrollado por el artículo 63 del Reglamento de desarrollo de la Ley del suelo, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.

Se entendió desde el ayuntamiento que el proyecto presentado no justificaba adecuadamente el cumplimiento de esta normativa particularmente en lo que se refiere a la disposición y tamaño de los huecos proyectados, surgiendo un problema interpretativo de los citados preceptos.

Se plantea en este caso la necesidad de interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados “características esenciales” del edificio y del lugar, y “tipología originaria” recogidos tanto en el texto legal, como en el reglamentario.

Siendo el régimen del artículo 40 de la ley del suelo de Galicia un régimen excepcional entendemos que sería de una gran utilidad incluso a nivel general, formando parte de la doctrina interpretativa necesaria, conocer el criterio de esa Junta Consultiva, respecto de la interpretación concreta de esos conceptos en relación a las diferentes partes de las edificaciones, teniendo también en cuenta la situación de la que se parte: estados de los edificios y “tipologías” constructivas preexistentes, determinando hasta que punto es viable la excepción de la no conservación, mediante la correspondiente justificación.

Es por ello que formulamos la consulta en ese sentido y particularmente en lo que se refiere a la disposición y tamaño de los huecos que se plantea en el expediente de referencia.”

Con el oficio se adjunta documentación, entre otra, un informe técnico municipal y el proyecto técnico .

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



2. El 13.06.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/1684750) otro oficio del alcalde del Ayuntamiento de Cospeito en el que solicita informe a este mismo órgano sobre la interpretación del artículo 40 de la LSG, en los siguientes términos:

"Este ayuntamiento de Cospeito está tramitando en la actualidad el expediente[...] de licencia municipal para rehabilitación de vivienda unifamiliar [...]."

El expediente se tramita al amparo del artículo artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia que regula el régimen de las edificaciones existentes de carácter tradicional, desarrollado por el artículo 63 del Reglamento de desarrollo de la Ley del suelo, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.

En el informe técnico municipal se recoge: "Se trata de dos realidades constructivas diferentes, tanto en relación a su volumetría como a la tipología de la edificación, motivada por que la actuación propuesta contempla la alteración de la volumetría de la edificación tradicional original, se abren nuevos huecos y se modifica totalmente la disposición de los existentes y se incorporan elementos como son la utilización de madera tecnológica en las fachadas, modificaciones de las características de la cubierta, carpintería etc, así la edificación propuesta no recuerda a la original, por lo que queda justificado que no se han mantenido las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria señaladas en él artículo 40 de la Ley 2/2016."

En fecha 29 de mayo por la solicitante se plantea una discrepancia sobre el criterio técnico, surgiendo un problema interpretativo de los citados preceptos. Se plantea por lo tanto la necesidad de interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados "características esenciales" del edificio y del lugar, y "tipología originaria" recogidos tanto en el texto legal, como en el reglamentario.

Como ya se planteó en consulta anterior presentada por este ayuntamiento ante esa Xunta Consultiva en fecha 6 de junio de 2025, siendo el régimen del artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia un régimen excepcional entendemos que sería de una gran utilidad, e interés general, formando parte de la doctrina interpretativa necesaria, para su aplicación por los ayuntamientos, conocer el criterio de esa Junta Consultiva, respecto de la interpretación de esos conceptos.

Concretamente en relación a las diferentes partes de las edificaciones, como la disposición y tamaño de los huecos y las modificaciones de las características de la cubierta y la carpintería; la incorporación de nuevos elementos, como maderas tecnológicas en fachadas. Teniendo también en cuenta la situación de la que se parte: estados del edificio y "tipologías" constructivas preexistentes, determinando hasta qué punto es viable la excepción de la no conservación, mediante la correspondiente justificación. Con especial incidencia al hecho de que a Ley del Suelo califica como tradicional una edificación únicamente en virtud de su fecha de construcción, sin mas distinción.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



Es por ello que formulamos la consulta según lo planteado.”

Se aporta con la solicitud, el proyecto, informe técnico y las alegaciones presentadas por el promotor.

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 Junta 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 citadas en su artículo 15, entre las que figuran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Cospeito cuenta con un Plan General de Ordenación Municipal aprobado definitivamente el 14.06.1997 y publicado en el Diario Oficial de Galicia el 30.05.1997 y en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* el 24.06.1997.

La disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), en su número 2, señala que:

“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:

[...]

c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley.

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 Cospeito se aplicará el régimen jurídico establecido 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 (RLSG).

TERCERA.- La consulta formulada tiene por objeto analizar el alcance del deber de mantenimiento de las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria prevista en el artículo 40 de la LSG, pero también se solicita que este órgano se pronuncie sobre la viabilidad de los dos supuestos objeto de expediente municipal concreto.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



A la vista de la consulta formulada, es preciso poner de manifiesto que la Junta 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.

CUARTA.- El artículo 40 de la LSG regula el régimen de las edificaciones existentes de carácter tradicional. Este artículo fue desarrollado por el artículo 63 Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que establece:

"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, a 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.- Tras 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 cualquier caso, se deberán mantener las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria (artículo 40.2).

El límite de altura señalado resulta exigible a las obras de reforma, rehabilitación, reconstrucción y ampliación que se pretendan llevar a cabo, y no será óbice para su ejecución que la edificación tradicional supere el parámetro antes de acometer las citadas obras.

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 considerara edificaciones tradicionales aquellas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo,

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



de reforma de la Ley sobre al régimen del suelo y ordenación urbana, con independencia de su tipología (artículo 40.4 LSG).

Por edificación existente se entiende aquella que estuviera finalizada en la fecha indicada, y podrá acercarse, 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 entiende sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación (artículo 40.4 LSG).“o

QUINTA.- La Comisión Permanente de la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya tuvo ocasión de pronunciarse en varios informes sobre el régimen jurídico de las edificaciones tradicionales previsto en el artículo 40 de la LSG, entre otros, los informes XCP-22/008, XCP-22/033, XCP-22/039, XCP-23/071, XCP-24/043, XCP-24/059 y XCP-24-065, y que pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/gl/xunta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

Los artículos 40 de la LSG y 63 del RLSG establecen un régimen jurídico excepcional para las edificaciones tradicionales existentes en cualquier categoría de suelo de núcleo rural o de suelo rústico, entendiéndose por edificación tradicional aquella que cumpla con lo previsto en el apartado 4 de los dichos artículos.

Este régimen especial de usos y obras admisibles sobre edificaciones tradicionales se sustenta sobre unos requisitos o parámetros específicamente previstos en estos artículos. Algunos de dichos requisitos figuran reglados y claramente determinados por la norma, pero otros se encuentran sustentados sobre “*conceptos jurídicos indeterminados*” que requieren de una justificación técnica con fundamento en los elementos reglados y en la realidad constructiva existente u originaria de la edificación tradicional, algunos de los cuáles admiten cierto margen de apreciación técnica a evaluar en atención a las circunstancias del caso concreto.

De este modo, constituyen elementos reglados las definiciones normativas de los conceptos de “obras de reforma, rehabilitación, reconstrucción y ampliación”, así como la definición de “volumen”, que encontramos en el Anexo I, apartados 7 y 9 del RLSG.

Asimismo, constan como elementos reglados que condicionan las posibilidades previstas en este régimen general el parámetro de altura máxima y la posibilidad de ampliación de la edificación hasta un máximo del 50% de su volumen originario, que también se permite en volumen independiente.

Por otra parte, como ya se expuso, los artículos 40 de la LSG y 63 del RLSG también exigen el cumplimiento de requisitos sustentados sobre conceptos que no se encuentran reglados completamente por la norma y que requieren de un mayor margen de apreciación técnica sobre el caso concreto. En este sentido, se prevé como requisito para poder ejecutar obras sobre las edificaciones tradicionales que “*en todo caso, deberán mantenerse las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología*”

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



originaria", siendo esta exigencia la que genera dudas al ayuntamiento, solicitando que se efectúe interpretación de los conceptos "características esenciales" del edificio y del lugar, y de "tipología originaria", mencionando a las diferentes partes de las edificaciones, como la disposición y tamaño de los huecos, las modificaciones de las características de la cubierta o la carpintería; y la incorporación de nuevos elementos, como maderas tecnológicas en fachadas.

En atención a lo expuesto, es factible que con fundamento motivado en las circunstancias concretas se puedan justificar soluciones constructivas que no necesariamente tienen que responder a soluciones miméticas a las originarias de la edificación, siempre y cuando se respeten los elementos reglados previstos en la norma y se justifique la razonabilidad de la propuesta y su integración con respecto a la "esencia" de las características propias del edificio, del lugar o del entorno, así como de su tipología originaria.

Respecto a esta cuestión, es preciso también remitirse al informe de la directora general de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 16 de junio de 2021 sobre la interpretación del citado artículo (notificado al Ayuntamiento de Cospeito el 21 de junio de 2021), que en el referido a esta cuestión, señala:

"El artículo analizado exige que, en todo caso, deberán mantenerse las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria.

La configuración de este precepto está referido, principalmente, al concepto de edificación tradicional heredado de la normativa anterior (no referida a una fecha concreta), lo que implica que la exigencia de que se mantengan las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria deba entenderse referida, fundamentalmente, a aquellas edificaciones tradicionales que por sus características y tipología tengan esa naturaleza, dado que pueden existir edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que no tengan técnicamente esa consideración de tradicional.

En consecuencia, se entiende que la exigencia de mantenimiento de las características esenciales no resulta óbice para el empleo de técnicas constructivas concretas diferentes a las originales, que permitan mejorar la imagen del conjunto, siempre que estas resulten respetuosas con el paisaje rural y garanticen unas adecuadas condiciones de integración con las construcciones del contorno."

De lo anterior se deriva que en todo caso el mantenimiento de las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria resulta exigible no para todas las edificaciones del artículo 40 de la LSG, sino solo para aquellas que son propiamente tradicionales.

Por último, conviene apuntar que en todo caso habrá que tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 92 de la LSG y 216 RLSG, relativos a las normas de adaptación al

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



ambiente y protección del paisaje, que son de aplicación directa y vinculan a las administraciones públicas.

SEXTA.- La actuación pretendida, de acuerdo con lo establecido en la LSG, es objeto de título habilitante municipal, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento conceder el citado título, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2. a) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y el artículo 12.1 de la LSG.

A tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la LSG, la competencia para otorgar licencias les corresponde a los municipios, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, debiendo las mismas otorgarse de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanísticos (artículo 350.1 del RLSG) y correspondiendo al ayuntamiento valorar en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento de la licencia urbanística municipal, y a la vista del proyecto y documentación que cuenta en el mismo, si la actuación prevista y para a que se solicita la licencia, puede tener encaje en la regulación contenida en el artículo 40 de la LSG.

CONCLUSIONES

1.- El régimen excepcional previsto en los artículos 40 de la LSG y 63 del RLSG resulta aplicable a las edificaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de *la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana* (25 de mayo de 1975), debiendo mantenerse las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria en todo caso.

2.- La exigencia de mantenimiento de las características esenciales del edificio, del lugar y de la tipología originaria es un requisito que se encuentra sustentado sobre conceptos jurídicos indeterminados, que atienden a los caracteres esenciales no solo de la concreta edificación, sino también de su entorno y a los que hay que atender de forma conjunta.

Estos conceptos facultan un margen de apreciación técnica que, de forma motivada y razonada, con fundamento en la realidad concreta y conjunta de la edificación y de su entorno, no resulta óbice para el empleo de técnicas constructivas diferentes a las originales, que permitan mejorar la imagen del conjunto, siempre que estas resulten respetuosas con el paisaje rural y garanticen unas adecuadas condiciones de integración con las construcciones del entorno y que debe ser evaluada conjuntamente en cada caso.

3.- Corresponde al ayuntamiento valorar, en cada supuesto concreto, a la vista de la documentación obrante en el expediente de obtención del título habilitante de naturaleza urbanística, el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 40 de la LSG y 63 del RLSG para las edificaciones tradicionales.

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

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal



competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 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, 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. 981 544 355
sxurbanismo@xunta.gal
www.xunta.gal

