



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 61_xaneiro-xuño 2021 | pp. 113-138
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i61.4723>
© Francisco Javier Carro Castro
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 02/03/2021 | Aceptado: 16/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

As edificacións tradicionais do artigo 40 da Lei do solo de Galicia: concepto, evolución e análise

Las edificaciones tradicionales del artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia: concepto, evolución y análisis

Traditional buildings of the article 40 in the Galician urban Law: concept, evolution and analysis

61 Regap

Regap



ESTUDIOS

FRANCISCO JAVIER CARRO CASTRO
Graduado en Dereito
Graduado en Enxeñaría de Edificación
Arquitecto técnico
Subinspector urbanístico

<https://orcid.org/0000-0001-6643-0247>

francisco.javier.carro.castro@xunta.gal

Resumo: A regulación das edificacións tradicionais na lexislación urbanística de Galicia é un feito consolidado no tempo, logo da súa contemplación na anterior LOUGA e na actual Lei do solo de Galicia. Así e todo, esta continuidade é máis aparente que real, xa que os cambios introducidos con esta última norma son significativos.

Este traballo constitúe unha análise e unha reflexión sobre os conceptos que integran a norma e os efectos que provocan os cambios introducidos nos últimos anos, que marcan un cambio de tendencia.

Palabras clave: Edificacións tradicionais, Lei 19/1975, do 2 de maio, patrimonio, características, recuperación, grao de conservación, rehabilitación, reconstrución, ampliación, modificacións.

Resumen: La regulación de las edificaciones tradicionales en la legislación urbanística de Galicia es un hecho consolidado en el tiempo, tras su contemplación en la anterior LOUGA y en la actual Ley del suelo de Galicia. No obstante, esta continuidad es más aparente que real, ya que los cambios introducidos con esta última norma son significativos.

Este traballo constitúe un análise y una reflexión sobre los conceptos que integran la norma y los efectos que provocan los cambios introducidos en los últimos años, que marcan un cambio de tendencia.

Palabras clave: Edificaciones tradicionales, Ley 19/1975, de 2 de mayo, patrimonio, características, recuperación, grado de conservación, rehabilitación, reconstrucción, ampliación, modificaciones.

Abstract: The regulation of traditional buildings in the urban planning legislation in Galicia is a fact consolidated over time, after its treatment in the previous LOUGA and in the current Galician urban Law. However, this continuity is more apparent than real since changes introduced by this last rule are significant. This paper constitutes an analysis and a reflection on the concepts that make up the law and the effects caused by changes introduced in recent years, which determine a change in trend.

Key words: Traditional buildings; Law 19/1975, of May 2, heritage, characteristics, recovery, conservation degree, rehabilitation, reconstruction, enlargement, modifications.

SUMARIO: 1 Enfoque. 2 O concepto consolidado de edificación tradicional. 3 A norma e a súa evolución. 3.1 O novo título. 3.2 Edificacións existentes. 3.3 O mantemento das características esenciais. 3.4 Grao de conservación. 3.5 Aplicación ao solo de núcleo rural. 3.6 Novos usos permitidos. 3.7 A competencia. 3.8 Os parámetros urbanísticos. 3.9 A reforma. 3.10 A xustificación das razóns da ampliación. 3.11 Incremento do 50% do volume orixinal. 3.12 Anterioridade á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio. 4 A interacción coas previsións establecidas nas normativas sectoriais. 5 Fomento da recuperación do patrimonio construído. 6 A prohibición de demolición de edificacións de valor histórico ou etnográfico. 7 Conclusión.

1 Enfoque

As edificacións tradicionais galegas foron amplamente estudadas desde mediados do século XX¹. Non obstante, no ámbito da lexislación urbanística, o punto de partida da regulación das edificacións existentes “de carácter tradicional ou *de singular valor arquitectónico*” atopámolo na Lei 15/2004, do 29 de decembro, de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA)². Dentro dunha estratexia de conservación, recuperación e posta en valor do patrimonio natural e cultural do noso territorio, esta norma modifica o contido do artigo 40 da LOUGA, que deixa de dedicarse ao “solo rústico de protección de espazos naturais” para regular as “*edificacións existentes de carácter tradicional ou de singular valor arquitectónico*”.

O contido deste artigo mantívose inalterado durante a vixencia da LOUGA, pero coa Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG), introducíronse numerosos conceptos novos. Esas sucesivas incorporacións achegaron complexidade á norma e xeraron certas tensións internas que pola súa vez provocaron –e seguen provocando– a necesidade de novas modificacións aclaratorias.

¹ Os inicios dos estudos da cultura en Galicia asóciase ao Seminario de Estudos Galegos, fundado en 1923, aínda que o primeiro estudo das construcións populares se considera que é a obra *Etnografía. Cultura material*, de Xaquín LORENZO FERNÁNDEZ, xestada na emigración galega en Bos Aires no ano 1962.

² No ano 1997 o conselleiro Cuiña Crespo propuxérase crear unha lei de protección da arquitectura popular. O que finalmente se aprobou foi a Lei 9/2002, que, a pesar de que se ocupaba da “*protección do medio rural*”, contiña escasas referencias a esta particular arquitectura.

Atopámonos ante unha norma xurídica que utiliza numerosos conceptos técnicos –algún dos cales redefine– e que é o resultado dun proceso de incorporacións sucesivas.

A transformación que sufriu a norma desde as súas orixes ata a actualidade é considerable e as modificacións lamentablemente non estiveron acompañadas dunha exposición de motivos que axude a dirixir as necesarias interpretacións para a súa aplicación. Por este motivo, faise necesaria unha análise minuciosa do seu contido, acompañada de interpretacións autorizadas non exentas de crítica. Só así se poderá acadar unha aplicación correcta da norma.

2 O concepto consolidado de edificación tradicional

O tipo de arquitectura a que nos estamos a referir tivo múltiples acepcións ao longo do século XX. Algunhas delas son “indíxena”, “espontánea”, “anónima”, “inmutable”, “inculta”, “folclórica”³, “popular”, “vernácula”, “rural”, “tradicional”, “autóctona”, “típica”, “autoconstruída”, “sen arquitectos”⁴, “rexional”, “rústica”, “primitiva”, “pintoresca”, “corrente”, “común” ou “local”⁵.

Trátase dunha mostra de manifestación popular que comezou a estudarse en España a principios do século XX⁶, como parte integrante do patrimonio histórico e cultural, a través de obras de Manuel BARTOLOMÉ COSSÍO, Vicente LAMPÉREZ Y ROMEA, Leopoldo TORRES BALBÁS ou Fernando GARCÍA MERCADAL⁷.

O Plan Nacional de Arquitectura Tradicional⁸ publicado no ano 2015 como parte integrante dos Plans Nacionais de Patrimonio Cultural, con fundamento na Lei de patrimonio histórico, define a arquitectura tradicional como o “conxunto de construcións que xorden da implantación dunha comunidade no seu territorio e que manifestan na súa diversidade e evolución a súa adaptación ecolóxica, tanto aos condicionantes e recursos naturais, como aos procesos históricos e modelos socioeconómicos que se desenvolveron

³ ASENSIO RODRÍGUEZ, A., DOMÍNGUEZ VIÑAS, R. e RUIZ TRUEBA E., *Miradas a la arquitectura Popular Española. Colección fotográfica de Carlos Flores*, Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, Valladolid, 2017, p. 11.

⁴ ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, E., “El descubrimiento y la puesta en valor de la arquitectura popular: de Fernando García Mercadal a Luis Feduchi”, Biel Ibáñez, M.P. e Hernández Martínez, A. (coords.), *Lecciones de los maestros. Aproximación histórico-crítica a los grandes historiadores de la arquitectura española (Seminario Celebrado en Zaragoza los días 26, 27 y 28 de noviembre de 2009)*, Instituto Fernando El Católico, Universidade de Zaragoza, Zaragoza, 2011, p. 186.

⁵ CERQUEIRA, F., “Estudios da arquitectura lusa. Das Arquitecturas Populares Tradicionais”, *Observe Magazine*, n. 13, xaneiro 2020, p. 40.

⁶ Asíciase este proceso co fenómeno da alfabetización, coa prensa, a fotografía, a creación en 1876 da *Institución Libre de Enseñanza* ou a perda das últimas colonias (Cuba, Puerto Rico e Filipinas) no ano 1898.

⁷ MUÑOZ COSME, A., “La Arquitectura Tradicional. Paisaje cultural, historia social y patrimonio inmaterial”, Muñoz Cosme, A. (dir.), *Libro colectivo: Patrimonio Cultural de España. N. 8. Arquitectura Tradicional. Homenaje a Félix Benito*, Ministerio de Educación, Cultura e Deporte, Madrid, 2014, p. 11.

⁸ É un dos plans máis recentes dunha serie que comeza no ano 1990, co *Plan de Catedrais*, ao que lle seguiron o de *Protección do Patrimonio Arqueolóxico Subacuático* (2007), *Patrimonio Industrial* (2011), *Abadías, Mosteiros e Conventos* (2012), *Arquitectura Defensiva* (2012), *Paisaxe Cultural* (2012), *Conservación do Patrimonio Cultural do Século XX* (2014), *Salvagarda do Patrimonio Cultural Inmaterial* (2011), *Investigación en Conservación do Patrimonio Cultural* (2011), *Conservación Preventiva* (2011) e *Educación e Patrimonio* (2012). Despois deste plan aprobáronse o de *Conservación do Patrimonio Fotográfico* (2015) e *Emerxencias e Xestión de Riscos en Patrimonio Cultural* (2015).

en cada lugar”⁹. Constitúen así “un destacado referente entre os sinais de identidade culturais da comunidade que a xerou, e é o resultado de experiencias e coñecementos compartidos, transmitidos e enriquecidos dunha xeración a outra”.

No caso concreto de Galicia, as orixes do estudo das construcións populares remontáanse a mediados do século XX coa obra *Etnografía. Cultura material* do etnógrafo ourensán LORENZO FERNÁNDEZ¹⁰. Pero máis recentemente os profesores LLANO¹¹ e CAAMAÑO SUÁREZ¹² realizaron extensos traballos relativos a este tipo de arquitectura. Non obstante, TORRES BALBÁS xa describira perfectamente a edificación tradicional galega, que identificaba con casas con “muros de grandes perpiaños graníticos, ben aparelados algunhas veces e postos a espello; rudamente labrados, outras, con aparencia ciclópea, ou de cachotaría, reservando entón os perpiaños para os ángulos. Fortemente sinaladas adoitan quedar as xuntas, en ocasións por un rexuntado de cal; outras, branqueáanse totalmente os muros, mesmo cando sexan de cantaría”¹³.

O profesor CAAMAÑO SUÁREZ entende que a característica predominante da casa-vivenda tradicional é a súa funcionalidade, dando servizo á economía agraria ou mariñeira, así como tamén residencia ao agricultor ou mariñeiro e á súa familia¹⁴. Entende tamén que a parte construtiva máis importante é o muro¹⁵, cuns grosos que varían entre os 50 e os 80 centímetros¹⁶. A pesar diso, existe unha gran variedade de tipoloxías que levou diversos autores a realizar unha clasificación. A máis comunmente aceptada en canto á diversidade das edificacións tradicionais é a dos seis tipos diferenciados que establece o profesor LLANO na súa obra *Arquitectura popular en Galicia*. Trátase da arquitectura da casa redonda ou palloza, a das serras orientais, a da Terra Chá, as das agras coruñesas, a meridional e a mariñeira¹⁷.

3 A norma e a súa evolución

A Lei 15/2004, do 29 de decembro, de modificación da LOUGA, estableceu a regulación das edificacións existentes “de carácter tradicional ou de singular valor arquitectónico”, que se mantivo inalterada ata a aprobación da vixente Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG); o seu contido foi o seguinte:

⁹ CARRIÓN GÚTIEZ, A. (coord.), *Plan Nacional de Arquitectura Tradicional*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2015, p. 7.

¹⁰ LORENZO FERNÁNDEZ, X., *Etnografía. Cultura material*, Ediciones Boreal, A Coruña, 2013.

¹¹ LLANO CABADO, P. de, *Arquitectura popular en Galicia*, Publicacións do Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, Santiago de Compostela, 2019 (ed. rev.).

¹² CAAMAÑO SUÁREZ, M., *As construcións da arquitectura popular*, Consello Galego de Colexios de Aparelladores e Arquitectos Técnicos, A Coruña, 2003.

¹³ TORRES BALBÁS, L., *La vivienda popular en España*, 1930, p. 142. Acceso web: <http://oa.upm.es/34265/> p. 260.

¹⁴ CAAMAÑO SUÁREZ, M., *A casa popular*, Cadernos do Museo do Pobo Galego, Santiago de Compostela, 1999, p. 18.

¹⁵ Non en van é un dos elementos que adoita permanecer en pé nas múltiples edificacións tradicionais en ruína, dispersas polo noso territorio, que foron perdendo paulatinamente elementos como balcóns, carpintarías, forxados ou a cuberta. A robusta construción de moitos deles é mostra dunha técnica depurada tras séculos de utilización.

¹⁶ CAAMAÑO SUÁREZ, M., *A casa popular*, cit., p. 23.

¹⁷ Cada unha destas arquitecturas diferénciase das demais baseándose nunhas características morfoloxías concretas e no emprego dunhas técnicas e materiais determinados.

“Permitirase en calquera categoría de solo rústico, logo de autorización autonómica conforme o procedemento establecido polo artigo 41, a reconstrución e rehabilitación das edificacións tradicionais ou de singular valor arquitectónico, que poderán ser destinadas a vivenda e usos residenciais, a actividades turísticas e artesanais ou a equipamentos de interese público. A reconstrución ou rehabilitación deberá respectar o volume edificable preexistente e a composición volumétrica orixinal. Así mesmo, logo de autorización autonómica, poderá permitirse por razóns xustificadas a súa ampliación, mesmo en volume independente, sen superar o 10 % do volume orixinario da edificación tradicional. Excepcionalmente, a ampliación poderá alcanzar o 50 % do volume da edificación orixinaria cumprindo as condicións establecidas polos artigos 42 e 44 desta lei”.

Posteriormente, a vixente LSG estableceu unha nova redacción, empezando polo título, que pasou a ser “edificacións existentes de carácter tradicional”.

A redacción inicial do artigo 40 da LSG foi a seguinte:

“As edificacións tradicionais existentes en calquera categoría de solo de núcleo ou de solo rústico poderán ser destinadas a usos residenciais, terciarios ou produtivos, a actividades turísticas ou artesanais e a pequenos talleres e equipamentos.

Logo da obtención de título habilitante municipal de natureza urbanística, e sen necesidade de cumprir os parámetros urbanísticos de aplicación salvo o límite de altura, permitirase a súa rehabilitación e reconstrución e, por razóns xustificadas, a súa ampliación mesmo en volume independente, sen superar o 50 % do volume orixinario da edificación tradicional.

En calquera caso, deberán manterse as características esenciais do edificio, do lugar e da súa tipoloxía orixinaria.

Para os efectos do previsto neste artigo, consideraranse edificacións tradicionais aquelas existentes con anterioridade á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana”.

O texto que estableceu a LSG para o artigo 40 puidese parecer a simple vista unha continuidade coa regulación que xa existía. Mesmo a propia Dirección Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo (DXOTU) o manifesta así nos informes que emite, como resposta ás consultas formuladas por diversos concellos, en cumprimento da competencia da Secretaría Xeral para o “asesoramento e a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de urbanismo”¹⁸. Así se entende cando afirma que “o artigo 40 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, fai extensible o réxime previsto na normativa anterior para as edificacións tradicionais en solo rústico ás existentes en solo de núcleo rural”¹⁹. Ademais, na exposición de motivos da Lei 2/2016 non atopamos ningunha referencia ao apartado que regula as edificacións tradicionais²⁰, o que puidese entenderse como unha ausencia de necesidade de explicación

¹⁸ Artigos 10.1.q do Decreto 167/2015, do 13 de novembro, e 13.1.q) do Decreto 42/2019, do 28 de marzo.

¹⁹ Expediente CP-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 16.04.2019.

²⁰ Convén recordar aquí a relevancia das exposicións de motivos da norma á hora de realizar unha interpretación xenética e histórica que nos permita concretar a proposición xurídica. Esa exposición de motivos faise aínda máis necesaria cando se

por non existir nada novo que explicar. Pero iso non é así, xa que entre as versións do artigo 40 da LOUGA e o artigo 40 da actual LSG existen importantes diferenzas²¹.

A actual LSG incorporou substanciais novidades que na práctica teñen consecuencias relevantes sobre o patrimonio arquitectónico tradicional. Debullaremos os múltiples conceptos que conforman a regulación e prestaremos a debida atención a esas novidades, o que nos permitirá darnos conta do cambio de rumbo que están a provocar estas últimas incorporacións.

3.1 O novo título

Na redacción dada pola actual LSG ao artigo 40, é de destacar a omisión no título da referencia ao concepto de edificacións “*de singular valor arquitectónico*”. Deste xeito, o título refírese soamente ao concepto de “*edificacións existentes de carácter tradicional*”. Veremos máis adiante que esta omisión vai na liña dunha recoñecida intención de garantir a seguridade xurídica, neste caso eliminando un dos dous conceptos do título, a pesar de que no corpo do artigo seguen existindo numerosos conceptos xurídicos indeterminados²².

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ considera que a redacción orixinaria do artigo, do ano 2004, facía mención, por un lado, ás edificacións de carácter tradicional e, por outro, ás edificacións de singular valor arquitectónico²³. Faino afirmando que “*a versión do ano 2004 abrangúa non só as tradicionais senón tamén as edificacións «de singular valor arquitectónico»*”. Consideramos que esta interpretación non é a máis correcta, xa que entendemos que o emprego da conxunción “ou” na expresión “*edificacións existentes de carácter tradicional ou de singular valor arquitectónico*” vén supor unha forma alternativa de referirse ao mesmo elemento identificado de distinta forma. Cremos que iso é así porque as dúas expresións se integran dentro do concepto de patrimonio arquitectónico tradicional que se pretende recuperar, segundo se indica no apartado IV.e) do preámbulo da Lei 15/2004, do 29 de decembro, de modificación da LOUGA.

3.2 Edificacións existentes

O concepto de edificación “*existente*” indicado na lei precisa o regulamento que a desenvolve, ao sinalar no artigo 63 que “*por edificación existente se entende aquela que estivese rematada na data indicada*” e que, así mesmo, “*deberá presentar un grao de conservación tal que permita apreciar as súas características esenciais*”.

incorporan tantas e tan substanciais novidades como as que afectan á norma analizada.

²¹ BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A.L., “Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación”, *REDAS: Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, n. 2, 2018, p. 6.

²² A maiores da pretendida seguridade xurídica, parece que a omisión da referencia ás edificacións “*de singular valor arquitectónico*” vén condicionada pola novedosa identificación das edificacións tradicionais en relación cun momento temporal concreto do ano 1975 e a dificultade para apreciar o singular valor arquitectónico en edificacións próximas a esta data.

²³ BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A.L., “Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación”, cit., p. 6.

A necesidade de apreciar as súas características esenciais atopa xustificación no feito de que é requisito necesario para permitir a súa reconstrución²⁴. Se a edificación conta con partes arruinadas que, aínda así, permiten no seu conxunto apreciar as características esenciais da edificación, esas partes arruinadas poden computar para o volume orixinario. Se, pola contra, algunha das partes xa non existe ou os restos non permiten apreciar as súas características esenciais, esas partes non se poden computar para o volume orixinario²⁵.

3.3 O mantemento das características esenciais

O artigo 63 do RLSG incorpora o requisito de que as edificacións tradicionais existentes deben presentar un grao de conservación tal que permita apreciar as súas características esenciais.

Así mesmo, o artigo 40 da LSG, tras facer mención ás múltiples actuacións permitidas nestas edificacións, incorpora, como non podía ser doutro xeito, o requisito de que *“se deberán manter as características esenciais do edificio, do lugar e da súa tipoloxía orixinaria”*.

A DXOTU, en resposta a unha consulta formulada²⁶, indica, en relación coas características esenciais, que *“ao tratarse dun concepto xurídico indeterminado e que non se concreta desde a normativa urbanística, é a través da xurisprudencia e a doutrina cando se perfila o que debe entenderse por características esenciais, cuestión esta que corresponde determinar ao concello, no exercicio da súa competencia municipal no outorgamento da licenza urbanística e no ámbito do correspondente expediente, á vista dos datos existentes neste”*. Un exemplo da análise do mantemento das características esenciais da tipoloxía orixinaria do edificio atopámolo na recente Sentenza 28/2021, do 19 de febreiro, do Xulgado do Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense, que analiza un caso dunha edificación orixinaria de planta baixa con cuberta a catro augas que acabou sendo unha edificación de planta baixa e planta alta con cuberta a dúas augas²⁷.

²⁴ Consideramos que esas características esenciais deben seguir sendo identificables, ao longo de toda a edificación, tras as obras de *“reforma”, “rehabilitación”, “reconstrución”* ou mesmo *“ampliación”*. No caso contrario, en que nos poñamos diante da edificación resultante e non sexamos capaces de identificar a edificación tradicional orixinaria, estaremos ante unha actuación distinta non subsumible nesta norma, que naceu co obxectivo claro e inequívoco de *“conservar”* e *“recuperar”* unha parte concreta do noso patrimonio cultural.

²⁵ Expediente CP-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 16.04.2019.

²⁶ Expediente CC-18/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 25.04.2018.

²⁷ Sentenza 28/2021, do 19 de febreiro, do Xulgado do Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense (Procedemento Ordinario 64/2019). No seu fundamento de dereito segundo indícase que *“da proba practicada se acreditou, tal como se expuxo anteriormente, unha transformación da tipoloxía construtiva, isto é, dunha edificación orixinaria de tipoloxía de planta baixa e mais cuberta a catro augas, mudouse por unha edificación de planta baixa á que se incorporou unha planta primeira e mais unha cuberta a dúas augas”*.

Do mesmo xeito, indícase que *“descendendo ao caso en concreto, hase de partir que a edificación orixinaria era de tipoloxía de planta baixa, e mais cuberta a catro augas, e, non obstante, atopáramonos cunha edificación resultante de planta baixa, e mais planta primeira, e mais cuberta a dúas augas. Así e tal como se reflicte no informe, non se realizou unha reconstrución do espazo arruinado, senón que nese espazo preexistente se executou unha obra nova. Deste modo, a destrución da cuberta a catro augas, tal e como se aprecia na documental fotográfica, unida á transformación da súa tipoloxía orixinal ao incorporar unha nova planta e unha nova cuberta a dúas augas impide que se poida computar o volume orixinario dos faldróns da cuberta orixinal como se se tratase dunha ‘reconstrución’. Estas novas obras non se corresponderían coas obras de reconstrución tal como se define no artigo do Regulamento anteriormente transcrito”*.

O informe 136/2018 do Consello Consultivo de Galicia (CCG)²⁸, no cal se interpreta o artigo 40 da Lei 2/2016, concreta este aspecto e indica que *“as características esenciais poden ser definidas como aquelas que, a maiores das que conforman a tipoloxía edificatoria e da catalogación patrimonial dunha construción ou dalgún dos seus elementos, singularizan a edificación e definen a súa esencia. Como exemplos podemos citar as seguintes: distribución interior, forxados, sistema construtivo ou todos estes elementos no seu conxunto conformando a morfoloxía da edificación”*²⁹. Trátase dunha definición bastante acertada que incorpora unha serie de elementos considerados clave na nosa arquitectura tradicional³⁰.

O informe continúa dicindo que *“debe exixírselle ao promotor unha motivación suficiente de calquera afastamento ou non conservación dos elementos orixinais e tipoloxía antes relacionados. Así, a regra xeral será o mantemento, e a excepción a non conservación dalgún ou algúns dos elementos que, por non singularizar nin definir a edificación, permita a súa substitución sen afectar a características esenciais do edificio.*

Esta motivación poderá considerarse suficiente ou idónea, cando veña acompañada dunha descrición detallada do estado do edificio, tanto escrita como gráfica, e prestarlle especial atención aos elementos que sexan obxecto de substitución por outros diferentes dos orixinais, ás razóns que determinen estas substitucións e á súa consideración de accesorios, así como ao xuízo expreso, razoable e razoado de por que, a pesar da súa alteración, se está a manter a tipoloxía orixinal e características esenciais do edificio.

Así, ten que constar no expediente unha xustificación expresa, cuantitativa e cualitativamente suficiente, de todo aquel elemento esencial ou da característica tipolóxica orixinal do edificio que pretenda substituírse ou non conservarse desde a perspectiva de que non é unha característica esencial deste”.

A DXOTU, con posterioridade á consulta en que se fai mención ao carácter de concepto xurídico indeterminado do termo, estableceu un criterio³¹, que mantén en

²⁸ CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA, “Doutrina do ano 2018 da Sección de Estudos e Informes, Informe CCG 136/2018”, *Consello Consultivo de Galicia. Memoria 2018*, Consello Consultivo de Galicia, Santiago de Compostela, 2019, p. 65.

²⁹ Consideramos que existen moitos outros elementos esenciais, como poden ser os patíns exteriores de acceso á planta alta, os corredores, as solainas, os soportais ou as galerías. A maiores, unha parte fundamental da morfoloxía da edificación, e que polo tanto forma parte das características esenciais desta, é a cuberta, sobre todo no que se refire a número de faldróns ou pendente destes, como vemos na Sentenza 28/2021, do 19 de febreiro, do Xulgado do Contencioso-Administrativo n.º 1 de Ourense. No seu fundamento de dereito segundo indícase que *“a edificación resultante aumenta o volume en altura eliminando unha das súas características orixinais que é a cuberta a catro augas e substitúese por unha cuberta a dúas augas que parte dunha nova planta”*. Por iso, as alteracións na configuración da cuberta deben ser as estritamente necesarias para realizar as actuacións permitidas, o cal facilita o recoñecemento da edificación tradicional tras as obras realizadas. Do mesmo modo, o número de plantas da edificación tradicional orixinaria tamén é un elemento esencial desta, polo que non debería variar, na procura do mantemento da morfoloxía da edificación, como parte das características esenciais desta. Consideramos por iso que a cifra do incremento do 10% do volume se estableceu pensando en casos en que era recomendable incrementar a edificación en altura, no caso de que exista a necesidade de adaptala aos estándares actuais –executando unha nova cuberta lixeiramente máis elevada–, e que o incremento do 50% do volume, de moita maior entidade que o suposto anterior, se estableceu pensando na creación de novos corpos independentes ou, como moito, acaroados nos laterais, cuxa execución apenas altera as características da edificación orixinaria e permite seguir identificándoa.

³⁰ A finais dos anos 90 do século pasado existía certo desexo de elaborar unha norma de protección da arquitectura popular en Galicia, nas súas distintas manifestacións, ao longo das diversas áreas de estudo con características máis ou menos homoxéneas. Aquela norma concreta non chegou a ver a luz, pero consideramos que un aspecto que non podía faltar naquel texto, en forma de identificación dos elementos característicos de cada unha das distintas arquitecturas, se converte en necesario na actualidade para dar cumprimento ao mandato de mantemento das *“características esenciais”*, que son unhas concretas e non as que cada un podamos considerar.

³¹ Expediente CC-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 01.10.2019.

parte esta liña, ante unha nova consulta relativa a este concepto de “*características esenciais*”. Neste informe indícase que “*a configuración deste precepto está referida principalmente ao concepto de edificación tradicional herdado da normativa anterior (non referida a unha data concreta), o que implica que a existencia de que se manteñan as características esenciais do edificio, do lugar e da súa tipoloxía orixinaria se deba entender referida, fundamentalmente, a aquelas edificacións tradicionais que polas súas características e tipoloxía teñan esa natureza, dado que poden existir edificacións anteriores á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, que non teñan tecnicamente esa consideración de tradicional*”.

Con este criterio véñse indicar que a súa aplicación é soamente para unha parte das edificacións que son obxecto do artigo 40 da LSG, en concreto para as edificacións puramente tradicionais. Este criterio é moi significativo da necesidade de reflexionar acerca da anomalía que supón seguir regulando dentro do mesmo artigo situacións claramente diferenciadas, para as que se está a interpretar que a norma non lles debe afectar da mesma forma.

Para concluír con esta análise, facemos nosa a recomendación final que o CCG realiza no seu Informe 136/2018. Esta recomendación consiste en que, “*co obxecto de evitar actuacións contraditorias, é recomendable que os concellos, e por extensión as deputacións que lles prestan asistencia neste campo, aproben instrucións técnicas de unificación de criterios que lles faciliten o labor dos profesionais e dos funcionarios, que reduzan a enorme discrecionalidade existente e que doten de seguridade xurídica un procedemento (o outorgamento de licenza) que en esencia debe ser regulado. Estas instrucións poden actualizarse periodicamente, en función dos precedentes establecidos nos asuntos que se resolvan, e poden complementarse coa xurisprudencia que eventualmente poida ditarse ao analizar a aplicación dos preceptos debatidos*”.

Regap



ESTUDIOS

3.4 Grao de conservación

Lamentablemente, moitas das edificacións tradicionais ás que lles é de aplicación o artigo 40 da LSG atópanse en avanzado estado de deterioración, cando non en situación ruínosa³².

A existencia dun grao de conservación tal que permita apreciar as características esenciais da edificación pode parecer unha exixencia sen demasiada importancia. En realidade, ten unha especial relevancia no sentido de funcionar como un incentivo para conservar as edificacións e non perder a oportunidade de poder acollerse a este réxime urbanístico excepcional. Por iso, se o grao de conservación non alcanza o mínimo exixido, esa realidade non debe poder ser subsumida no ámbito de aplicación do artigo 40 da LSG³³.

³² Esta penosa realidade agrávase aínda máis cos múltiples casos no contorno inmediato dos cales existen outras edificacións máis recentes a medio construír, con ladrillo á vista, sen tella, sen ventás ou mesmo sen chanzos, creando unha situación de dobre deterioración da paisaxe, tanto por parte da edificación abandonada como por parte da nova edificación.

³³ Do mesmo modo que tampouco o pode ser un resultado en que non se poidan apreciar as características esenciais da edificación tradicional orixinaria, cuxo máximo expoñente é a situación en que sexa imposible identificar xa a edificación orixinaria.

Neste sentido, é moi clarificador o criterio sentado pola DXOTU³⁴, polo que pasamos a reproducir a resposta á consulta formulada.

“A existencia duns mínimos de conservación do inmovible debe contextualizarse na aplicación deste réxime excepcional, constituíndo un dos mecanismos que a normativa urbanística contempla entre as medidas para fomentar a recuperación do patrimonio construído e o mantemento das edificacións existentes, fronte á proliferación das novas edificacións. Polo tanto, en ningún caso, debe entenderse que a aplicación do artigo 40 pode dar lugar a unha obra nova, aínda que sexa co mesmo volume que a orixinaria.

Para tal efecto a lei establece no artigo 40 un réxime aberto onde as únicas limitacións paramétricas se refiren á escala das edificacións (altura e volume), de forma que se prime a súa recuperación sempre e cando a ampliación proposta garde uns mínimos de proporcións con respecto ao volume orixinario da edificación tradicional, eximindo do cumprimento doutros parámetros de implantación como parcela mínima, recuamentos, porcentaxe de ocupación [...] que imposibilitarían a recuperación de moitas edificacións.

En resumo, para a aplicación deste artigo debe existir unha edificación que, aínda que dispoña de partes arruinadas, sexa susceptible de reconstrución (acción destinada a completar un estado previo do inmovible arruinado utilizando como base partes orixinais deste cuxa autenticidade se poida acreditar), rehabilitación e mesmo reforma sempre e cando se manteñan as características esenciais do edificio, do lugar e da súa tipoloxía orixinaria.

Deste xeito, o grao de conservación necesario debe analizarse en cada caso concreto desde o punto de vista arquitectónico e técnico, cuestión que corresponde determinar ao concello correspondente, no exercicio da súa competencia municipal no outorgamento da licenza urbanística e no ámbito do correspondente expediente, á vista dos datos que constan nel, sen poder ser cuantificado nunha lei”.

Á marxe da consideración xeral, repetimos aquí a importantísima reflexión de que *“en ningún caso debe entenderse que a aplicación do artigo 40 pode dar lugar a unha obra nova, aínda que sexa co mesmo volume que a orixinaria”*. Considerámola enormemente acertada, pero lamentamos que non forme parte do texto da LSG ou, polo menos, do decreto que a desenvolve. A súa inclusión dunha forma explícita sen dúbida permitiría salvar do derrubamento un número considerable de edificacións tradicionais.

3.5 Aplicación ao solo de núcleo rural

Unha das novidades na actual regulación é a súa aplicación tamén ás edificacións tradicionais existentes en calquera categoría de solo de núcleo. A súa inclusión crea certa complexidade na repartición competencial en canto a aspectos vinculados se refire, como o que vemos na recente Sentenza 29/2021, do 22 de xaneiro, do TSX de Galicia³⁵.

³⁴ Expediente CP-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 16.04.2019.

³⁵ Sentenza 29/2021, do 22 de xaneiro, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, ditada no recurso de apelación n.4149/2018 (ECLI:ES:TSXGAL:2021:981). Nesta sentenza conclúese, no fundamento de dereito terceiro, que *“á vista do desenvolvemento construtivo que se constata das fotografías que constan no expediente poderíase ter encaixe a dita reconstrución co ditado do art. 40 da LSG; por iso, a competencia para examinar a legalización ou non desa reconstrución devén municipal. Tampouco está acreditado dos autos a demolición total da edificación xa que debemos convir que a*

A xeito de exemplo, un uso residencial en solo rústico é competencia autonómica, mentres que en núcleo rural é competencia municipal. A redacción actual do artigo 40 asigna a competencia sobre unha edificación tradicional en solo rústico aos concellos, pero a regra xeral da competencia, en canto a usos residenciais en solo rústico, é que é autonómica, polo que a liña divisoria nalgúns casos será difusa. Aínda así, a inclusión das edificacións tradicionais “*en calquera categoría de solo de núcleo*” parece un acerto. O solo de núcleo rural é unha parte absolutamente fundamental do medio rural e, polo tanto, do patrimonio natural e cultural do noso territorio, polo que non tiña sentido que esta clase de solo non tivese cabida no artigo pensado para a recuperación do noso patrimonio arquitectónico tradicional.

3.6 Novos usos permitidos

A nova regulación incorpora como novidade a posibilidade de dedicar estas edificacións a usos terciarios ou produtivos, así como a pequenos talleres. Amplíanse así as posibilidades de uso en coherencia coa propia historia das edificacións tradicionais en Galicia. O medio rural tiña unha importancia enorme na época preindustrial, polo que os asentamentos de poboación se caracterizaban, entre outras cousas, por teren unha gran riqueza de usos, o que permitía cubrir en boa parte as necesidades da poboación que o habitaba.

Na actualidade, como sucede en moitos aspectos da vida, volvemos retomar certas cousas do pasado, redefinímolos e convertémolos aquela complexidade de usos no medio rural no que hoxe coñecemos por “*cidade de proximidade*” ou “*cidade dos 15 minutos*”, na que temos preto unha gran variedade de servizos.

En liña con esa admisibilidade de múltiples usos está o informe da DXOTU do 1 de febreiro de 2019³⁶, que indica que “*nada obsta a que poida desenvolverse máis dun uso na mesma edificación, sen prexuízo doutras consideracións*”. Esta previsión pasou recentemente a formar parte do texto do artigo 63 do RLSG.

Para entender un pouco mellor os novos usos posibles, acudimos de novo ás consultas sobre as que informou a DXOTU. Nunha delas³⁷ vemos que, ante unha consulta acerca da posibilidade de encaixe dentro do uso produtivo, “*o uso de almacenamento de produtos fitosanitarios e axentes do medio ambiente*” consistiría nun “*uso industrial*” e “*non se pode considerar que o uso de almacenamento de produtos fitosanitarios e axentes de medio ambiente teña encaixe nos usos previstos no artigo 40 da Lei 2/2016*”.

Atrévémonos respectuosamente a discrepar desta postura partindo da base desa multiplicidade de usos en tempos pretéritos no medio rural. Argumentámolo

APLU parte sempre dunha presunción de demolición de dúas fachadas, pero non contrastadas. Discrepamos respectuosamente deste razoamento. En primeiro lugar, porque “*podería*” ten un significado moi distinto ao termo “*pode*”, pero en segundo lugar porque non debemos perder de vista a edificación tradicional e o mantemento das súas características esenciais, da protección das cales se encarga o citado artigo. Ante unha actuación edificatoria que dificulta a identificación da edificación tradicional orixinaria, ata o punto de imposibilitala, resulta xa irrelevante o feito de que se acreditase a total demolición de dúas paredes ou das catro. O resultado simplemente non debe ser subsumido na norma ao non formar parte da súa *ratio legis*.

³⁶ Expediente CC-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 01.10.2019.

³⁷ Expediente CC-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 22.04.2019.

apoiándonos en que tanto o uso produtivo como o de almacenaxe os atopamos no artigo 21 do Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA), en ambos os dous casos como usos pormenorizados dentro do uso global industrial. E o mesmo sucede nas definicións do anexo I do RLSG, nas que vemos que os usos produtivo e de almacenaxe son usos industriais pormenorizados dentro do uso global industrial.

Por un lado, como vimos anteriormente, o artigo 40 é de aplicación tamén como non podía ser doutro modo, no solo de núcleo rural, e o artigo 25.1 da LSG reconece o uso produtivo como complementario do uso residencial, característico desta clase de solo.

Por outro lado, o artigo 22.3 do PBA, relativo ao uso produtivo dentro do uso global industrial, considera dúas categorías, sendo a primeira “*industrial compatible residencial*” e a segunda o resto de actividades industriais. O artigo detalla un pouco máis e indica que a primeira categoría engloba “*aquelas actividades industriais compatibles co uso de vivenda dentro da mesma edificación ou terreo, sendo este o uso característico en zonas urbanas ou de núcleo rural*”.

En liña co anterior informe da DXOTU relativo á consulta acerca do almacenamento de produtos fitosanitarios, temos outra consulta sobre a que se emitiu informe o 01 de outubro de 2019³⁸ que considera unha carpintaría de madeira como un uso industrial e, polo tanto, non admisible nin en núcleo rural nin en solo rústico baseándose na regulación xeral para estas clases de solo.

De novo atrevémonos respectuosamente a discrepar empregando para iso o argumento de que a profesión da carpintaría estivo moi estendida polo noso territorio desde tempos ancestrais. Pero non xa só a carpintaría de pequena escala, senón a que puido ser considerada de escala intermedia, como puideren ser as tradicionais carpintarías de ribeira nas cales se fabricaban e reparaban as embarcacións que ían ao mar.

Entendemos con estes argumentos que determinados usos industriais, en certo modo próximos a unha actividade artesanal, deben ser admisibles nas edificacións tradicionais en coherencia co funcionamento histórico dos asentamentos de poboación no medio rural, así como cos novos paradigmas aplicables á configuración urbanística dos asentamentos humanos por excelencia, que son as cidades.

No que respecta á referencia aos “*pequenos talleres*”, esta última consulta obxecto de informe pola DXOTU³⁹ acláranos que “*o vocábulo taller se refire aos establecementos nos que se realizan traballos artesanais ou manuais*” e que, ante a falta de fixación na norma duns parámetros cuantitativos ou cualitativos determinados, “*infírese que as dimensións e a configuración dos talleres non deben superar nin alterar de forma substancial as que corresponden ás edificacións tradicionais que lles serven de soporte físico*”.

³⁸ Expediente CC-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 01.10.2019.

³⁹ Expediente CC-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 01.10.2019.

3.7 A competencia

O elemento máis interesante de toda a produción popular é a casa⁴⁰, e a regulación orixinaria do artigo 40 da LSG era aplicable soamente ao solo rústico. Con estes datos de partida, a competencia autonómica neste tipo de actuacións era fundamental, tanto para o outorgamento da autorización autonómica previa como ante actuacións de protección da legalidade urbanística.

Coa nova redacción, as actuacións permitidas neste tipo de edificacións pódense realizar, en liñas xerais, simplemente co título habilitante municipal de natureza urbanística, cuxa administración pasa a ter un papel determinante no control das obras a realizar neste tipo de edificacións, tanto en solo de núcleo rural como en solo rústico. Isto confirmámolo coas consultas sobre as cales a DXOTU emitiu informe o 7 de marzo de 2019, ao indicar que “*as cuestións formuladas en relación á aplicación do artigo 40 [...] corresponden, exclusivamente, ao concello*”; o 16 de setembro de 2019, coa mención á innecesariedade de “*autorización autonómica previa ao título habilitante municipal*”; ou o 20.12.2019 indicando que “*corresponde exclusivamente ao concello [...] valorar [...] se a actuación prevista encaixa no suposto regulado no artigo 40 da Lei 2/2016*”⁴¹.

3.8 Os parámetros urbanísticos

A redacción orixinaria do artigo permitía a reconstrución e a rehabilitación das edificacións sen necesidade de ter que cumprir ningún parámetro urbanístico. A maiores permitía, por razóns xustificadas, as ampliacións de ata o 10 % do volume, tamén sen necesidade de xustificar o cumprimento de ningún parámetro urbanístico⁴². Só no caso de que a ampliación fose de entre o 10 % e o 50 % do volume era necesario xustificar o cumprimento dunha serie de parámetros urbanísticos tales como superficie mínima de parcela ou recuamentos a lindes.

Na actualidade, as obras permitidas de reforma, rehabilitación, reconstrución e ampliación, de ata o 50 % do volume orixinario, poden realizarse sen necesidade de xustificación da ampliación e sen que sexa preciso xustificar o cumprimento de ningún parámetro urbanístico, salvo o límite de altura⁴³. Iso si, deixando a salvo a

⁴⁰ CAAMAÑO SUÁREZ, M., *A casa popular*, cit., p. 5.

⁴¹ Atrévémonos respectuosamente a achegar un matiz a esta interpretación para limitar a competencia municipal á actuación de comprobación do cumprimento dos límites concretos establecidos para as actuacións concretas permitidas, que son “*reforma*”, “*rehabilitación*”, “*reconstrución*” e “*ampliación*”. Entendemos que calquera actuación edificatoria que non poida ser subsumida en ningunha destas catro actuacións non está dentro da *ratio legis* da norma e, polo tanto, non é competencia municipal.

⁴² Entendemos que esta regulación concreta era coherente coa exposición de motivos da norma, que pretendía “*conservar*” e “*recuperar*”. Mesmo nos aventuramos a indicar que a posibilidade de incremento do 10 % do volume se estableceu pensando en adaptar a altura das edificacións aos parámetros actuais, lixeiramente superiores aos tradicionais. Tratábase dunha ampliación que dificilmente podería alterar a esencia da edificación tradicional.

⁴³ O límite de altura de dúas plantas non debera levar á conclusión de que unha edificación dunha única planta pode ser obxecto de obras de ampliación coa adición dunha segunda planta, xa que iso entra en colisión co mantemento de, polo menos, unha das características esenciais da edificación, que é o número de plantas desta.

servidume de luces e vistas que figuran nos artigos 581, 582 e 585 do Código civil⁴⁴, como deixa claro a Sentenza 30/2016, do 15 de xaneiro, do TSX de Castela e León⁴⁵.

Como se pode apreciar, a actual regulación, en relación coa orixinaria, fai máis atractiva a intervención neste tipo de edificacións polas actuacións que se permiten, pero sobre todo polas escasas exixencias de cumprimento normativo ou de xustificación de ningún tipo.

Deixando a un lado o incremento máximo de volume permitido, esta falta de exixencia de cumprimento de parámetros urbanísticos, salvo o límite de altura, vese confirmada en varias respostas que a DXOTU dá ás respectivas consultas⁴⁶.

En relación co cumprimento do límite da altura, son varias as consultas⁴⁷ formuladas á DXOTU nas que a resposta é que “o límite de altura resulta exixible ás obras que se pretendan levar a cabo, non sendo impedimento que a edificación tradicional exceda tal parámetro”. En realidade, este pronunciamento podería chegar a parecer innecesario, porque a gran maioría de edificacións tradicionais no medio rural contan cunha ou dúas plantas e non adoitan superar os sete metros de altura, xa que estaban construídas en coherencia coas limitacións propias da técnica construtiva da época e os materiais empregados. Non obstante, esta previsión concreta pasou recentemente a formar parte do texto do artigo 63 do RLSG.

3.9 A reforma

Tanto a redacción orixinal da LOUGA como a da LSG contaban na súa redacción coas palabras rehabilitación, ampliación e construción, pero na súa redacción actual, tras a reforma introducida polo artigo 13.seis da Lei 7/2019, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, incorporouse tamén o concepto de reforma. Iso xa o avanzou a DXOTU en resposta a varias consultas⁴⁸, ao indicar que “*unha interpretación integrada e coherente da dita regulación debe considerar incluídas tamén as obras de reforma*”.

⁴⁴ PRIMO LLÁCER, A.M., *La servidumbre de luces y vistas*, tese de doutoramento (G. Guizzi / titor, M.E. Clemente Meoro / titor e director, e J. Estruch Estruch / director), Universidade de Valencia e Università Degli Studi di Napoli Federico II, Valencia, 2015, p. 206. “*A servidume legal de luces e vistas é unha manifestación do dereito de propiedade que non pode quedar coartado por un plan urbanístico ou unha licenza de obras. No caso da licenza de obras, o infractor non pode escudarse nunha autorización ou licenza municipal outorgada precisamente deixando a salvo o dereito de propiedade e sen prexuízo de terceiro porque ese documento expresa unicamente a inexistencia de obstáculos administrativos sen atender á imposición dunha carga á propiedade contigua*”.

⁴⁵ Sentenza 30/2013, do 15 de xaneiro, do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León, Sala do Contencioso, ditada no recurso de apelación número 827/2011 (ECLI:ES:TSXCL:2013:441). Esta sentenza confirma a sentenza contra a que se apelou que estima o recurso presentado fronte á actuación constitutiva de vía de feito da Deputación demandada, consistente na execución das obras de rehabilitación e ampliación do teatro Ramos Carrión, en canto ao corpo acaroado ao inmoble do recorrente, por vulnerar a servidume perpetua de luces e vistas constituída ao seu favor, con prohibición de edificación nunha franxa de tres metros. Deixa claro que este dereito non pode quedar coartado por unha norma administrativa ou un acto se non media expropiación dese dereito de propiedade, con base no artigo 33.3 da Constitución española.

⁴⁶ Expedientes CC-18/..., CC-18/... e CP-17/..., sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 19.03.2018, 31.07.2018 e 17.11.2017 respectivamente.

⁴⁷ Expedientes CC-18/..., CC-19/... e CP-19/..., sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 26.03.2018, 07.03.2019 e 16.04.2019 respectivamente.

⁴⁸ Expedientes CC-19/... e CP-19/..., sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 07.03.2019 e 16.04.2019 respectivamente.

3.10 A xustificación das razóns da ampliación

Recordamos aquí que a redacción orixinaria establecida coa Lei 15/2004 indicaba que se permitirá “a reconstrución e rehabilitación” e que “poderá permitirse por razóns xustificadas a súa ampliación”, mesmo en volume independente”.

Posteriormente, a redacción orixinaria da LSG indicaba que “se permitirá a súa rehabilitación e reconstrución e, por razóns xustificadas, a súa ampliación mesmo en volume independente”. Esta mesma redacción é a que posteriormente se incorporou ao RLSG no artigo 63.

Como vemos, as dúas primeiras redaccións requirían xustificar as razóns da ampliación. No caso concreto da redacción orixinaria da LSG, así o entendeu tamén o CCG no seu informe 136/2018 en relación coa interpretación de certos conceptos xurídicos indeterminados, como é o de “razóns xustificadas”. A interpretación que propuxo o CCG era a seguinte:

“Debe entenderse que non hai un límite legal, cualitativo ou cuantitativo, para as razóns que poidan invocarse, de forma que estas poderían ser de calquera índole sempre que se xustifiquen apropiadamente.

Polo tanto, e de acordo coa literalidade tanto da lei como do regulamento que a desenvolve, poden ser razóns xustificadas tanto as estritamente técnicas (accesibilidade, habitabilidade) como outras de carácter social e totalmente independentes da normativa urbanística. Non obstante, en ningún caso as razóns xustificadas poden depender de razóns de oportunidade, irracionais ou arbitrarias.

Sentado o anterior, o que si exige a lei é que calquera que sexa a razón ou razóns invocadas estean debidamente xustificadas, polo que, en función da causa, se deberá exixir unha acreditación suficiente da concorrencia desta, e deberá constar no expediente unha motivación, expresa e suficiente, da concorrencia destas razóns xustificadas. A sensu contrario, non será suficiente a mera invocación destas, e deberán ser causas reais e, como tales, acreditables, non meras hipóteses, futuras ou conxecturas”.

Este mesmo criterio xa o establecera o CCG no ditame 253 do ano 2016⁴⁹ en relación co Proxecto de decreto de Regulamento da Lei 2/2016 ao indicar que “debe entenderse que a exixencia de xustificación que contempla o artigo 4o da lei se refire a toda ampliación, e non só á que se faga en volume independente”.

Non o entendeu así a DXOTU ante consultas sobre a interpretación da redacción orixinaria da LSG. Os informes emitidos⁵⁰ estableceron o criterio de que “a expresión «por razóns xustificadas» debe entenderse referida á posibilidade de que a ampliación se materialice nun volume independente, pero non como requisito para permitir esa ampliación”. Efectivamente, a necesidade de ocupar máis solo debora requirir algún tipo de xustificación. Non obstante, a ampliación do propio volume da edificación

⁴⁹ Ditame 253/2016, do Consello Consultivo de Galicia en relación co Proxecto de decreto do Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia.

⁵⁰ Expedientes CC-19/... e CP-19/..., sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 07.03.2019 e 16.04.2019 respectivamente.

debera requirir unha xustificación polo menos similar á previa, xa que este tipo de ampliación é a que máis pode alterar a morfoloxía orixinaria da edificación tradicional, sobre todo se é en altura⁵¹. A pesar de que esta ampliación en altura adoita ser unha das alternativas máis habituais para incrementar a superficie útil, o profesor GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO recoñece que a edificación tradicional non admite con facilidade este tipo de intervención⁵².

Esta interpretación dada pola DXOTU, igual que no caso anterior do concepto “*reforma*” parece obedecer máis a un desexo (o de establecer un punto de inflexión que marque o cambio de tendencia por vir) que á interpretación histórica tendo en conta os antecedentes do texto precedente. O tempo confirmou esta segunda hipótese e na actualidade, tras a reforma introducida polo artigo 13.seis da Lei 7/2019, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, o texto indica que “*se permitirá a súa reforma, rehabilitación e reconstrución e a súa ampliación, mesmo en volume independente*”. Deste xeito, desapareceu a referencia á necesaria xustificación, facilitando un pouco máis o proceso de ampliación e resolvendo o debate da súa interpretación.

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ entendía que o requisito legal de “*razóns xustificadas*” estaba en contradición coa consolidada xurisprudencia do Tribunal Supremo que reiteradamente afirma que a licenza urbanística é un acto administrativo regulado, o que impide que o ordenamento conteña preceptos vagos que introduzan elementos discrecionais na decisión de outorgar a licenza⁵³. Podemos compartir este razoamento en liñas xerais, pero con matices xustificadas pola especificidade do obxecto de análise.

Por un lado, falamos aquí de intervencións sobre un tipo concreto de patrimonio arquitectónico que o fai portador dunha serie de valores culturais. A cultura ten, pola súa propia natureza, un difícil encaixe no estreita armazón dos textos normativos, o que fai que moitas das actuacións que lle afecten deban pasar necesariamente polo filtro de decisións discrecionais, que non arbitrarias.

Por outro lado, resulta sinxelo establecer unha serie de aspectos concretos sobre os que acoutar a posible xustificación da necesidade da ampliación da edificación, como poden ser os avanzados polo CCG ou outros que o lexislador considere oportunos.

Establecer algún tipo de control sobre a posibilidade de ampliación deste tipo de edificacións é unha actuación perfectamente xustificable desde o punto de vista da protección do patrimonio, xa que esas ampliacións adoitan supor unha alteración do ben a protexer. O filtro da xustificación viría a achegar un equilibrio entre a estrita protección da edificación tradicional e a considerable alteración que pode supor a ampliación sobre esta.

⁵¹ Recordemos aquí que a edificación tradicional debe “*presentar un grao de conservación tal que permita apreciar as súas características esenciais*”. Con maior xustificación, o resultado das obras acometidas debera permitir que se sigan identificando as características esenciais da edificación tradicional orixinaria e que non quede esvaecida dentro dunha nova realidade construtiva.

⁵² GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO, J. e FERREIRA VILLAR, M., *Guía de boas prácticas para a intervención nos núcleos rurais*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2013, p. 217.

⁵³ BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A.L., “Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación”, cit., p. 10.

3.11 Incremento do 50% do volume orixinal

Xa vimos que na redacción actual a ampliación que se permite é de ata o 50% do volume orixinal, sen necesidade de xustificación de ningún tipo para iso. Trátase dunha modificación de gran transcendencia, polo que consideramos que a parte fundamental desta ampliación debe ser en volume independente ou, como moito, nun corpo acaroadado a unha das fachadas. No suposto de que o groso da ampliación deste volume se realizase en altura, sería doado que a forma final da edificación tivese moi pouco que ver coa forma orixinaria. Se iso chegase a suceder, estaríamos ante unha alteración substancial do patrimonio arquitectónico tradicional á custa da mera vontade dos promotores das obras, sen ningún tipo de control que o puidese impedir.

Aínda que non do mesmo modo, a enorme transcendencia tamén existe no caso de que a ampliación se realice *“mesmo en volume independente”*. Neste caso non se vería alterado o elemento concreto e individualizado, como pode ser unha vivenda tradicional, pero podería verse enormemente alterada a estrutura do asentamento no que esta se encontre, o que sucedería se se producise unha ampliación simultánea de gran número de edificacións tradicionais nun asentamento de poboación tradicional. E mesmo máis alá do aspecto físico, tanto individual dunha edificación como colectivo dun asentamento, este tipo de actuación pode supor unha importante alteración dos parámetros urbanísticos definidos no planeamento xeral para un determinado asentamento.

En liña con estas facilidades para ampliar a edificación, a DXOTU entende que non é un obstáculo⁵⁴, para seguir ampliando, o feito de que a edificación tradicional xa fose ampliada, aínda que sen esgotar o incremento do 50%. Así o expresa ao indicar que *“nada obsta para que, no caso das edificacións que non esgotasen con anterioridade a posibilidade ampliatoria ata o 50% do volume orixinario da edificación tradicional permitido pola norma, o poidan facer tamén, mesmo a posteriori, como resposta ás novas necesidades de espazo que xurdisen”*⁵⁵. Esta previsión concreta pasou recentemente a formar parte do texto do artigo 63 do RLSG.

Nesta interpretación estíbese a vincular a ampliación cunha *“nova necesidade de espazo”*, pero o actual texto legal, ao omitir a expresión *“por razóns xustificadas”*, está a eximir por completo do requisito de xustificar a razón da ampliación.

A DXOTU tamén entendeu no seu momento que *“non se computarán as construcións ou instalacións baixo rasante”* como incremento do volume da edificación tradicional orixinaria⁵⁶, aínda que pareza máis unha cuestión teórica que de aplicación práctica⁵⁷. Utilizou para iso un razoamento sobre a definición de *“volume”* establecida no anexo

⁵⁴ Expediente CP-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 16.04.2019.

⁵⁵ Expediente CC-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 07.03.2019.

⁵⁶ Expediente CP-19/..., sobre o cal a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe o 16.04.2019.

⁵⁷ As edificacións tradicionais adoitan estar a nivel de rasante, polo que un incremento de volume por debaixo da propia edificación requiriría desmontar a edificación para logo volver montala no mesmo lugar, tras realizar unha memoria de cantaría que asegure volver colocar cada elemento na súa posición orixinaria. Certo é que a evolución da tecnoloxía pode chegar a permitir a ampliación de edificacións en profundidade sen desmontar a propia edificación, pero trátase de casos absolutamente excepcionais cuxa complexidade técnica, risco e custo económico fan que se desaconselle en situacións con alternativas técnicas máis razoables.

I do RLSG, que ademais concreta unha serie de supostos que non computan como aumento de volume, entre os que non se atopan as instalacións baixo rasante. O RLSG sufriu varias modificacións despois do pronunciamento sobre esta interpretación e ningunha delas incorporou o dito nela, polo que se xeran dúbidas relativas á súa toma en consideración, como se indica na Sentenza 28/2021, do 19 de febreiro, do Xulgado do Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense⁵⁸.

En relación co “*volume orixinario*” da edificación, o criterio establecido na LSG para considerar unha edificación como tradicional é que estivese rematada antes da entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana; isto é, o 25 de maio de 1975. Por iso, ante unha edificación tradicional que tivese sido obxecto de obras de ampliación, tamén rematadas antes do 25 de maio de 1975, estas ampliacións tamén se deben considerar dentro do volume orixinario que cómpre ter en conta para os efectos de aplicación do artigo 40⁵⁹.

Tamén vimos previamente, ao tratar o concepto de edificación existente (que é o obxecto de cálculo do volume para determinar o máximo ampliable) que esta debe atoparse nun estado de conservación tal que permita apreciar as súas características esenciais. No caso contrario, non estaremos ante un suposto que poida ser subsumido nesta norma.

3.12 Anterioridade á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio

Para os efectos do previsto no artigo 40 da LSG, a redacción orixinal considerou edificacións tradicionais todas as edificacións existentes con anterioridade á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma sobre o réxime do solo e ordenación urbana; isto é, con anterioridade ao 25 de maio de 1975.

A conselleira de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio, Beatriz Mato Otero, pronunciouse sobre este aspecto no debate de totalidade do Proxecto de lei do solo de Galicia⁶⁰, indicando que a referencia ao ano 1975 se establecía “*para clarificar a definición de edificación tradicional*”, achegando así seguridade xurídica.

A elección deste momento temporal non foi pacífica, xa que o Grupo Parlamentario Socialista presentou unha emenda de modificación coa que propuña que a mención á

A pesar desta interpretación de non computar o volume baixo rasante, trátase dunha actuación claramente de “*ampliación*” e a desmontaxe da edificación tradicional non entraría dentro do suposto de demolición parcial asociada á demolición dos elementos “*estrictamente necesarios*” para realizar as actuacións de “*conservación*”, “*rehabilitación*”, “*reforma*” e “*reconstrución*”, que son os únicos catro conceptos cuxas obras de demolición asociadas están excluídas da definición de “*obras de demolición*” establecida no anexo I do RLSG. Estaríamos polo tanto ante unha obra de “*demolición*” coa subseguinte “*reedificación*”.

⁵⁸ Na Sentenza 28/2021, do 19 de febreiro, do Xulgado do Contencioso-Administrativo n.º 1 de Ourense (Procedemento Ordinario 64/2019), indicábase, no seu fundamento de dereito segundo, que “*con carácter posterior*” á emisión do informe da Dirección Xeral que *consta incorporada ás actuacións, se modificou o RLSG (Decreto 92/2019, do 11 de xullo) e non se estableceu a exclusión do cómputo dese volume baixo rasante, polo que se entende que si debe computarse ese volume*”.

⁵⁹ Expedientes CC-17/... e CP-19/..., sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 12.09.2017 e 16.04.2019 respectivamente.

⁶⁰ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n.131, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 24 de novembro de 2015, p. 13. (“*Outro dos instrumentos que a lei fomenta para darlle un impulso ao rural e a rehabilitación; é dicir, rehabilitar construcións axuda a frear a dispersión e contribúe a aproveitar o xa construído e, en definitiva, revitalizar o rural. E con este obxectivo a nova lei clarifica a definición de edificación tradicional, pasando así a considerarse como edificación tradicional aquela anterior ao ano 1975*”).

Lei 19/1975, do 2 de maio, se substituíse pola mención á Lei do 12 de maio de 1956⁶¹. Pola súa banda, o Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego propuxo directamente a supresión do último parágrafo⁶², que establece, para os efectos deste artigo, esta forma concreta de identificación da edificación tradicional. Fíxoo tras o debate de totalidade do Proxecto de lei do solo de Galicia en que se pronunciou no sentido seguinte: *“Consideramos que non ten ningún sentido que sexan consideradas como construcións tradicionais todas aquelas construídas antes do ano 1975, porque, se facemos un inventario de moitas das vivendas que se construíron antes do ano 1975, non teñen nada que ver coa nosa tipoloxía tradicional. A tipoloxía terá que ver coas características da construción, non co ano. Moitas destas vivendas descontextualizadas que hai polo noso rural foron precisamente construídas antes do ano 1975, e vostedes queren consagrar ese modelo”*⁶³.

Neste debate celebrado o 24 de novembro de 2015, xa o Grupo Parlamentario Socialista, a través do deputado SÁNCHEZ BUGALLO, reprochou a falta dunha maior concreción do precepto que impedisese considerar tradicional *“casas de estilo tirolés”* construídas por emigrantes retornados de Suíza⁶⁴.

Non faltaron tampouco os intentos de aumentar aínda máis o número de edificacións consideradas tradicionais para os efectos deste precepto. Neste sentido, podemos citar a emenda á totalidade do Proxecto de Lei do solo de Galicia, presentada polo Grupo Parlamentario Mixto, que propuña que *“debería ampliarse as edificacións que poden considerarse de carácter tradicional, tendo en conta a coincidencia das construídas con posterioridade á entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana, pero que respecten a tipoloxía orixinaria do lugar”*⁶⁵. Non obstante, esta postura choca lixeiramente coa mantida polo propio Grupo Parlamentario Mixto no debate e votación do ditame, elaborado pola Comisión 2.^a, Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos, do Proxecto de Lei do solo de Galicia. Nesta ocasión a deputada MARTÍNEZ GARCÍA reprochoulle ao Grupo Parlamentario Popular a imposición da súa definición unilateral do concepto de edificación tradicional, construída antes de 1975, para o que utiliza o argumento de que *“existen auténticas animaladas e aberracións construídas antes do ano 1975 que non teñen nada que ver co noso país e que, non obstante, o Partido Popular as vai considerar tradicionais”*⁶⁶. Este reproche ía na liña do reproche xa manifestado no debate de totalidade do Proxecto de lei do solo de Galicia, en que advertiu que faltaba, *“como xa dixemos todos os grupos da oposición, a definición da vivenda tradicional, que non pode estar ligada simplemente ao ano de construción”*⁶⁷.

⁶¹ Boletín Oficial do Parlamento de Galicia n. 563, IX Lexislatura, do 1 de decembro de 2015, p. 131280.

⁶² Boletín Oficial do Parlamento de Galicia n. 563, IX Lexislatura, do 1 de decembro de 2015, p. 131302.

⁶³ Diario de Sesións do Parlamento de Galicia n. 131, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 24 de novembro de 2015, p. 19.

⁶⁴ Diario de Sesións do Parlamento de Galicia n. 131, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 24 de novembro de 2015, p. 24.

⁶⁵ Boletín Oficial do Parlamento de Galicia n. 550, IX Lexislatura, do 11 de novembro de 2015, p. 128819.

⁶⁶ Diario de Sesións do Parlamento de Galicia n. 140, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 9 de febreiro de 2016, p. 12.

⁶⁷ Diario de Sesións do Parlamento de Galicia n. 131, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 24 de novembro de 2015, p. 30.

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ considera que esta definición da edificación tradicional feita exclusivamente con referencia a unha data aleatoria se fai dunha forma inmotivada e sen a xustificación axeitada⁶⁸. Este déficit xa o apreciaba e puña de manifesto o deputado SÁNCHEZ BUGALLO no debate de totalidade do Proxecto de lei do solo de Galicia cando lle preguntaba á conselleira: “*Non é posible dicir algo máis sobre isto concretando algo máis, dalgunha forma?*”⁶⁹

A referencia final á Lei 19/1975, do 2 de maio, foi unha das novidades máis destacables e controvertidas na nova redacción do artigo, xa que ata o momento as edificacións subsumidas no artigo eran as consideradas tradicionais baseándose nos coñecementos técnicos dos profesionais expertos en edificación fundamentalmente residencial, isto é, principalmente arquitectos ou arquitectos técnicos. Pero esa controversia acentuouse aínda máis coa aprobación do RLSG, ao indicar no artigo 33.1, como un dos requisitos para determinar a tipoloxía tradicional das edificacións, que estas sexan identificables nas fotografías aéreas do “*voo americano*” do ano 1956.

A inclusión na lei da referencia ao ano 1975 para establecer o carácter tradicional das edificacións supuña en moitos casos, con toda seguridade, certa contradición co concepto xa consolidado de edificación tradicional. Por iso, o artigo 13.seis da Lei 7/2019, do 23 de decembro, introduciu o inciso final “*con independencia da súa tipoloxía*”, para aclarar a contradición existente, de raíz dentro do propio texto legal pero sobre todo posteriormente, entre a lei e o regulamento que a desenvolve.

Este cambio na forma de identificación das edificacións tradicionais leva consigo un cambio nos medios de acreditación. O artigo 63 do RLSG regula as edificacións existentes de carácter tradicional e no seu parágrafo último indica que por edificación se entende aquela que estivese rematada na data indicada, podendo acompañarse, para acreditar tal extremo, calquera medio de proba admisible en dereito.

O artigo 77.1 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común, indica que os feitos relevantes para a decisión dun procedemento poderán acreditarse por calquera medio de proba admisible en dereito, cuxa valoración se realizará de acordo cos criterios establecidos na Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuízamento civil. Nesta norma, no artigo 299, atopamos os medios de proba dos que se pode facer uso en xuízo, que son interrogatorio das partes, documentos públicos, documentos privados, ditame de peritos, recoñecemento xudicial e interrogatorio de testemuñas.

Estes son os medios de proba que a DXOTU estima como válidos segundo as respostas a varias consultas realizadas en relación coa interpretación do artigo 40 da LSG⁷⁰.

⁶⁸ BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A.L., “Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación”, cit., p. 6.

⁶⁹ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n. 131, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 24 de novembro de 2015, p. 24.

⁷⁰ Expedientes CC-16/... e CP-19/..., sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 09.01.2017 e 16.04.2019 respectivamente.

O pretendido anhelado de clarificar a definición de edificación tradicional non fixo máis que abrir novas incertezas, como a que formula BERMÚDEZ FERNÁNDEZ⁷¹ en relación cunha edificación de tipoloxía tradicional en núcleo rural tradicional, con licenza de obras anterior ao 25 de maio de 1975, pero sen alcanzar a total terminación antes desta data.

4 A interacción coas previsións establecidas nas normativas sectoriais

O artigo 8.un da recente Lei 4/2021, do 28 de xaneiro, de medidas fiscais e administrativas, modificou o artigo 40 da LSG coa adición dun novo parágrafo final. A súa redacción é a seguinte: “O previsto neste artigo entenderase sen prexuízo das previsións establecidas nas normativas sectoriais que resulten de aplicación”.

A redacción deste novo parágrafo ben podería facernos crer que se encadra na liña expansiva da última modificación que sufriu este artigo coa adición da frase “con independencia da súa tipoloxía” (introducida polo artigo 13.6 da Lei 7/2019, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas), que viña confirmar a liña marcada no ano 2016 coa referencia ao ano 1975 para a identificación das edificacións tradicionais, á marxe de calquera valor patrimonial. Iso é así porque a expresión “sen prexuízo das previsións establecidas nas normativas sectoriais” nos recorda enormemente á cláusula “sen prexuízo de terceiros” utilizada tradicionalmente nas licenzas de obra.

Como indica o profesor LÓPEZ MENDUO, esta cláusula “operou historicamente como unha garantía implícita –unha «conditio iuris»– a favor dos que teñen títulos outorgados ou dereitos recoñecidos, fronte á concesión de novos dereitos, autorizacións ou privilexios que veñen perturbar as situacións consolidadas con anterioridade. Paulatinamente, o sentido desa garantía foi transformándose ata o punto de terse convertido nunha escusa liberatoria que lle facilita á Administración evadirse de mediar no conflito «interprivatos» xerado, precisamente, polo outorgamento do novo título administrativo e mesmo nunha pretendida causa de exoneración de responsabilidade”.

Deste xeito, puidese parecer que algo similar sucede coa adición deste novo parágrafo final do artigo 40 da LSG, coa redacción do cal, lonxe de garantir a unidade de acción con outras normas referidas á protección do patrimonio arquitectónico tradicional, pretenderíase marcar distancia con elas para non ter que afrontar a falta de harmonía entre conceptos similares de normas distintas. Trataríase dunha interpretación pouco razoable nunha norma que mesmo provocou modificacións noutras normativas sectoriais, como é o caso da disposición derradeira primeira do Decreto 92/2019, do 11 de xullo, polo que se modifica o Decreto 143/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia. Esta disposición derradeira modificou o Decreto 66/2016, do 26 de maio, polo que se aproba o Regulamento xeral de estradas de Galicia, cuxo artigo 143

⁷¹ BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A.L., “Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación”, cit., p. 7.

permite, como regra xeral, as obras de mantemento, conservación e rehabilitación de edificacións existentes entre a calzada e a liña límite de edificación, pero só en casos excepcionais (en supostos de interese público ou social) as obras de rehabilitación estrutural. Pois ben, esta disposición derradeira primeira do Decreto 92/2019, do 11 de xullo, engade un parágrafo a este artigo en que se di que terán a consideración de supostos de interese social as obras de rehabilitación estrutural nas edificacións existentes de carácter tradicional definidas no artigo 40 da LSG.

Pola contra, coa inclusión desta cláusula, “*sen prexuízo das previsións establecidas nas normativas sectoriais que resulten de aplicación*”, o lexislador pretendeu acoutar os límites do seu ámbito de aplicación nunha “*mostra de respecto a outra normativa sectorial que poida ser de aplicación, tanto estatal como autonómica*”. Esta é a interpretación que se acordou no seo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia, que se constituíu o 22 de xullo de 2020 co obxectivo de analizar as discrepancias competenciais tras a modificación do artigo 40 da LSG polo artigo 13.6 da Lei 7/2019, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas.

Esta última cláusula incorporada ao artigo 40 da LSG veu motivada por un posible conflito competencial coa Administración xeral do Estado, en concreto coa normativa estatal de costas. Non obstante, as explicacións dadas indican expresamente que a correcta interpretación dentro do respecto a outra normativa sectorial que poida ser de aplicación é aplicable tanto para a normativa estatal como á autonómica. Deste modo, poderíamos estar ante un punto de inflexión –aínda que forzado– nas modificacións de carácter expansivo que se incorporaran desde a entrada en vigor da actual LSG. Iso podería significar certo achegamento á liña de actuación marcada tempo atrás pola Xunta de Galicia no *Libro branco da cultura en Galicia*, do ano 1994, que pretendía que as distintas administracións se estruturasen nunha dinámica común de protección do patrimonio etnográfico⁷².

5 Fomento da recuperación do patrimonio construído

Nos distintos aspectos que estivemos a analizar neste artigo puidemos apreciar unha flexibilización dos requisitos relacionados coas obras a realizar nas edificacións tradicionais. Esta flexibilización é vista na actualidade como unha forma de fomentar a recuperación do patrimonio construído e o mantemento das edificacións existentes fronte á proliferación de novas edificacións.

Este punto de vista é o que se desprende de numerosas consultas⁷³ resoltas pola DXOTU. A modo de exemplo, traemos aquí un extracto dunha desas respostas, do 16 de abril de 2019, que indica que “*este réxime excepcional, que difire do réxime xeral que se prevé para as novas edificacións en solo rústico ou en solo de núcleo rural, constitúe un dos mecanismos que a nova normativa urbanística contempla entre as medidas para*

⁷² VV. AA., *A cultura en Galicia. 1994-1997*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1994, p. 79.

⁷³ Expedientes CC-18/..., CC-19/..., CC-19/..., CC-19/... e CP-19/... sobre os cales a directora xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informes o 26.03.2018, 07.03.2019, 22.04.2019, 01.10.2019 e 16.04.2019 respectivamente.

fomentar a recuperación do patrimonio construído e do mantemento das edificacións existentes, fronte á proliferación das novas edificacións”.

A citada flexibilización de requisitos tivo lugar á vez que se ampliou o ámbito de aplicación do artigo 40 da LSG. Esta nova función que se lle asigna ao artigo 40 da LSG xa non é exactamente a mesma para a que foi creado coa aprobación da Lei 15/2004, que era a de “*conservar, recuperar e pór en valor o patrimonio natural e cultural do noso territorio*”.

Todo este proceso de cambio realizouse sen unha explicación na exposición de motivos da nova norma, cousa que tería sido moi desexable para comprender e interpretar con máis fundamento a actual regulación. O caso mereceo, xa que se trata dun artigo de moita relevancia para o medio rural, que ten moitas posibilidades de futuro se se acerta nas medidas que cómpre tomar.

6 A prohibición de demolición de edificacións de valor histórico ou etnográfico

Trátase dunha previsión moi relacionada co artigo 40 da LSG, aínda que se atopa fóra del. Non obstante, esa íntima vinculación fai que pague a pena analizar as modificacións que tamén sufriu.

No texto orixinal da LOUGA a mención de maior relevancia, relativa ás edificacións tradicionais, era a prohibición de demolición de edificacións de valor histórico ou etnográfico, que atopamos nos artigos 26 e 42 referidos ao solo de núcleo rural e ao solo rústico.

Coa aprobación da LSG a previsión mantívose para o núcleo rural, no artigo 26.1.g), e mesmo se incorporou a prohibición de demolición de muros tradicionais, no artigo 26.1.e), pero desapareceu a referencia establecida para o caso do solo rústico. Esta apreciación xa a realizou a deputada PONTÓN MONDELO, polo Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego, no debate de totalidade do Proxecto de lei do solo de Galicia. A súa reflexión concreta foi a seguinte: “*Desprotéxese unha parte moi importante do noso patrimonio arquitectónico tradicional. Nós cremos que a previsión que había na lexislación, que non permitía derrubar moito do noso patrimonio tradicional, permitiu conservar xoias do noso patrimonio, e vostedes eliminan esta previsión*”⁷⁴.

Chama así a atención que, á vez que se fai extensiva a regulación do artigo 40 para o núcleo rural (inicialmente só o era para o solo rústico), se elimine a prohibición de demolición de edificacións de valor histórico ou etnográfico no solo rústico⁷⁵.

⁷⁴ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n. 131, IX Lexislatura. Sesión plenaria do 24 de novembro de 2015, p. 19.

⁷⁵ Debemos recordar aquí que a demolición non é unha das actuacións permitidas polo artigo 40 da LSG. O que se permite é “*a demolición dos elementos estritamente necesarios para realizar as actuacións de conservación, rehabilitación, reforma e reconstrución, sempre que se realicen simultaneamente no mesmo proxecto de obra*”, xa que nestes casos a actuación non ten a consideración de demolición parcial segundo a definición de “*obras de demolición*” do anexo 1 do RLSG.

7 Conclusión

O artigo 40 da LSG conta con numerosos conceptos indeterminados ou de difícil determinación. Tras a análise de moitos deles, destacamos a importancia de que a edificación conte cun estado de conservación tal que permita apreciar as súas características esenciais, é dicir, as propias da tipoloxía edificatoria que singularizan o edificio e definen a súa esencia. Trátase dun requisito que funciona como unha garantía de que as edificacións se conserven –no posible– para poder beneficiarse deste réxime excepcional. Pero tamén é un requisito de cara ás futuras actuacións sobre a edificación, xa que calquera intervención que supoña a retirada de partes esenciais desta debe contar necesariamente cunha xustificación. O máximo expoñente deste requisito é a prohibición de substitución da edificación antiga por unha nova, aínda que sexa do mesmo volume. Por iso, lamentamos que esta prohibición non figure expresamente no texto da lei, xa que sen dúbida axudaría a evitar a destrución do patrimonio arquitectónico tradicional.

Unha cuestión relevante de entre as analizadas é a posibilidade de ampliación da edificación, que pode ser tanto no mesmo corpo como en volume independente. Entendemos que a ampliación en volume independente é claramente a máis respectuosa coa edificación tradicional, debido á porcentaxe de volume que se pode incrementar (ata o 50 %), a drástica alteración que iso pode supor para a morfoloxía orixinaria e a ausencia de necesidade de xustificación de ningún tipo para a súa execución. Consideramos, neste sentido, que o incremento en altura debe estar relacionado coa necesidade de aumentar a altura libre entre solo e teito, pero non coa adición de novas plantas altas.

Moitos dos conceptos da actual redacción son novidosos en relación co texto orixinario. É o caso da extensión dos seus efectos ás edificacións en solo de núcleo rural, o traspaso de competencias da Administración autonómica á Administración local ou a incorporación de novos usos permitidos, como son os usos terciarios, produtivos ou pequenos talleres, para equiparalos cos usos que xa estaban sendo permitidos no solo de núcleo rural. Esta equiparación é a que nos permite soste a afirmación de que están permitidos certos usos industriais, en concreto os industriais compatibles con residencial. Trátase dunha combinación de usos nada allea á nosa historia, como pode ser a íntima vinculación que existía antano entre vivendas, muíños, fraguas ou carpintarías de ribeira, por exemplo. Por outro lado, trátase dunha combinación de usos que nos vai seguir acompañando no futuro no medio rural, en consonancia cos pretendidos modelos ideais de “*ciudades de proximidade*” ou “*ciudades dos 15 minutos*”.

Algún novo concepto pasou case desapercibido, como a incorporación da “*reforma*” entre as actuacións permitidas. Pola contra, a referencia a data de entrada en vigor da Lei 19/1975, do 2 de maio, de reforma da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana, xerou unha gran confusión a pesar de que se xustificou nunha pretendida seguridade xurídica. Non obstante, a confusión está relacionada coa ruptura que supón coa tradición –nunca mellor dito– e cos criterios empregados nos numerosos traballos realizados por expertos na materia para identificar as

edificacións tradicionais da nosa terra. Esta referencia ao ano 1975 en realidade foi unha solución intermedia de entre as xurridas nos debates parlamentarios, cuxas propostas se moveron entre a volta á referencia ao ano 1956 ou a ampliación aínda máis para amparar edificacións posteriores ao ano 1975 pero que “*respecten a tipoloxía orixinaria do lugar*”.

De ser necesario o establecemento dunha data concreta para identificar as edificacións tradicionais, son múltiples as razóns que fan máis aconsellable a referencia ao ano 1956 que a do ano 1975.

Unha cuestión de especial relevancia, a pesar de que non pertence ao concreto artigo 40 da LSG, é a desaparición no texto da lei da prohibición de demolición das edificacións tradicionais en solo rústico. Mantense para o núcleo rural pero a previsión para o solo rústico pasa a estar contemplada no RLSG, o que supón unha diferenciación inxustificada.

A conclusión final da análise destes conceptos –tanto dos orixinarios como dos numerosos que incorporan cambios en relación coa regulación orixinaria– é que se procedeu a flexibilizar as medidas de protección e recuperación do patrimonio arquitectónico tradicional para dar lugar a unha regulación centrada na recuperación do patrimonio construído. Telo feito sen unha explicación, cunha redacción bastante parecida á precedente e utilizando o mesmo ordinal, é unha suma de factores ideal para provocar unha multiplicidade de interpretacións, o que xoga en contra dunha real e efectiva protección do patrimonio arquitectónico tradicional.

Non son poucas as interpretacións desta norma nas cales ten cabida a destrución total da edificación tradicional existente para construír no seu lugar unha edificación completamente nova. LLANO xa se pronunciou sobre este fenómeno no ano 1982, no número 11 do *Boletín* da Comisión de Cultura do Colexio de Arquitectos de Galicia, dicindo que “*falar de destrución do patrimonio artístico, da lingua ou das tradicións e costumes populares non é novidade en Galicia. Todos aqueles elementos sobre os que se asenta a nosa identidade nacional veñen sendo sistematicamente agredidos, sen que ninguén faga nada por evitalo*”.

Bibliografía

- ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, E., “El descubrimiento y la puesta en valor de la arquitectura popular: de Fernando García Mercadal a Luis Feduchi”, Biel Ibáñez, M.P. e Hernández Martínez, A. (coords.), *Lecciones de los maestros. Aproximación histórico-crítica a los grandes historiadores de la arquitectura española (Seminario Celebrado en Zaragoza los días 26, 27 y 28 de noviembre de 2009)*, Instituto “Fernando El Católico”, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2011.
- ASENSIO RODRÍGUEZ, A., DOMÍNGUEZ VIÑAS, R. e RUIZ TRUEBA E., *Miradas a la arquitectura Popular Española. Colección fotográfica de Carlos Flores*, Fundación Siglo para el Turismo y las Artes de Castilla y León, Valladolid, 2017.

REGAP



ESTUDIOS

- BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A.L., “Las edificaciones tradicionales en el artículo 40 de la Ley del Suelo de Galicia 2/2016, de 10 de febrero. Reflexiones sobre su interpretación”, *REDAS: Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad*, n. 2, 2018.
- CAAMAÑO SUÁREZ, M., *A casa popular*, Cadernos Museo do Pobo Galego, Santiago de Compostela, 1999.
- CAAMAÑO SUÁREZ, M., *As construcións da arquitectura popular*, Consello Galego de Colexios de Aparelladores e Arquitectos Técnicos, A Coruña, 2003.
- CARRIÓN GÚTIEZ, A. (coord.), *Plan Nacional de Arquitectura Tradicional*, Ministerio de Educación, Cultura e Deporte, Madrid, 2015.
- CERQUEIRA, F., “Estudios da arquitectura lusa. Das Arquitecturas Populares Tradicionais”, *Observa Magazine*, n. 13, xaneiro 2020.
- CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA, “Doutrina do ano 2018 da Sección de Estudos e Informes, Informe CCG 136/2018”, *Consello Consultivo de Galicia. Memoria 2018*, Consello Consultivo de Galicia, Santiago de Compostela, 2019.
- GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO, J. e FERREIRA VILLAR, M., *Guía de boas prácticas para a intervención nos núcleos rurais*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2013.
- LLANO CABADO, P. de, “Pedre catro ano despois”, *Boletín da Comisión de Cultura do Colexio de Arquitectos de Galicia*, n. 11, 1982.
- LLANO CABADO, P. de, *Arquitectura popular en Galicia*, Publicacións do Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, Santiago de Compostela, 2019 (ed. rev.).
- LORENZO FERNÁNDEZ, X., *Etnografía. Cultura material*, Ediciones Boreal, A Coruña, 2013.
- MUÑOZ COSME, A., “La Arquitectura Tradicional. Paisaje cultural, historia social y patrimonio inmaterial”, Muñoz Cosme, A. (dir.), *Libro colectivo: Patrimonio Cultural de España. N. 8. Arquitectura Tradicional. Homenaje a Félix Benito*, Ministerio de Educación, Cultura e Deporte, Madrid, 2014.
- PRIMO LLÁCER, A.M., *La servidumbre de luces y vistas*, tese de doutoramento (G. Guizzi / titor, M.E. Clemente Meoro / titor e director, e J. Estruch Estruch / director), Universidade de Valencia e Università Degli Studi di Napoli Federico II, Valencia, 2015.
- TORRES BALBÁS, L., *La vivienda popular en España*, 1930. Acceso web: <http://oa.upm.es/34265/>.
- VV.AA., *A cultura en Galicia. 1994-1997*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1994.