



ESTUDIOS · ESPAÑA

Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación

Alfredo Lorenzo Bermúdez Fernández

Abogado

Técnico en Urbanismo por la EGAP

Sumario

1. INTRODUCCIÓN. 2. REQUISITOS. 2.1 Clases de suelo y tipo de edificación. 2.2 Tipos de actuaciones y usos. 2.3. Título habilitante. 3. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA LA AMPLIACIÓN DE LA EDIFICACIÓN TRADICIONAL. 4. CONCLUSIONES.

Resumen

Se analiza la evolución de la regulación de las edificaciones tradicionales y los requisitos del artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero del Suelo de Galicia, especialmente la problemática que plantean el concepto de tipología de las edificaciones tradicionales y las obras de ampliación de las mismas.

Palabras Clave

Edificación, tradicional, tipología, ampliación, razones justificadas.

Abstract

In this work we study the evolution of traditional buildings and the requirements in the article 40 of law 2/2016, of February 10, of the Soil of Galicia, specially the problematic that the concept of typology's concept of the traditional buildings and the works of expansion.

Keywords

Building, traditional, typology, expansion, justified reasons.

1. INTRODUCCIÓN

Es social y doctrinalmente una opinión consolidada que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, para evitar los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada. El suelo, sobre todo el rural, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable, digno de ser ponderado. En el marco de este convencimiento social se aprobó la Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana y posteriormente el Real Decreto Le-

gislativo 7/2015 de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que tratan de la rehabilitación de zonas urbanas, con el fin de evitar el desarrollo insostenible y la dispersión de la población, aclarando el artículo 7 de esta última norma que lo dispuesto sobre rehabilitación será de aplicación a las edificaciones existentes en núcleos tradicionales del medio rural¹.

La jurisprudencia se ha hecho eco de esta tendencia social y científica y de su plasmación legal de una manera clara y reiterada²

¹ Artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre:

1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

2. Siempre que no concurran las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

3. A las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural les será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas".

² STS, Sala 3ª, Sección 5ª de 23 de enero de 2017, Recurso nº 3754/2015: "(...) hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales (...) Este plus de protección se nos presenta hoy ---en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea--- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa medioambiental. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio ---TRLRS08---) se apela en el marco de la Constitución Española ---para justificar el nuevo contenido y dimensión legal--- al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47 ",

Este problema de la dispersión de las edificaciones y su efecto medioambiental, paisajístico, urbanístico y económico, unido a la despoblación del medio rural, es especialmente grave en Galicia³. La Ley 10/1995, de 23 de noviembre de Ordenación del Territorio de Galicia y el Decreto

19/2011, de 10 de febrero que aprueba las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia⁴ tratan de fomentar la dinamización de los núcleos rurales a través de la rehabilitación y reutilización de las construcciones existentes y en la mejora de infraestructuras y equipamientos.

de donde deduce "que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida". Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente", y se remite, a continuación, a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo "de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos"; y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", añadiendo que "desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada...".

³ MIGUEZ MACHO, L. Galicia y la Reforma de la Administración Local, Universidad de Santiago de Compostela, Derecho Volumen 22, nº extensión 319-336 (Noviembre de 2013): "Hay que hacer notar, asimismo, que en Galicia el factor de la dispersión poblacional no sólo no se ha atenuado en las últimas décadas, en las que se ha acelerado el despoblamiento de las zonas rurales del interior en todo el territorio nacional, sino que ha asumido nuevas formas que suponen un ulterior incremento en el coste de la prestación de los servicios. En efecto, el éxodo de la población de las zonas rurales a las urbanas y del interior a la costa ha llevado al despoblamiento de muchos núcleos rurales tradicionales, pero en contrapartida el incremento de la renta disponible por la población y la escasa sensibilidad social hacia la ordenación territorial y urbanística y la protección del paisaje y del patrimonio edificatorio tradicional han llevado a que en las áreas de influencia de las ciudades y villas y en las zonas costeras se hayan producido fenómenos de urbanización espontánea y anárquica, por lo general mediante la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, pero otras veces incluso con utilización de tipologías edificatorias netamente urbanas, que han transformado los núcleos rurales preexistentes y hecho aparecer la construcción residencial, e incluso comercial e industrial, allí donde históricamente no había habido poblamiento de ningún tipo. El legislador autonómico ha tratado de reaccionar frente a esta situación mediante las previsiones de la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que prohíbe de una manera casi total la edificación residencial en el suelo rústico y, a cambio, pretendía recuperar y revitalizar los núcleos rurales tradicionales dotándolos de un estatuto urbanístico propio mediante la potenciación de una tipología de suelo específica, el suelo de núcleo rural, con el fin de que la demanda residencial en el medio rural se concentrara en ellos. Sin embargo, esta legislación se ha tenido que reformar en profundidad en 2010, a través de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2010, de 25 de marzo, precisamente para tener en cuenta la realidad de los fenómenos de urbanización espontánea y anárquica desarrollados en las áreas de influencias de las ciudades y villas y en las zonas costeras, que han deformado profundamente los núcleos rurales tradicionales y salpicado el medio rural de viviendas unifamiliares aisladas y otras construcciones, tratando de regularizarlos y dotarlos de una mínima ordenación urbanística".

⁴ Decreto 19/2011, de 10 de febrero. "Determinaciones orientativas:

3.4.1. Los núcleos interiores vinculados al patrimonio rural establecidos por las DOT son los que aparecen relacionados en el anexo II de este documento. Dicha relación tiene carácter orientativo y podrá ser ampliada y ajustada por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico siempre que se justifique adecuadamente y en coherencia con los criterios considerados en la memoria de estas directrices para su identificación.

3.4.2. Estos núcleos se integran en un entorno de gran valor rural (natural y cultural) y paisajístico y deben conservar su carácter tradicional para acoger servicios turísticos y de ocio y otros usos con potencialidad de desarrollo. En los municipios de estos núcleos promoverán actuaciones y medidas que compatibilicen y resuelvan los posibles conflictos entre usos residenciales, turísticos, ganaderos o de la pequeña industria, por medio de la elaboración de los correspondientes instrumentos de planeamiento de desarrollo.

3.4.3. Las administraciones fomentarán medidas que favorezcan su promoción socioeconómica y que permitan generar empleo y fijar su población.

3.4.4. Los procesos de dinamización de estos núcleos se apoyarán preferentemente en la rehabilitación y reutilización de las construcciones existentes y en la mejora de infraestructuras y equipamientos. Cuando se proyecten crecimientos edificatorios estos deberán garantizar su integración con las características naturales, culturales, paisajísticas y urbanísticas del entorno".

Entiendo que en el marco de esta tendencia social, se introdujo en Galicia la normativa urbanística que regulaba la rehabilitación de los edificios de carácter tradicional por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre⁵, que modificó el artículo 40 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística de dicha Comunidad (en adelante LOUGA)⁶, con el fin de facilitar la concentración de la población en los núcleos y las edificaciones ya existentes, posibilitando su renovación y rehabilitación cuando estas fueran antiguas y reduciendo así, con esta opción legislativa, los efectos negativos que el aumento de nuevas edificaciones aisladas en el medio rural tiene sobre los elementos ambientales y sobre el paisaje⁷, además de facilitar la repoblación del medio rural. Actualmente se regula en el artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero del Suelo de Galicia (en adelante LSG)⁸.

Esta normativa ha creado un régimen especial para las edificaciones tradicionales permitiendo que se puedan utilizar para diferentes usos, incluyendo su ampliación sin cumplir algunos parámetros urbanísticos. No obstante, se plantean problemas de interpretación que este trabajo trata de exponer, haciendo un análisis de la evolución legislativa de los requisitos establecidos para su aplicación y de los exigidos actualmente, en una labor de integración.

Como antecedente es conveniente reseñar que sobre este artículo 40 LSG no se planteó ninguna discrepancia de competencias con el Estado en relación con la protección del suelo en situación de rural y el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (R. Del 7/2015 de 30 de octubre)⁹.

⁵ Exposición de Motivos de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre: "El medio rural constituye uno de los grandes ejes sobre los que pivota la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, propugnando la consolidación de la red de núcleos tradicionales existentes; evitando la dispersión de la urbanización y de las edificaciones; poniendo especial atención en la recuperación ambiental y en las áreas estratégicas y sensibles del territorio para conservar, recuperar y poner en valor el patrimonio natural y cultural de nuestro territorio; y promoviendo una gestión inteligente y sostenible del suelo. Entre las nuevas medidas incorporadas destacan las siguientes:

b) La regulación del régimen del suelo de núcleo rural para facilitar la edificación concentrada de modo que puedan atenderse las demandas de expansión de los asentamientos tradicionales.

e) La recuperación de nuestro patrimonio arquitectónico tradicional, permitiendo la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales existentes en el medio rural y su destino a vivienda, equipamientos y usos turísticos.

f) La posibilidad de expansión de los establecimientos legalmente establecidos en el suelo rústico, sin perjuicio de que los nuevos establecimientos industriales y terciarios hayan de ubicarse en los suelos urbanizados adecuados para estos usos.

g) La revisión de determinadas condiciones de edificación a fin de garantizar el mantenimiento del carácter rural de los terrenos, procurando el menor consumo de suelo y la recuperación del paisaje natural".

⁶ Artículo 40 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, en su versión dada por la ley 15/2004 de 29 de diciembre.

Edificaciones existentes de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico:

"Se permitirá en cualquier categoría de suelo rústico, previa autorización autonómica con arreglo al procedimiento establecido por el art. 41, la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales o de singular valor arquitectónico, que podrán ser destinadas a vivienda y usos residenciales, a actividades turísticas y artesanales o a equipamientos de interés público. La reconstrucción o rehabilitación habrá de respetar el volumen edificable preexistente y la composición volumétrica original. Asimismo, previa autorización autonómica, podrá permitirse por razones justificadas su ampliación, incluso en volumen independiente, sin sobrepasar el 10% del volumen originario de la edificación tradicional. Excepcionalmente, la ampliación podrá alcanzar el 50% del volumen de la edificación originaria cumpliendo las condiciones establecidas por los arts. 42 y 44 de la presente ley".

⁷ CANTÓ LÓPEZ M^a TERESA. La vivienda Familiar en el Suelo no Urbanizable. Editorial Lustel, edición 2007, página 35: "Frente a estas circunstancias sociales que favorecen su difusión en el territorio, las consecuencias del establecimiento de estas edificaciones (se refiere a la edificaciones aisladas) pueden provocar una serie de efectos negativos en la calidad de los elementos ambientales y sobre el paisaje, causados en gran medida por la transformación y ocupación del suelo, en ocasiones necesarias para llevar los servicios adecuados al medio rural (saneamiento, electricidad, telefonía...). Así, desde esta perspectiva, el suelo se presenta como un recurso limitado no renovable, cuya ordenación y gestión adecuada ha de estar dirigida por el principio del desarrollo sostenible, definido por el Informe Brundtland como "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades".

2. REQUISITOS

Entre las versiones del artículo 40 de la LOUGA y el 40 de la LSG existen importantes diferencias, que iremos analizando tomando como referencia la redacción actual del mismo.

2.1. Clases de suelo y tipo de edificación

La LSG extiende el régimen especial de las edificaciones tradicionales a “cualquier categoría de suelo de núcleo o de suelo rústico”, mientras que en la versión del año 2004 sólo se incluía el suelo rústico. Sin embargo la redacción actual se refiere sólo a las edificaciones tradicionales, mientras que la versión del año 2004 abarcaba no sólo las tradicionales sino también a las edificaciones “de singular valor arquitectónico”. La evolución ha sido en el sentido de ampliar el tipo de suelo en el que puede estar asentada la edificación, pero reduciéndola a la tradicional y excluyendo, al menos en su dicción literal, las singulares por su valor arquitectónico.

En la LSG se define, además, lo que se ha de entender por edificación tradicional: “A los efectos de lo previsto en este artículo, se considerarán 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 urbana”. Entendemos que se trata de una seudodefinition por dos razones:

1ª.- Porque no incluye ninguna referencia a la tipología tradicional de Galicia, lo cual

puede contribuir a considerar como tradicionales edificaciones que son absolutamente contrarias a dicha tipología.

2ª.- Porque la definición de edificación tradicional se hace exclusivamente con referencia a una fecha aleatoria (la de entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el 25 de mayo de 1975) y, aunque ofrezca mayor seguridad jurídica, lo hace de una forma inmotivada, sin la justificación adecuada.

El artículo 63 del Decreto 143/2016 de 22 de septiembre que aprueba el Reglamento de la LSG (en adelante RLSG) aclara que se entiende por “existente”, en los siguientes términos: “Por edificación existente se entiende aquella que estuviese finalizada en la fecha indicada, pudiendo acompañarse, para acreditar tal extremo, cualquier medio de prueba admisible en derecho. Al mismo tiempo, la construcción deberá presentar un grado de conservación tal que permita apreciar sus características esenciales”.

Surge entonces la duda de si los edificios que se hayan finalizado con posterioridad a dicha fecha (25 de mayo de 1975) y que estén ubicados en suelo de núcleo rural tradicional, quedan excluidos en cualquier caso, aún cuando tuviesen las características de la tipología tradicional. Si se aplica literalmente el art. 40 LSG, y por ser la licencia un acto reglado, tal y como más adelante se afirma, estos edificios quedarían

excluidos del ámbito del mismo. No obstante se podría entender que al no estar finalizados en el plazo legalmente establecido se pueden considerar como una edificación en obras para la que se solicitaría una nueva licencia por caducidad de la anterior. Es fundamental para buscar una solución a esta cuestión partir de los requisitos legalmente exigidos, con carácter general, para la existencia de la tipología tradicional de las edificaciones en suelo de núcleo rural tradicional: Que sean identificables en las fotografías aéreas del «vuelo americano» del año 1956 y que tengan una estructura reconocible como tradicional de la arquitectura popular de Galicia (artículo 33 del RLSG¹⁰). Si el edificio en obras está sustancialmente finalizado y tiene la tipología tradicional entiendo que se podría permitir un aumento de volumen (no otros parámetros) similar o igual al del artículo 40 LSG, pero aplicando no está norma sino la del art. 24.7 LSG¹¹, que permite para las nuevas edificaciones en suelo de núcleo rural tradicional superar el volumen similar al de las edificaciones

tradicionales existentes por exigencias del uso o actividad, sin establecer límite alguno y para cualquier tipo de actividad o uso. En una interpretación integradora y lógica se podría concluir que a una edificación sita en un núcleo rural tradicional, con tipología tradicional y popular de Galicia e identificable entre las existentes en el año 1956, que por alguna razón no se hubiese finalizado en su totalidad antes del 25 de mayo de 1975, le sería aplicable un régimen similar al del artículo 40 LSG en cuanto a la ampliación de volumen, sin superar el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional y para cualquiera de los usos previstos en dicho artículo, siempre que sea imprescindible por exigencias del uso o actividad.

Esta solución entiendo que podría aplicarse por las mismas razones, no sólo para el volumen sino también para otros parámetros, cuando se trate de edificaciones en suelo rústico con fundamento en el art. 39 LSG y lo expuesto en el párrafo anterior¹².

¹⁰ Artículo 33 RLSG: “ Al mismo tiempo, la tipología tradicional de las edificaciones vendrá determinada por el cumplimiento de estas dos condiciones:

- a) Que sean identificables en las fotografías aéreas del «vuelo americano» del año 1956.
- b) Que tengan una estructura reconocible como tradicional de la arquitectura popular de Galicia”.

¹¹ Art. 24.7 LSG: “Las nuevas edificaciones que se pretendan ubicar en los núcleos rurales tradicionales se identificarán con las características propias del lugar, estando encaminadas a consolidar la trama rural existente. Todas ellas cumplirán las siguientes condiciones:

- a) Las características tipológicas, estéticas y constructivas y los materiales, colores y acabados serán acordes con el paisaje rural y las construcciones tradicionales del asentamiento, sin perjuicio de otras propuestas que se justifiquen por su calidad arquitectónica.
- b) El volumen máximo de la edificación será similar al de las edificaciones tradicionales existentes, salvo cuando resulte imprescindible superarlo por exigencias del uso o actividad. En todo caso, habrán de adoptarse las medidas correctoras necesarias para garantizar el mínimo impacto visual sobre el paisaje y la mínima alteración del relieve natural de los terrenos”.

¹² Art. 39 LSG: “Para poder obtener el título habilitante municipal de naturaleza urbanística, o la autorización autonómica en los supuestos previstos en el artículo 36, para cualquier clase de edificaciones o instalaciones en el suelo rústico, habrá de justificarse el cumplimiento de las siguientes condiciones:

c) Cumplir las siguientes condiciones de edificación:

- El volumen máximo de la edificación será similar al de las edificaciones tradicionales existentes, salvo cuando resulte imprescindible superarlo por exigencias del uso o actividad. En todo caso, habrán de adoptarse las medidas correctoras necesarias para garantizar el mínimo impacto visual sobre el paisaje y la mínima alteración del relieve natural de los terrenos.
- Los cierres de fábrica no podrán exceder de 1,5 metros de altura, debiendo adaptarse al medio en que se ubiquen.
- La altura máxima de las edificaciones no podrá exceder de dos plantas ni de 7 metros medidos en el centro de todas las fachadas, desde la rasante natural del terreno al arranque inferior de la vertiente de cubierta.

Excepcionalmente, podrá excederse dicha altura cuando las características específicas de la actividad, debidamente justificadas, lo hicieran imprescindible”.

⁸ Artículo 40 de la ley 2/2016, de 10 de febrero. Edificaciones existentes de carácter tradicional:

“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. Previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, y sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos de aplicación salvo el límite de altura, se permitirá su rehabilitación y reconstrucción y, por razones justificadas, su ampliación incluso en volumen independiente, sin superar el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional. En cualquier caso, habrán de mantenerse las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria. A los efectos de lo previsto en este artículo, se considerarán 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 urbana”.

⁹ Resolución de 11 de octubre de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (BOE 259/2016, de 26 de octubre de 2016).

2.2. Tipos de actuaciones y usos

Tanto en la versión del año 2004 como en la actual el tipo de actuación permitida es la reconstrucción, rehabilitación y, por razones justificadas, la ampliación. Las dos primeras se permiten de forma automática si se cumplen los demás requisitos legales. La ampliación exige además la justificación de la misma.

La finalidad de estas actuaciones ha de ser que la edificación tradicional se destine a alguno de los siguientes usos: residenciales, terciarios o productivos, actividades turísticas, artesanales, pequeños talleres y equipamientos. La actual versión es más amplia que la del año 2004, que los limitaba a “vivienda y usos residenciales, a actividades turísticas y artesanales o a equipamientos de interés público”. Ahora se introducen los usos terciario, productivo, pequeños talleres y equipamientos, tanto públicos como privados. También se modifica el margen de la ampliación que pasa del 10% al 50% del volumen, como máximo, y aunque dicha ampliación no está motivada entiendo que su razón de ser es permitir que la ampliación sea efectiva a efectos sociales y económicos y no un mero reajuste de volúmenes sin trascendencia a dichos efectos.

Estos usos se definen en el Anexo I del RLSG.

2.3. Título habilitante

Sólo se exige “el título habilitante municipal de naturaleza urbanística”. En la Ley 15/2004 se exigía la previa autorización autonómica, además del título habilitante municipal.

3. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEA LA AMPLIACIÓN

Como se ha dicho, están permitidas las actuaciones de ampliación pero siempre que se cumplan las condiciones legales:

1.- Para que se otorgue el título habilitante municipal de naturaleza urbanística que permita la ampliación, tienen que darse “razones justificadas”.

Como precedente es necesario reseñar que la LSG, en su artículo 24.7, refiriéndose a la construcción de nuevas edificaciones en suelo de núcleo rural, aún cuando no sean tradicionales a los efectos del artículo 40, permite superar el volumen máximo similar de las edificaciones tradicionales ya existentes cuando así lo exija el uso o la actividad (véase nota 8). Esta expresión “así lo exija el uso o la actividad” constituiría en sí misma una causa justificada.¹³

No obstante, este requisito legal (“razones justificadas”) parece estar en contradicción con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que reiteradamente afirma que la licencia urbanística es un acto administrativo reglado, constituyendo un acto debido, en cuanto necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable. E incluso el Tribunal Supremo, en su sentencia de 17 de febrero de 2015¹⁴ afirma que ese carácter reglado impide que el ordenamiento contenga preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión de otorgar la licencia.

Aplicando esta consolidada jurisprudencia, el requisito legal (“razones justificadas”) sería incompatible con la misma por cuanto otorga a la administración una discrecionalidad de la que carece, salvo que se entienda en el sentido de que se cumple si se respetan todas las exigencias legales, tanto administrativas, como urbanísticas y sectoriales. En ningún caso las razones justificadas pueden depender de razones de oportunidad, irracionales o arbitrarias, sino

sólo de razones legales, aún cuando se apliquen conceptos jurídicos indeterminados. Entre estos se encuentra, y será muy relevante, el de protección del medio ambiente, concretamente el aspecto referido al paisaje, que aparece regulado en los artículos 24 y 26 (suelo de núcleo rural), 34 y 39 (suelo rústico), 58 (plan general de ordenación municipal) 71 (planes especiales) y 91 y 92 (normas de aplicación directa), todos de la LSG¹⁵.

No obstante, el artículo 143 de la LSG establece que las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y del planeamiento urbanístico, en ningún caso su otorgamiento depende de “razones justificadas” que no sean el cumplimiento de la normativa aplicable. Entiendo que, para otorgar la licencia de ampliación de edificación tradicional, no se pueden exigir razones justificadas que no sean las legales, cuando las mismas no se exigen para la intervenciones en inmuebles declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos (art. 142.2.b LSG).

2.- Se permite que la ampliación se produzca en volumen independiente.

Se plantea la duda de que se entienda por volumen independiente, si se trata de un volumen necesariamente adosado al existente o puede estar separado del mismo. En este sentido es esclarecedora la Instrucción 1/2016, de 29 de abril, de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Xunta de Galicia (EDJ 2016/53167), que interpreta la Disposición Transitoria Cuarta de la LSG, que se refiere a las explotaciones e instalaciones de apoyo a la actividad agropecuaria y forestal y afirma que en ellas “podrán permitirse, previa obtención de licencia urbanística municipal, las obras de conservación y reforma, así como las ampliaciones sin superar el 50 % del volumen originario de la edificación, y sin necesidad de cumplir los parámetros contemplados en el artículo 39 de la presente ley, excepto el límite de altura...”. Pues bien, en el último párrafo de la letra b) del apartado segundo, refiriéndose al emplazamiento de la ampliación, afirma que “si bien en la nueva ley del suelo no se indica expresamente la posibilidad de ampliaciones «incluso en volumen independiente» que sí figuraba en la redacción de la anterior disposición transitoria, nada lo impide. En todo caso, la ampliación deberá realizarse en la parcela original”. Parece quedar claro que el único requisito exigido en este caso

¹³ IGLESIAS GONZÁLEZ J. FELIPE, *Novedades en el régimen jurídico de la clasificación del suelo en la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 308 (Septiembre- Octubre de 2016, páginas 39-62): “se varían sustancialmente las condiciones para la construcción de nuevas edificaciones en los núcleos rurales, que eran muy prolifas en el artículo 29 de la LOUGA y que quedan reducidas en el artículo 24.7 LSG”.

¹⁴ STS 17 de febrero de 2015 (EDJ 2015/237816): “Sabido es que, a salvo los supuestos de licencias provisionales o a precario, la obligatoriedad de los planes implica que el uso de los predios no podrá apartarse del destino previsto en ellos, debiendo por tanto otorgarse o denegarse las licencias con carácter general de forma reglada, según que la actuación que se pretenda llevar a cabo resulte adaptada o no a la ordenación urbanística, como previene el artículo 180.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio. Carácter reglado que constituye un importante límite incluso para la característica discrecionalidad administrativa de planeamiento, impidiendo que el ordenamiento contenga preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión de que se trata, sin perjuicio de la licitud de la utilización en algún caso de los llamados conceptos jurídicos indeterminados, en cuanto estos, a diferencia de aquélla, sólo admiten una única solución justa. Con reiteración que excusa de toda cita viene declarando en tal sentido el Tribunal Supremo que la licencia urbanística es un acto administrativo de autorización reglada por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado, verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público, tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente, pues, si es ésta la que determina el contenido del derecho de propiedad, es claro que este derecho ha de ejercitarse dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos por el ordenamiento urbanístico, siendo la licencia de que se trata de naturaleza rigurosamente reglada, constituyendo un acto debido, en cuanto necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable”. En el mismo sentido se citan la STS Sala 3ª, Sección 5ª de 19 de enero de 2016, Recurso 3760/2014 y STS de Sala 3ª, Sección 5ª de 17 de diciembre de 2015, Recurso 2696/2014.

¹⁵ BUSTILLO BOLADO R., *La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana: especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos*, Revista de Urbanismo y Edificación, Aranzadi, número 30. Enero-Abril 2014. Determina que se entienda por paisaje a efectos jurídicos y constitucionales.

es que la ampliación esté dentro de la parcela, este o no adherida al volumen existente. Entiendo que, por analogía y también por aplicación de los criterios de interpretación de los artículos 3 y 4 del Código Civil, esta interpretación sería aplicable en los casos del artículo 40 LSG.

3.- La ampliación no podrá superar el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional.

Para determinar que se entiende por volumen, de nuevo acudo a lo establecido en la citada Instrucción 1/2016, de 29 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Xunta de Galicia, que en su apartado segundo, letra b):

“– El concepto de volumen se corresponde, igual que antes, con la medida espacial en tres dimensiones (m³), estando determinado por las condiciones de superficie ocupada en planta por las edificaciones, multiplicada por la correspondiente altura.

– Como volumen originario, se considerará el de las construcciones existentes a 1 de enero de 2003. Podrán considerarse todas las edificaciones integrantes de la explotación, acumulando sus volúmenes, siempre que se encuentren en la misma parcela.

– No se computarán las construcciones o instalaciones bajo rasante”.

En la medida que resulte aplicable por analogía, el volumen viene definido en m³, incluyendo cualquier edificación tradicional que exista en el inmueble, estén o no unidas, sin computar las construcciones o instalaciones bajo rasante, y sólo las existentes el 25 de mayo de 1975, cuando entró en vigor la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, a la que se refiere expresamente el artículo 40 LSG.

La sentencia del TSJ de Galicia de 9 de mayo de 2013 (EDJ 2013/101568) refiriéndose al artículo 40 de LOUGA afirma que para el cómputo del volumen no se tendrán en cuenta las edificaciones auxiliares de la principal, si aquellas no reúnen los requisitos para considerarlas edificaciones tradicionales¹⁶. No obstante con la actual redacción del artículo 40 LSG, si esas edificaciones auxiliares estuviesen finalizadas antes del 25 de mayo de 1975 si sería razonable que su volumen computase, aplicando por analogía lo dispuesto en la Instrucción 1/2016, de 29 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Xunta de Galicia: “Como volumen originario, se considerará el de las construcciones existentes a 1 de enero de 2003. Podrán considerarse todas las edificaciones integrantes de la explotación, acumulando sus volúmenes, siempre que se encuentren en la misma parcela” (apartado segundo, letra b, ya citado).

Se ha de tener en cuenta también la definición de volumen que se establece en el Anexo I del RLSG.¹⁷

¹⁶ Sentencia TSJG de 9 de mayo de 2013: “Tal y como se afirma en la sentencia apelada, la potenciación del medio en que se ubiquen evidentemente se refiere al medio rústico en que se emplazan. Y cuando en el artículo 40 admite que se permitirá en cualquier categoría de suelo rústico, previa autorización autonómica con arreglo al procedimiento establecido por el artículo 41, la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales o de singular valor arquitectónico, que podrán ser destinadas a vivienda y usos residenciales, a actividades m turísticas y artesanales o a equipamientos de interés público, habiendo de respetar la reconstrucción o rehabilitación el volumen edificable preexistente y la composición volumétrica original -e incluso admite la posibilidad de que previa autorización autonómica se pueda permitir, por razones justificadas, su ampliación, incluso en volumen independiente, sin sobrepasar el 10% del volumen originario de la edificación tradicional, e incluso excepcionalmente la ampliación puede alcanzar el 50% del volumen de la edificación originaria cumpliendo las condiciones establecidas por los artículos 42 y 44 de la presente ley; es lo que permite la posibilidad de que se autoricen las obras de la edificación principal, pero en modo alguno se pueden extender a las edificaciones auxiliares, que no son una edificación tradicional o de singular valor arquitectónico, no pudiendo olvidarse que la autorización turística contempla cinco habitaciones, no estos anexos, de forma que carece de trascendencia el que el sótano compute o no a efectos de edificabilidad, porque la carpa para uso hostelero de comedor y sótano no son legalizables, no guardan relación con la actividad de turismo rural, dado que es una casa de labranza con cinco habitaciones, que es el uso que tiene autorizado por la Dirección General de Turismo. Se trata de usos prohibidos en suelo rústico de protección ordinaria, artículos 33 y 36, y caso de pretender una licencia provisional para la instalación de la carpa, habrá de solicitarla”.

4.- En cualquier caso, habrán de mantenerse las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria.

4. CONCLUSIONES

Se podrían establecer las siguientes conclusiones principales:

Primera: El artículo 40 LSG es de aplicación a las edificaciones existentes finalizadas antes del 25 de mayo de 1975, y podría ser aplicable un régimen similar a las finalizadas después de dicha fecha si están en suelo de núcleo tradicional y tienen la tipología tradicional y popular de Galicia y son identificables en el “vuelo americano” del año 1956, a través del artículo 27.4 de la LSG. También sería aplicable un régimen similar a las edificaciones en suelo rústico aplicando el art. 39 LSG.

Segunda: El requisitos legal “razones justificadas” para autorizar la ampliación debería entenderse en el sentido de que se cumple si se respetan todas las exigencias legales, tanto administrativas, como urbanísticas y sectoriales, porque entenderlo de otra forma daría a la administración una discrecionalidad de la que carece para otorgar el título habilitante municipal de naturaleza urbanística, al ser este reglado según consolidada jurisprudencia.

Tercera: La expresión “ampliación incluso en volumen independiente” debería entenderse en el sentido de que la ampliación autorizada esté dentro de la parcela, este o no adherida al volumen de la edificación tradicional existente.

Cuarta: Para el cómputo del volumen se debería tener en cuenta no sólo el de la edificación principal sino también el de las auxiliares si todas ellas son edificaciones tradicionales existentes con anterioridad al 25 de mayo de 1975.

¹⁷ Anexo I RLSG – Volumen de la edificación: espacio delimitado por los paramentos exteriores de una construcción, edificación o instalación, independientemente de que su interior pueda estar vinculado a un uso determinado o sea un espacio no utilizable.

No computarán como aumento de volumen:

¹⁹ Los cierres de los paramentos frontales de terrazas y balcones que ya estén cubiertos y cerrados por tres orientaciones, que no se realicen con elementos opacos o de fábrica.

²⁰ La instalación de toldos sobre lo terreno, las terrazas o en fachadas, cuando se realice mediante estructuras ligeras desmontables y sin cierres laterales.

³⁰ Cuando quede suficientemente acreditada su necesidad, y con la menor incidencia posible:

– La ejecución de obras e instalaciones tendentes a la adecuación a la normativa de accesibilidad, incluyendo la instalación de nuevos ascensores y sus casetas de operaciones en las azoteas de los edificios.

– Las obras e instalaciones que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sismorresistente y de protección contra incendios.

– Las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos básicos relacionados en la normativa vigente en materia de ordenación de la edificación.

– Las actuaciones de mejora de la envolvente que se realicen para reducir la demanda energética en edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero.