

Informe sobre la posibilidad de destinar a uso turístico el volumen de ampliación permitido al amparo del artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, manteniendo el uso residencial preexistente en el volumen originario y compatibilidad con el régimen de propiedad horizontal (Ayuntamiento de Pantón – Expediente XCP-26/037)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 16.07.2026 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2026/2135030) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Pantón, en el que se solicita la emisión de informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre las siguientes cuestiones relativas al régimen previsto en el artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:

“Primera cuestión

El artículo 40 de la Ley 2/2016 permite destinar las edificaciones tradicionales a diversos usos expresamente previstos por la Ley, entre ellos el uso residencial y el uso turístico.

Sin embargo, la norma no precisa si, cuando una edificación tradicional existente mantiene un determinado uso –por ejemplo, residencial–, la ampliación autorizada al amparo del propio artículo debe destinarse necesariamente al mismo uso o si, por el contrario, puede albergar cualquiera de los restantes usos admitidos por dicho precepto.

En consecuencia, se solicita el criterio de esa Junta Consultiva respecto de la siguiente cuestión:

¿Debe interpretarse que el artículo 40 permite que el volumen objeto de ampliación pueda destinarse a un uso distinto de el correspondiente al volumen originario, siempre que ambos usos si encuentren comprendidos entre los expresamente autorizados por el propio artículo y que el edificio resultante continúe constituyendo una única edificación tradicional?

Y, en particular:

¿Resulta conforme con el artículo 40 que una edificación cuyo volumen originario mantiene un uso residencial pueda destinar el volumen ampliado a uso turístico sin necesidad de modificar previamente el uso de el edificio existente?

Segunda cuestión

La doctrina contenida en los Informes XCP-22/017 y XCP-22/051 considera compatible el régimen de propiedad horizontal con las edificaciones tradicionales, al entender que dicho régimen jurídico no altera la unidad urbanística de la parcela ni de la edificación.

Partiendo de dicha doctrina, y teniendo en cuenta que el artículo 40 permite la ampliación de las edificaciones tradicionales sin que dicha ampliación constituya una nueva edificación independiente, se plantea la siguiente cuestión:



Si, de conformidad con la doctrina contenida en los informes XCP-22/017 y XCP-22/051, una edificación tradicional puede quedar sometida al régimen de propiedad horizontal sin pérdida de su unidad urbanística, ¿debe entenderse que el dicho régimen puede extenderse igualmente al volumen ampliado autorizado por el artículo 40, formando el conjunto una única edificación sometida a la propiedad horizontal?

Y, en caso de respuesta afirmativa:

¿Existe algún límite derivado del artículo 40 respecto del número de elementos privativos de uso residencial que puedan integrarse en dicha propiedad horizontal, siempre que no se altere la unidad física y urbanística de la edificación, no se produzca parcelación urbanística y el conjunto continúe constituyendo una única edificación tradicional?"

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 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 Pantón no dispone de planeamiento urbanístico general, por lo que de conformidad con el previsto en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG) relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, resulta de aplicación lo previsto en su número 4:

"4. En los municipios sin planeamiento general se aplicará el régimen de suelo rústico establecido en esta ley, con las siguientes particularidades:

a) Únicamente podrá edificarse en los terrenos que merezcan la condición de suelo urbano consolidado por reunir los requisitos establecidos en el artículo 17.a) de esta ley.

b) Las delimitaciones de núcleo rural mantendrán su vigencia".

En consecuencia, al suelo rústico 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 artículo 40 de la LSG regula el régimen de las edificaciones existentes de carácter tradicional. Este artículo fue desarrollado por el artículo 63 del Reglamento de desarrollo de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre*, que establece:



"1. Las edificaciones tradicionales existentes en cualquier categoría de suelo de núcleo o de suelo rústico podrán ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, a actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos (artículo 40 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, 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, por lo que nada obsta para que pueda desarrollarse más de un uso en la misma edificación.

2. Previa 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, incluso 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 de la LSG).

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 tal parámetro antes de acometer las citadas obras.

En el caso de las edificaciones que no hubieran agotado la posibilidad ampliatoria hasta el 50% del volumen originario de la edificación tradicional permitido por la norma, podrán hacerlo en un momento posterior como respuesta a las nuevas necesidades de espacio que pudieran surgir.

3. De conformidad con lo previsto en los artículos 36.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 51.2 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 aportarse, 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)."

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 el previsto en el apartado 4 de dichos artículos.



Se trata por lo tanto de un régimen jurídico excepcional, que difiere del régimen general del suelo rústico y, en su caso, del aplicable por el planeamiento al 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 nueva edificaciones.

La Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del régimen previsto en el artículo 40 de la LSG en los informes XCP-22-008; XCP-22-016; XCP-22-032; XCP-22-032; XCP-22-039; XCP-23-015; XCP-23-047; XCP-23-052; XCP-23-055; XCP-23-071; XCP-24-043; XCP-24-054; XCP-24-059; XCP-24-065; XCP-24-072; XCP-25-013; XCP-25-033 y XCP-26-027, que pueden consultarse en el enlace:

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

CUARTA.- Sentado lo anterior, la primera cuestión formulada por el Ayuntamiento de Pantón consiste en determinar si debe interpretarse que el artículo 40 de la LSG permite que el volumen objeto de ampliación pueda destinarse a un uso turístico distinto del uso residencial correspondiente al volumen originario, siempre que ambos usos se encuentren comprendidos entre los expresamente autorizados por el propio artículo y que el edificio resultante continúe constituyendo una única edificación tradicional.

Pues bien, como ya indicó esta comisión permanente en el informe XCP-22/039, hace falta partir de la premisa de que el artículo 40 LSG permite la ampliación, incluso en volumen independiente, de las edificaciones tradicionales para adecuar estas últimas a las nuevas necesidades de espacio, habitabilidad y cualquier otra que pueda surgir.

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, 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 originaria"*.

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 que 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.

En todo caso, las obras permitidas en las edificaciones existentes de carácter tradicional tienen por finalidad favorecer la conservación y recuperación de estas edificaciones, de ahí que no puedan permitirse obras que, ejecutadas al amparo del régimen excepcional del artículo 40 LSG, pretendan un resultado contrario a lo perseguido por este precepto.

En lo que se refiere a la concreta cuestión formulada, relativa a determinar si cabe introducir un nuevo uso turístico en el incremento del volumen de la ampliación que permiten los artículos 40 de la LSG y 63 del RLSG para una edificación existente de carácter tradicional destinada a un uso residencial, cabe señalar que no existe inconveniente en destinar a uso turístico o a cualquiera de los usos permitidos en el artículo 40 de la LSG el incremento de volumen que permite dicho precepto, aun en un volumen independiente que mantenga las características esenciales del conjunto.

El artículo 63.1 del RLSG integra la definición del uso residencial recogida en el apartado 3 del Anexo I del RLSG, entendiéndose que ese uso comprende los 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.

De este modo el régimen para las edificaciones existentes de carácter tradicional permite la coexistencia de distintos usos en la misma edificación tradicional sin ninguna condición de distribución espacial, lo que debe hacerse extensible a la ampliación ejecutada al amparo de dicho régimen.

En todo caso, 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 consta en el mismo, si la actuación prevista y para la que se solicita la licencia, puede tener encaje en la regulación contenida en el artículo 40 de la LSG.

QUINTA.- Como segunda cuestión, se consulta sobre si el criterio contenido en los informes XCP-22/17 y XCP-22/051 que considera compatible el régimen de propiedad horizontal con las edificaciones tradicionales, al entender que dicho régimen jurídico no altera la unidad urbanística de la parcela ni de la edificación puede extenderse igualmente al volumen



ampliado autorizado por el artículo 40 de la LSG, formando el conjunto una única edificación sometida la propiedad horizontal y, si existe algún límite en cuanto al número de elementos privativos de uso residencial que puedan integrarse en dicha propiedad horizontal, siempre que no se altere la unidad física y urbanística de la edificación, no se produzca parcelamiento urbanístico y el conjunto continúe constituyendo una única edificación tradicional.

La Circular interpretativa sobre la viabilidad de las viviendas colectivas en el suelo rústico (XCP-22/017), acordada por esta Comisión permanente en la sesión del 22.09.2022 aclara la viabilidad de implantar usos residenciales colectivos en el suelo rústico ante la falta de concreción del uso residencial pormenorizado en los regímenes excepcionales del artículo 40 y de la disposición transitoria tercera, que contemplan el posible uso residencial en el suelo rústico, pero sin concretar dicho uso en función de sus características funcionales, lo que se pone en relación con el régimen previsto en la normativa vigente para las divisiones y segregación de parcelas en el suelo rústico.

Partiendo de esta premisa, la circular, después de analizar la normativa reguladora de la propiedad horizontal y los requisitos legales exigidos para la constitución del régimen jurídico de propiedad horizontal, manifiesta, a los efectos que aquí interesan, lo siguiente:

"En definitiva, la propiedad horizontal es una "forma especial de comunidad" sobre una cosa única, de forma que, conforme a este régimen legal, las diferentes partes de un edificio pueden ser propiedades independientes, manteniendo la unidad jurídica de la finca, única e indivisible.

Los requisitos legales para la constitución del régimen jurídico de propiedad horizontal resultan de lo previsto en el artículo 396 del Código Civil que, dentro de la regulación de la comunidad de bienes, establece: "Los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquel o a la vía pública podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del edificio, que son todos los necesarios para su adecuado uso y disfrute, tales como el suelo, vuelo, cimentaciones y cubiertas..."

En definitiva y, a la vista de lo señalado, cumpliendo los requisitos legales exigidos podrá constituirse el régimen de propiedad horizontal, debiendo tenerse en cuenta que se trata de un acto jurídico sobre el régimen de la propiedad y no de un acto físico de división o modificación de un inmueble.

Esta premisa determina el encaje de esta figura en la normativa urbanística vigente, ya que lo que prohíbe el artículo 149 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y 367 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, es la división o segregaciones en el suelo rústico, [...]"

En la misma línea, el informe XCP-22/051 analiza en los siguientes términos la viabilidad constituir en suelo de núcleo rural un régimen de propiedad horizontal en una vivienda unifamiliar con la finalidad de implantar un uso complementario permitido por el planeamiento urbanístico, o en aquellos supuestos en los que el planeamiento permita más de una vivienda por parcela:



“CUARTA.- Efectuadas las anteriores consideraciones, hace falta recordar que la propiedad horizontal constituye un acto jurídico sobre el régimen de la propiedad y no un acto físico de división o modificación de la parcela.

Sentado lo anterior, cabe partir de que el uso residencial, según la definición del apartado 3.1 del Anexo I del RLSG, es “aquel uso que se establece en edificios concebidos principalmente para vivienda, aún cuando contengan recintos donde se desarrolle 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 su parte, el uso residencial unifamiliar, de acuerdo con la definición recogida en el apartado 3.1.a) del Anexo I del RLSG, es “aquel que se conforma por una vivienda o agrupación de viviendas (arimadas, aisladas o en hilera) destinándose cada una a una sola unidad familiar, localizadas en una única parcela, con acceso independiente”.

A la vista de lo expuesto, no se aprecia inconveniente desde el punto de vista urbanístico para la constitución de un régimen de propiedad horizontal en una vivienda unifamiliar con la finalidad de implantar un uso complementario permitido por el planeamiento urbanístico.

En aquellos supuestos en los que el planeamiento permita más de una vivienda por parcela y prevea el uso residencial unifamiliar se admitirá la existencia de varias viviendas bajo el régimen de propiedad horizontal, el que en ningún caso debe confundirse con una división de la parcela sobre a que se encuentran las viviendas, la cuál deberá mantener su unidad física y jurídica.

El hecho de que el planeamiento pueda establecer, de ser el caso, una prohibición de segregación o no concurran los requisitos exigidos por el artículo 150 de la LSG no impide la constitución de un régimen de propiedad horizontal puesto que, tal y como se apuntó, esta no implica una división física ni jurídica de la parcela.”

En definitiva, la forma especial de la propiedad horizontal no es incompatible ni con el régimen del suelo rústico ni con el régimen del suelo núcleo rural, siempre que se configure acorde a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización que determine el régimen del suelo o planeamiento en vigor que corresponda aplicar.

Atendiendo a la casuística objeto de la consulta, el artículo 40 de la LSG que regula el régimen de las edificaciones existentes de carácter tradicional no establece prohibición ni condición tasada para la constitución de la propiedad horizontal.

Luego, resultará factible la constitución de la propiedad horizontal en número y forma de elementos privativos y comunes, que se configuren de manera compatible con las condiciones de uso y edificación reguladas en ese régimen especial, que como antes indicamos admite distintos usos en la edificación tradicional, incluso en el incremento de volumen que permite dicho precepto.



CONCLUSIONES

1. Las edificaciones existentes de carácter tradicional que pretendan ampararse en el régimen jurídico excepcional previsto en los artículos 40 LSG y 63 del RLSG podrán ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, a actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos.

Esta regulación tiene por objeto conservar y recuperar las edificaciones tradicionales y las obras permitidas tienen por finalidad favorecer la conservación y recuperación de estas edificaciones y adecuar la edificación originaria a las nuevas necesidades de espacio y habitabilidad actuales y, cualquier otra que pueda surgir, de ahí que no puedan permitirse obras que, ejecutadas al amparo del régimen excepcional del artículo 40 LSG, pretendan un resultado contrario a lo perseguido por este precepto.

Dicho régimen permite la coexistencia de distintos usos en la misma edificación tradicional sin ninguna condición de distribución espacial, lo que debe hacerse extensible a la ampliación ejecutada al amparo de dicho régimen, por lo que no existe inconveniente en destinar a uso turístico o a cualquiera de los usos permitidos en el artículo 40 de la LSG el incremento de volumen que permite dicho precepto, aun en un volumen independiente que mantenga las características esenciales del conjunto.

2. Resultará factible la constitución de la propiedad horizontal de la edificación tradicional en número y forma de elementos privativos y comunes que se configuren de manera compatible con las condiciones de uso y edificación reguladas en los artículos 40 LSG y 63 del RLSG que admite distintos usos en la edificación tradicional, incluso en el incremento de volumen que permite dicho precepto.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.

