

Informe sobre la interpretación del artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en cuanto al mantenimiento de las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria (Ayuntamiento de Sanxenxo – Expediente XCP-22/008).

ANTECEDENTES

1.- El 10.05.2022 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (Núm. 2022/1240685) oficio del Ayuntamiento de Sanxenxo en el que solicita a esta Junta Consultiva que fije un criterio interpretativo sobre la aplicación del artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

2.- Con el oficio se acerca la siguiente documentación:

- Proyecto de reforma de vivienda existente.
- Planos del proyecto de reforma.

3.- En el escrito de consulta, por lo que se refiere al proyecto que se acerca de reforma de vivienda existente de carácter tradicional, situada en suelo de núcleo rural, se indica que:

“[...] dado que se modifica el volumen originario de la vivienda, se plantea la duda de si se puede justificar la reforma contemplada en la documentación técnica conforme al establecido en el artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, toda vez que indica que las ampliaciones de las edificaciones existentes de carácter tradicional deberán mantener las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria. Igualmente, se plantea la duda de si la nueva terraza proyectada en la planta baja se podría autorizar conforme al citado artículo 40.”

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

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Sanxenxo cuenta con un Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente el 27.02.2003 y publicado en el Diario Oficial de Galicia el 19.03.2003 y en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra el 20.03.2003.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), 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 a las siguientes reglas:

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

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



[...]

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 el dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en el que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable el previsto en el artículo 40 de esta ley.”

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 rural o de suelo rústico podrán ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, las actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos (artículo 40.1 de la LSG).

A los efectos del 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 obstaculiza 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 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 obstáculo para su ejecución que la edificación tradicional supere el parámetro antes de acometer las citadas obras.

3.- De conformidad con el 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, considerara edificaciones tradicionales aquellas 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 urbano, 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.- El previsto en este artículo entienda sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación (artículo 40.4 LSG).”



CUARTA.- 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 dichos artículos.

Este régimen especial de usos y obra 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 cuales 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. Así, por ejemplo, se establece que debe entenderse por:

"d) Obras de rehabilitación: acciones y medidas que tengan por objeto permitir la recuperación de un uso original perdido o la implantación de un nuevo uso compatible con el inmueble.

y) Obras de reforma: intervenciones que, pudiendo realizarse dentro y/o fuera de una edificación, conllevan el relevo o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, alterando o no su estructura y volumetría.

f) Obras de reconstrucción: acción destinada a completar un estado previo del inmueble arruinado utilizando como base partes originales de este cuya autenticidad pueda acreditarse."

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 originaria", siendo esta exigencia la que genera dudas al ayuntamiento respecto de la aplicación del artículo 40 de la LSG y que constituye el objeto de la consulta.

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 respeto a la "esencia" de las características propias del edificio, del lugar o del entorno, así como de su tipología originaria. Respecto a esta cuestión, hace falta 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 Sanxenxo el 21 de junio de 2021).



QUINTA.- 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 el establecido en el artículo 25.2. la) 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 el 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 la que se solicita la licencia, puede tener encaje en la regulación contenida en el artículo 40 de la LSG.

CONCLUSIÓN

1.- Es posible la aplicación del régimen excepcional previsto en los artículos 40 de la LSG y 63 del RLSG 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 urbano (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 barrera 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 contorno 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.

4.- Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso hay que tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 92 de la LSG y 216 RLSG, relativos a las normas de aplicación directa y protección del paisaje, que vinculan a las administraciones públicas.

Lo que se informa, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 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, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

