



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 61_enero-junio 2021 | pp. 381-407
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 bajo licencia 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

61 Regap

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

Regap



ESTUDIOS

FRANCISCO JAVIER CARRO CASTRO
Graduado en Derecho
Graduado en Ingeniería 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 trabajo constituye un análisis 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 Planteamiento. 2 El concepto consolidado de edificación tradicional. 3 La norma y su evolución. 3.1 El nuevo título. 3.2 Edificaciones existentes. 3.3 El mantenimiento de las características esenciales. 3.4 Grado de conservación. 3.5 Aplicación al suelo de núcleo rural. 3.6 Nuevos usos permitidos. 3.7 La competencia. 3.8 Los parámetros urbanísticos. 3.9 La reforma. 3.10 La justificación de las razones de la ampliación. 3.11 Incremento del 50% del volumen original. 3.12 Anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo. 4 La interacción con las previsiones establecidas en las normativas sectoriales. 5 Fomento de la recuperación del patrimonio construido. 6 La prohibición de demolición de edificaciones de valor histórico o etnográfico. 7 Conclusión.

1 Planteamiento

Las edificaciones tradicionales gallegas han sido ampliamente estudiadas desde mediados del siglo XX¹. No obstante, en el ámbito de la legislación urbanística, el punto de partida de la regulación de las edificaciones existentes “*de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico*” lo encontramos en la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA)². Dentro de una estrategia de conservación, recuperación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural de nuestro territorio, esta norma modifica el contenido del artículo 40 de la LOUGA, que deja de dedicarse al “*suelo rústico de protección de espacios naturales*” para regular las “*edificaciones existentes de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico*”.

El contenido de este artículo se mantuvo inalterado durante la vigencia de la LOUGA, pero con la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), se introdujeron numerosos conceptos nuevos. Esas sucesivas incorporaciones aportaron complejidad a la norma y generaron ciertas tensiones internas que a su vez provocaron –y siguen provocando– la necesidad de nuevas modificaciones aclaratorias.

¹ Los inicios de los estudios de la cultura en Galicia se asocian al Seminario de Estudios Galegos, fundado en 1923, aunque el primer estudio de las construcciones populares se considera que es la obra *Etnografía. Cultura material*, de Xaquín LORENZO FERNÁNDEZ, gestada en la emigración gallega en Buenos Aires en el año 1962.

² En el año 1997 el *conselleiro* Cuiña Crespo se había propuesto crear una ley de protección de la arquitectura popular. Lo que finalmente se aprobó fue la Ley 9/2002, que, a pesar de que se ocupaba de la “*protección del medio rural*”, contenía escasas referencias a esta particular arquitectura.

Nos encontramos ante una norma jurídica que utiliza numerosos conceptos técnicos –alguno de los cuales redefine– y que es el resultado de un proceso de incorporaciones sucesivas.

La transformación que ha sufrido la norma desde sus orígenes hasta la actualidad es considerable y las modificaciones lamentablemente no han estado acompañadas de una exposición de motivos que ayude a dirigir las necesarias interpretaciones para su aplicación. Por este motivo, se hace necesario un análisis minucioso de su contenido, acompañado de interpretaciones autorizadas no exentas de crítica. Solo así se podrá alcanzar una aplicación correcta de la norma.

2 El concepto consolidado de edificación tradicional

El tipo de arquitectura a la que nos estamos refiriendo ha tenido múltiples acepciones a lo largo del siglo XX. Algunas de ellas son “indígena”, “espontánea”, “anónima”, “inmutable”, “inculta”, “folclórica”³, “popular”, “vernácula”, “rural”, “tradicional”, “autóctona”, “típica”, “autoconstruida”, “sin arquitectos”⁴, “regional”, “rústica”, “primitiva”, “pintoresca”, “corriente”, “común” o “local”⁵.

Se trata de una muestra de manifestación popular que comenzó a estudiarse en España a principios del siglo XX⁶, como parte integrante del patrimonio histórico y cultural, a través de obras de Manuel BARTOLOMÉ COSSÍO, Vicente LAMPÉREZ Y ROMEA, Leopoldo TORRES BALBÁS o Fernando GARCÍA MERCADAL⁷.

El Plan Nacional de Arquitectura Tradicional⁸ publicado en el año 2015 como parte integrante de los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural, con fundamento en la Ley de patrimonio histórico, define la arquitectura tradicional como el “conjunto de construcciones que surgen de la implantación de una comunidad en su territorio y que manifiestan en su diversidad y evolución su adaptación ecológica, tanto a los condicionantes y recursos naturales, como a los procesos históricos y modelos socioeconómicos que se han

³ ASENSIO RODRÍGUEZ, A., DOMÍNGUEZ VIÑAS, R. y 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. y 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, p. 186.

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

⁶ Se asocia este proceso con el fenómeno de la alfabetización, con la prensa, la fotografía, la creación en 1876 de la *Institución Libre de Enseñanza* o la pérdida de las últimas colonias (Cuba, Puerto Rico y Filipinas) en el año 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 y Deporte, Madrid, 2014, p. 11.

⁸ Es uno de los planes más recientes de una serie que comienza en el año 1990, con el *Plan de Catedrales*, al que le siguieron el de *Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático* (2007), *Patrimonio Industrial* (2011), *Abadías, Monasterios y Conventos* (2012), *Arquitectura Defensiva* (2012), *Paisaje Cultural* (2012), *Conservación del Patrimonio Cultural del Siglo XX* (2014), *Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial* (2011), *Investigación en Conservación del Patrimonio Cultural* (2011), *Conservación Preventiva* (2011) y *Educación y Patrimonio* (2012). Después de este plan se aprobaron el de *Conservación del Patrimonio Fotográfico* (2015) y *Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural* (2015).

desarrollado en cada lugar”⁹. Constituyen así “un destacado referente entre las señas de identidad culturales de la comunidad que la ha generado, y es el resultado de experiencias y conocimientos compartidos, transmitidos y enriquecidos de una generación a otra”.

En el caso concreto de Galicia, los orígenes del estudio de las construcciones populares se remontan a mediados del siglo XX con la obra *Etnografía. Cultura material* del etnógrafo orensano LORENZO FERNÁNDEZ¹⁰. Pero más recientemente los profesores LLANO¹¹ y CAAMAÑO SUÁREZ¹² han realizado extensos trabajos relativos a este tipo de arquitectura. No obstante, TORRES BALBÁS ya había descrito perfectamente la edificación tradicional gallega, que identificaba con casas con “muros de grandes sillares graníticos, bien aparejados algunas veces y puestos a espejo; toscamente labrados, otras, con apariencia ciclópea, o de mampostería, reservando entonces los sillares para los ángulos. Fuertemente señaladas suelen quedar las juntas, en ocasiones por un rejuntado de cal; otras, se blanquean totalmente los muros, aun cuando sean de sillería”¹³.

El profesor CAAMAÑO SUÁREZ entiende que la característica predominante de la casa-vivienda tradicional es su funcionalidad, dando servicio a la economía agraria o marinera, así como también residencia al agricultor o marinero y su familia¹⁴. Entiende también que la parte constructiva más importante es el muro¹⁵, con unos grosores que varían entre los 50 y los 80 centímetros¹⁶. A pesar de ello, existe una gran variedad de tipologías que ha llevado a diversos autores a realizar una clasificación. La más comúnmente aceptada en cuanto a la diversidad de las edificaciones tradicionales es la de los seis tipos diferenciados que establece el profesor LLANO en su obra *Arquitectura popular en Galicia*. Se trata de la arquitectura de la casa redonda o palloza, la de las sierras orientales, la de la Terra Chá, las de las agras coruñesas, la meridional y la marinera¹⁷.

3 La norma y su evolución

La Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la LOUGA, estableció la regulación de las edificaciones existentes “de carácter tradicional o de singular valor

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 No en vano es uno de los elementos que suele permanecer en pie en las múltiples edificaciones tradicionales en ruina, dispersas por nuestro territorio, que han ido perdiendo paulatinamente elementos como balcones, carpinterías, forjados o la cubierta. La robusta construcción de muchos de ellos es muestra de una técnica depurada tras siglos de utilización.

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

¹⁷ Cada una de estas arquitecturas se diferencia de las demás basándose en unas características morfotipológicas concretas y en el empleo de unas técnicas y materiales determinados.

arquitectónico”, que se mantuvo inalterada hasta la aprobación de la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG); su contenido fue el siguiente:

“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 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 artículos 42 y 44 de la presente ley”.

Posteriormente, la vigente LSG estableció una nueva redacción, empezando por el título, que pasó a ser “edificaciones existentes de carácter tradicional”.

La redacción inicial del artículo 40 de la LSG fue la siguiente:

“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.

Previo 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”.

El texto que estableció la LSG para el artículo 40 pudiera parecer a simple vista una continuidad con la regulación que ya existía. Incluso la propia Dirección Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo (DXOTU) lo manifiesta así en los informes que emite, como respuesta a las consultas formuladas por diversos ayuntamientos, en cumplimiento de la competencia de la Secretaría Xeral para el “asesoramiento y la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de urbanismo”¹⁸. Así se entiende cuando afirma que “el artículo 40 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, hace extensible el régimen previsto en la normativa anterior

¹⁸ Artículos 10.1.q del Decreto 167/2015, de 13 de noviembre, y 13.1.q) del Decreto 42/2019, de 28 de marzo.

para las edificaciones tradicionales en suelo rústico a las existentes en suelo de núcleo rural”¹⁹. Además, en la exposición de motivos de la Ley 2/2016 no encontramos ninguna referencia al apartado que regula las edificaciones tradicionales²⁰, lo que pudiera entenderse como una ausencia de necesidad de explicación por no existir nada nuevo que explicar. Pero ello no es así, ya que entre las versiones del artículo 40 de la LOUGA y el artículo 40 de la actual LSG existen importantes diferencias²¹.

La actual LSG incorporó sustanciales novedades que en la práctica tienen consecuencias relevantes sobre el patrimonio arquitectónico tradicional. Desgranaremos los múltiples conceptos que conforman la regulación y prestaremos la debida atención a esas novedades, lo que nos permitirá darnos cuenta del cambio de rumbo que están provocando estas últimas incorporaciones.

3.1 El nuevo título

En la redacción dada por la actual LSG al artículo 40, es de destacar la omisión en el título de la referencia al concepto de edificaciones “*de singular valor arquitectónico*”. De este modo, el título se refiere solamente al concepto de “*edificaciones existentes de carácter tradicional*”. Veremos más adelante que esta omisión va en la línea de una reconocida intención de garantizar la seguridad jurídica, en este caso eliminando uno de los dos conceptos del título, a pesar de que en el cuerpo del artículo siguen existiendo numerosos conceptos jurídicos indeterminados²².

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ considera que la redacción originaria del artículo, del año 2004, hacía mención, por un lado, a las edificaciones de carácter tradicional y, por otro, a las edificaciones de singular valor arquitectónico²³. Lo hace afirmando que “*la versión del año 2004 abarcaba no sólo las tradicionales sino también las edificaciones «de singular valor arquitectónico»*”. Consideramos que esta interpretación no es la más correcta, ya que entendemos que el empleo de la conjunción “o” en la expresión “*edificaciones existentes de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico*” viene a suponer una forma alternativa de referirse al mismo elemento identificado de distinta forma. Creemos que ello es así porque las dos expresiones se integran dentro del concepto de patrimonio arquitectónico tradicional que se pretende recuperar, según se indica en el apartado IV.e) del preámbulo de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la LOUGA.

¹⁹ Expediente CP-19/..., informado el 16.04.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

²⁰ Conviene recordar aquí la relevancia de las exposiciones de motivos de la norma a la hora de realizar una interpretación genética e histórica que nos permita concretar la proposición jurídica. Esa exposición de motivos se hace aún más necesaria cuando se incorporan tantas y tan sustanciales novedades como las que afectan a la 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 mayores de la pretendida seguridad jurídica, parece que la omisión de la referencia a las edificaciones “*de singular valor arquitectónico*” viene condicionada por la novedosa identificación de las edificaciones tradicionales en relación con un momento temporal concreto del año 1975 y la dificultad para apreciar el singular valor arquitectónico en edificaciones próximas a esta fecha.

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.

3.2 Edificaciones existentes

El concepto de edificación “*existente*” indicado en la ley lo precisa el reglamento que la desarrolla, al señalar en el artículo 63 que “*por edificación existente se entiende aquella que estuviese terminada en la fecha indicada*” y que, asimismo, “*deberá presentar un grado de conservación tal que permita apreciar sus características esenciales*”.

La necesidad de apreciar sus características esenciales encuentra justificación en el hecho de que es requisito necesario para permitir su reconstrucción²⁴. Si la edificación cuenta con partes arruinadas que, aun así, permiten en su conjunto apreciar las características esenciales de la edificación, esas partes arruinadas pueden computar para el volumen originario. Si, por el contrario, alguna de las partes ya no existe o los restos no permiten apreciar sus características esenciales, esas partes no se pueden computar para el volumen originario²⁵.

3.3 El mantenimiento de las características esenciales

El artículo 63 del RLSG incorpora el requisito de que las edificaciones tradicionales existentes deben presentar un grado de conservación tal que permita apreciar sus características esenciales.

Asimismo, el artículo 40 de la LSG, tras hacer mención a las múltiples actuaciones permitidas en estas edificaciones, incorpora, como no podía ser de otro modo, el requisito de que “*se deberán mantener las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria*”.

La DXOTU, en respuesta a una consulta formulada²⁶, indica, en relación con las características esenciales, que “*al tratarse de un concepto jurídico indeterminado y que no se concreta desde la normativa urbanística, es a través de la jurisprudencia y la doctrina cuando se perfila lo que debe entenderse por características esenciales, cuestión ésta que corresponde determinar al ayuntamiento, en el ejercicio de su competencia municipal en el otorgamiento de la licencia urbanística y en el ámbito del correspondiente expediente, a la vista de los datos obrantes en el mismo*”. Un ejemplo del análisis del mantenimiento de las características esenciales de la tipología originaria del edificio lo encontramos en la reciente Sentencia 28/2021, de 19 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Ourense, que analiza un caso de una edificación originaria de planta baja con cubierta a cuatro aguas que terminó siendo una edificación de planta baja y planta alta con cubierta a dos aguas²⁷.

²⁴ Consideramos que esas características esenciales deben seguir siendo identificables, a lo largo de toda la edificación, tras las obras de “*reforma*”, “*rehabilitación*”, “*reconstrucción*” o incluso “*ampliación*”. En el caso contrario, en el que nos pongamos delante de la edificación resultante y no seamos capaces de identificar la edificación tradicional originaria, estaremos ante una actuación distinta no subsumible en esta norma, que nació con el objetivo claro e inequívoco de “*conservar*” y “*recuperar*” una parte concreta de nuestro patrimonio cultural.

²⁵ Expediente CP-19/..., informado el 16.04.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

²⁶ Expediente CC-18/..., informado el 25.04.2018 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

²⁷ Sentencia 28/2021, de 19 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense (Procedimiento Ordinario 64/2019). En su fundamento de derecho segundo se indica que “*de la prueba practicada se ha acreditado, tal y como se expuso anteriormente, una transformación de la tipología constructiva, esto es, de una edificación originaria de tipología de planta*”

El informe 136/2018 del Consello Consultivo de Galicia (CCG)²⁸, en el que se interpreta el artículo 40 de la Ley 2/2016, concreta este aspecto e indica que *“las características esenciales pueden ser definidas como aquellas que, a mayores de las que conforman la tipología edificatoria y de la catalogación patrimonial de una construcción o de alguno de sus elementos, singularizan la edificación y definen su esencia. Como ejemplos podemos citar las siguientes: distribución interior, forjados, sistema constructivo o todos estos elementos en su conjunto conformando la morfología de la edificación”*²⁹. Se trata de una definición bastante acertada que incorpora una serie de elementos considerados clave en nuestra arquitectura tradicional³⁰.

El informe continúa diciendo que *“debe exigírsele al promotor una motivación suficiente de cualquier alejamiento o no conservación de los elementos originales y tipología antes relacionados. Así, la regla general será el mantenimiento, y la excepción la no conservación de alguno o algunos de los elementos que, por no singularizar ni definir la edificación, permitan su sustitución sin afectar a características esenciales del edificio.*

Esta motivación podrá considerarse suficiente o idónea, cuando venga acompañada de una descripción detallada del estado del edificio, tanto escrita como gráfica, y prestarle especial atención a los elementos que sean objeto de sustitución por otros diferentes de los originales, a las razones que determinen estas sustituciones y a su consideración de

baja más cubierta a cuatro aguas, se ha mutado por una edificación de planta baja a la que se ha incorporado una planta primera más una cubierta a dos aguas.”

Del mismo modo, se indica que *“descendiendo al caso en concreto, se ha de partir que la edificación originaria era de tipología de planta baja, más cubierta a cuatro aguas, y, sin embargo, nos encontraríamos con una edificación resultante de planta baja, más planta primera, más cubierta a dos aguas. Así y tal como se refleja en el informe, no se realizó una reconstrucción del espacio arruinado, sino que en ese espacio preexistente se ejecutó una obra nueva. De este modo, la destrucción de la cubierta a cuatro aguas, tal y como se aprecia en la documental fotográfica, unida a la transformación de su tipología original al incorporar una nueva planta y una nueva cubierta a dos aguas impide que se pueda computar el volumen originario de los faldones de la cubierta original como si se tratara de una ‘reconstrucción’. Estas nuevas obras no se corresponderían con las obras de reconstrucción tal y como se define en el artículo del Reglamento anteriormente transcrito”*.

²⁸ CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA, “Doctrina del año 2018 de la Sección de Estudios 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 muchos otros elementos esenciales, como pueden ser los *patíns* exteriores de acceso a la planta alta, los *corredores*, las *solainas*, los soportales o las galerías. A mayores, una parte fundamental de la morfología de la edificación, y que por tanto forma parte de las características esenciales de la misma, es la cubierta, sobre todo en lo que se refiere a número de faldones o pendiente de estos, como vemos en la Sentencia 28/2021, de 19 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense. En su fundamento de derecho segundo se indica que *“la edificación resultante aumenta el volumen en altura eliminando una de sus características originales que es la cubierta a cuatro aguas y se sustituye por una cubierta a dos aguas que parte de una nueva planta”*. Por ello, las alteraciones en la configuración de la cubierta deben ser las estrictamente necesarias para realizar las actuaciones permitidas, lo cual facilita el reconocimiento de la edificación tradicional tras las obras realizadas.

Del mismo modo, el número de plantas de la edificación tradicional originaria también es un elemento esencial de esta, por lo que no debería variar, en aras del mantenimiento de la morfología de la edificación, como parte de las características esenciales de la misma. Consideramos por ello que la cifra del incremento del 10% del volumen se estableció pensando en casos en los que era recomendable incrementar la edificación en altura, en el caso de que exista la necesidad de adaptarla a los estándares actuales –ejecutando una nueva cubierta ligeramente más elevada–, y que el incremento del 50% del volumen, de mucha mayor entidad que el supuesto anterior, se estableció pensando en la creación de nuevos cuerpos independientes o, como mucho, adosados en los laterales, cuya ejecución apenas altera las características de la edificación originaria y permite seguir identificándola.

³⁰ A finales de los años 90 del siglo pasado existía un cierto deseo de elaborar una norma de protección de la arquitectura popular en Galicia, en sus distintas manifestaciones, a lo largo de las diversas áreas de estudio con características más o menos homogéneas. Aquella norma concreta no llegó a ver la luz, pero consideramos que un aspecto que no podía faltar en aquel texto, en forma de identificación de los elementos característicos de cada una de las distintas arquitecturas, se convierte en necesario en la actualidad para dar cumplimiento al mandato de mantenimiento de las *“características esenciales”*, que son unas concretas y no las que cada uno podamos considerar.

accesorios, así como al juicio expreso, razonable y razonado de por qué, a pesar de su alteración, se está manteniendo la tipología original y características esenciales del edificio.

Así, tiene que constar en el expediente una justificación expresa, cuantitativa y cualitativamente suficiente, de todo aquel elemento esencial o de la característica tipológica original del edificio que pretenda sustituirse o no conservarse desde la perspectiva de que no es una característica esencial de este”.

La DXOTU, con posterioridad a la consulta en la que se hace mención al carácter de concepto jurídico indeterminado del término, estableció un criterio³¹, que mantiene en parte esta línea, ante una nueva consulta relativa a este concepto de “*características esenciales*”. En este informe se indica que “*la configuración de este precepto está referida principalmente al concepto de edificación tradicional heredado de la normativa anterior (no referida a una fecha concreta), lo que implica que la exigencia de que se mantengan las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria se deba entender referida, fundamentalmente, a aquellas edificaciones tradicionales que por sus características y tipología tengan esa naturaleza, dado que pueden existir edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que no tengan técnicamente esa consideración de tradicional*”.

Con este criterio se viene a indicar que su aplicación es solamente para una parte de las edificaciones que son objeto del artículo 40 de la LSG, en concreto para las edificaciones puramente tradicionales. Este criterio es muy significativo de la necesidad de reflexionar acerca de la anomalía que supone seguir regulando dentro del mismo artículo situaciones claramente diferenciadas, para las que se está interpretando que la norma no les debe afectar de la misma forma.

Para concluir con este análisis, hacemos nuestra la recomendación final que el CCG realiza en su Informe 136/2018. Esta recomendación consiste en que, “*con objeto de evitar actuaciones contradictorias, es recomendable que los ayuntamientos, y por extensión las diputaciones que les prestan asistencia en este campo, aprueben instrucciones técnicas de unificación de criterios que les faciliten la labor de los profesionales y de los funcionarios, que reduzcan la enorme discrecionalidad existente y que doten de seguridad jurídica a un procedimiento (el otorgamiento de licencia) que en esencia debe ser reglado. Estas instrucciones pueden actualizarse periódicamente, en función de los precedentes establecidos en los asuntos que se resuelvan, y pueden complementarse con la jurisprudencia que eventualmente pueda recaer al analizar la aplicación de los preceptos debatidos*”.

3.4 Grado de conservación

Lamentablemente, muchas de las edificaciones tradicionales a las que les es de aplicación el artículo 40 de la LSG se encuentran en avanzado estado de deterioro, cuando no en situación ruinosas³².

³¹ Expediente CC-19/..., informado el 01.10.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

³² Esta penosa realidad se agrava aún más con los múltiples casos en cuyo entorno inmediato existen otras edificaciones más recientes a medio construir, con ladrillo a la vista, sin teja, sin ventanas o incluso sin escalones, creando una situación de doble deterioro del paisaje, tanto por parte de la edificación abandonada como por parte de la nueva edificación.

La exigencia de un grado de conservación tal que permita apreciar las características esenciales de la edificación puede parecer una exigencia sin demasiada importancia. En realidad, tiene una especial relevancia en el sentido de funcionar como un incentivo para conservar las edificaciones y no perder la oportunidad de poder acogerse a este régimen urbanístico excepcional. Por ello, si el grado de conservación no alcanza el mínimo exigido, esa realidad no debe poder ser subsumida en el ámbito de aplicación del artículo 40 de la LSG³³.

En este sentido, es muy clarificador el criterio sentado por la DXOTU³⁴, por lo que pasamos a reproducir la respuesta a la consulta planteada.

“La exigencia de unos mínimos de conservación del inmueble debe contextualizarse en la aplicación de este régimen excepcional, constituyendo uno de los mecanismos que la normativa urbanística contempla entre las medidas para fomentar la recuperación del patrimonio construido y el mantenimiento de las edificaciones existentes, frente a la proliferación de las nuevas edificaciones. Por tanto, en ningún caso, debe entenderse que la aplicación del artículo 40 puede dar lugar a una obra nueva, aunque sea con el mismo volumen que la originaria. Para tal efecto la ley establece en el artículo 40 un régimen abierto donde las únicas limitaciones paramétricas se refieren a la escala de las edificaciones (altura y volumen), de forma que se prime su recuperación siempre y cuando la ampliación propuesta guarde unos mínimos de proporciones con respecto al volumen originario de la edificación tradicional, eximiendo del cumplimiento de otros parámetros de implantación como parcela mínima, retranqueos, porcentaje de ocupación [...] que imposibilitarían la recuperación de muchas edificaciones.

En resumen, para la aplicación de este artículo debe existir una edificación que, aunque disponga de partes arruinadas, sea susceptible de reconstrucción (acción destinada a completar un estado previo del inmueble arruinado utilizando como base partes originales de este cuya autenticidad se pueda acreditar), rehabilitación e incluso reforma siempre y cuando se mantengan las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria.

De este modo, el grado de conservación necesario debe analizarse en cada caso concreto desde el punto de vista arquitectónico y técnico, cuestión que corresponde determinar al ayuntamiento correspondiente, en el ejercicio de su competencia municipal en el otorgamiento de la licencia urbanística y en el ámbito del correspondiente expediente, a la vista de los datos obrantes en él, sin poder ser cuantificado en una ley”.

Al margen de la consideración general, repetimos aquí la importantísima reflexión de que *“en ningún caso debe entenderse que la aplicación del artículo 40 puede dar lugar a una obra nueva, aunque sea con el mismo volumen que la originaria”*. La consideramos enormemente acertada, pero lamentamos que no forme parte del texto de la LSG o,

³³ Del mismo modo que tampoco lo puede ser un resultado en el que no se puedan apreciar las características esenciales de la edificación tradicional originaria, cuyo máximo exponente es la situación en la que sea imposible identificar ya la edificación originaria.

³⁴ Expediente CP-19/..., informado el 16.04.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

al menos, del decreto que la desarrolla. Su inclusión de una forma explícita sin duda permitiría salvar del derribo un número considerable de edificaciones tradicionales.

3.5 Aplicación al suelo de núcleo rural

Una de las novedades en la actual regulación es su aplicación también a las edificaciones tradicionales existentes en cualquier categoría de suelo de núcleo. Su inclusión crea una cierta complejidad en el reparto competencial en cuanto a aspectos vinculados se refiere, como el que vemos en la reciente Sentencia 29/2021, de 22 de enero, del TSJ de Galicia³⁵.

A modo de ejemplo, un uso residencial en suelo rústico es competencia autonómica, mientras que en núcleo rural es competencia municipal. La redacción actual del artículo 40 asigna la competencia sobre una edificación tradicional en suelo rústico a los ayuntamientos, pero la regla general de la competencia, en cuanto a usos residenciales en suelo rústico, es que es autonómica, por lo que la línea divisoria en algunos casos será difusa. Aun así, la inclusión de las edificaciones tradicionales “*en cualquier categoría de suelo de núcleo*” parece un acierto. El suelo de núcleo rural es una parte absolutamente fundamental del medio rural y, por tanto, del patrimonio natural y cultural de nuestro territorio, por lo que no tenía sentido que esta clase de suelo no tuviese cabida en el artículo pensado para la recuperación de nuestro patrimonio arquitectónico tradicional.

3.6 Nuevos usos permitidos

La nueva regulación incorpora como novedad la posibilidad de dedicar estas edificaciones a usos terciarios o productivos, así como a pequeños talleres. Se amplían así las posibilidades de uso en coherencia con la propia historia de las edificaciones tradicionales en Galicia. El medio rural tenía una importancia enorme en la época preindustrial, por lo que los asentamientos de población se caracterizaban, entre otras cosas, por tener una gran riqueza de usos, lo que permitía cubrir en buena parte las necesidades de la población que lo habitaba.

En la actualidad, como sucede en muchos aspectos de la vida, volvemos a retomar ciertas cosas del pasado, las redefinimos y convertimos aquella complejidad de usos en el medio rural en lo que hoy conocemos por “*ciudad de proximidad*” o “*ciudad de los 15 minutos*”, en la que tenemos cerca una gran variedad de servicios.

³⁵ Sentencia 29/2021, de 22 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictada en el recurso de apelación n. 4149/2018 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:981). En esta sentencia se concluye, en el fundamento de derecho tercero, que “*a la vista del desarrollo constructivo que se constata de las fotografías obrantes en el expediente podría tener encaje dicha reconstrucción con el dictado del art. 40 de la LSG; por ello, la competencia para examinar la legalización o no de dicha reconstrucción deviene municipal. Tampoco está acreditado de los autos la demolición total de la edificación ya que debemos convenir que la APLU parte siempre de una presunción de demolición de dos fachadas, pero no contrastadas*”. Discrepamos respetuosamente de este razonamiento. En primer lugar, porque “*podría*” tiene un significado muy distinto al término “*puede*”, pero en segundo lugar porque no debemos perder de vista la edificación tradicional y el mantenimiento de sus características esenciales, de cuya protección se encarga el citado artículo. Ante una actuación edificatoria que dificulta la identificación de la edificación tradicional originaria, hasta el punto de imposibilitarla, resulta ya irrelevante el hecho de que se haya acreditado la total demolición de dos paredes o de las cuatro. El resultado simplemente no debe ser subsumido en la norma al no formar parte de su *ratio legis*.

En línea con esa admisibilidad de múltiples usos está el informe de la DXOTU de 1 de febrero de 2019³⁶, que indica que *“nada obsta a que pueda desarrollarse más de un uso en la misma edificación, sin perjuicio de otras consideraciones”*. Esta previsión pasó recientemente a formar parte del texto del artículo 63 del RLSG.

Para entender un poco mejor los nuevos usos posibles, acudimos de nuevo a las consultas informadas por la DXOTU. En una de ellas³⁷ vemos que, ante una consulta acerca de la posibilidad de encaje dentro del uso productivo, *“el uso de almacenamiento de productos fitosanitarios y agentes del medio ambiente”* consistiría en un *“uso industrial”* y *“no se puede considerar que el uso de almacenamiento de productos fitosanitarios y agentes de medio ambiente tenga encaje en los usos previstos en el artículo 40 de la Ley 2/2016”*.

Nos atrevemos respetuosamente a discrepar de esta postura partiendo de la base de esa multiplicidad de usos en tiempos pretéritos en el medio rural. Lo argumentamos apoyándonos en que tanto el uso productivo como el de almacenaje los encontramos en el artículo 21 del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA), en ambos casos como usos pormenorizados dentro del uso global industrial. Y lo mismo sucede en las definiciones del anexo I del RLSG, en las que vemos que los usos productivo y de almacenaje son usos industriales pormenorizados dentro del uso global industrial.

Por un lado, como vimos anteriormente, el artículo 40 es de aplicación también, como no podía ser de otro modo, en el suelo de núcleo rural, y el artículo 25.1 de la LSG reconoce el uso productivo como complementario del uso residencial, característico de esta clase de suelo.

Por otro lado, el artículo 22.3 del PBA, relativo al uso productivo dentro del uso global industrial, contempla dos categorías, siendo la primera *“industrial compatible residencial”* y la segunda el resto de actividades industriales. El artículo detalla un poco más e indica que la primera categoría engloba *“aquellas actividades industriales compatibles con el uso de vivienda dentro de la misma edificación o terreno, siendo éste el uso característico en zonas urbanas o de núcleo rural”*.

En línea con el anterior informe de la DXOTU relativo a la consulta sobre el almacenamiento de productos fitosanitarios, tenemos otra consulta informada el 1 de octubre de 2019³⁸, que considera una carpintería de madera como un uso industrial y, por tanto, no admisible ni en núcleo rural ni en suelo rústico basándose en la regulación general para estas clases de suelo.

De nuevo nos atrevemos respetuosamente a discrepar empleando para ello el argumento de que la profesión de la carpintería ha estado muy extendida por nuestro territorio desde tiempos ancestrales. Pero no ya solo la carpintería de pequeña escala, sino la que pudo ser considerada de escala intermedia, como pudieran ser las tradicionales carpinterías de ribera en las que se fabricaban y reparaban las embarcaciones que iban a la mar.

³⁶ Expediente CC-19/..., informado el 01.10.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

³⁷ Expediente CC-19/..., informado el 22.04.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

³⁸ Expediente CC-19/..., informado el 01.10.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

Entendemos con estos argumentos que determinados usos industriales, en cierto modo próximos a una actividad artesanal, deben ser admisibles en las edificaciones tradicionales en coherencia con el funcionamiento histórico de los asentamientos de población en el medio rural, así como con los nuevos paradigmas aplicables a la configuración urbanística de los asentamientos humanos por excelencia, que son las ciudades.

En lo que respecta a la referencia a los “pequeños talleres”, esta última consulta informada por la DXOTU³⁹ nos aclara que “*el vocablo taller se refiere a los establecimientos en los que se realizan trabajos artesanales o manuales*” y que, ante la falta de fijación en la norma de unos parámetros cuantitativos o cualitativos determinados, “*se infiere que las dimensiones y la configuración de los talleres no deben superar ni alterar de forma substancial las que corresponden a las edificaciones tradicionales que les sirven de soporte físico*”.

3.7 La competencia

El elemento más interesante de toda la producción popular es la casa⁴⁰, y la regulación originaria del artículo 40 de la LSG era aplicable solamente al suelo rústico. Con estos datos de partida, la competencia autonómica en este tipo de actuaciones era fundamental, tanto para el otorgamiento de la autorización autonómica previa como ante actuaciones de protección de la legalidad urbanística.

Con la nueva redacción, las actuaciones permitidas en este tipo de edificaciones se pueden realizar, en líneas generales, simplemente con el título habilitante municipal de naturaleza urbanística, cuya administración pasa a tener un papel determinante en el control de las obras a realizar en este tipo de edificaciones, tanto en suelo de núcleo rural como en suelo rústico. Esto lo confirmamos con las consultas informadas por la DXOTU el 7 de marzo de 2019, al indicar que “*las cuestiones formuladas en relación a la aplicación del artículo 40 [...] corresponden, exclusivamente, al ayuntamiento*”; el 16.09.2019, con la mención a la innecesariedad de “*autorización autonómica previa al título habilitante municipal*”; o el 20.12.2019 indicando que “*corresponde exclusivamente al ayuntamiento [...] valorar [...] si la actuación prevista encaja en el supuesto regulado en el artículo 40 de la Ley 2/2016*”⁴¹.

3.8 Los parámetros urbanísticos

La redacción originaria del artículo permitía la reconstrucción y la rehabilitación de las edificaciones sin necesidad de tener que cumplir ningún parámetro urbanístico.

³⁹ Expediente CC-19/..., informado el 01.10.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

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

⁴¹ Nos atrevemos respetuosamente a aportar un matiz a esta interpretación para limitar la competencia municipal a la actuación de comprobación del cumplimiento de los límites concretos establecidos para las actuaciones concretas permitidas, que son “*reforma*”, “*rehabilitación*”, “*reconstrucción*” y “*ampliación*”. Entendemos que cualquier actuación edificatoria que no pueda ser subsumida en ninguna de estas cuatro actuaciones no está dentro de la *ratio legis* de la norma y, por tanto, no es competencia municipal.

A mayores permitía, por razones justificadas, las ampliaciones de hasta el 10 % del volumen, también sin necesidad de justificar el cumplimiento de ningún parámetro urbanístico⁴². Solo en el caso de que la ampliación fuese de entre el 10 % y el 50 % del volumen era necesario justificar el cumplimiento de una serie de parámetros urbanísticos tales como superficie mínima de parcela o retranqueos a lindes.

En la actualidad, las obras permitidas de reforma, rehabilitación, reconstrucción y ampliación, de hasta el 50 % del volumen originario, pueden realizarse sin necesidad de justificación de la ampliación y sin que sea preciso justificar el cumplimiento de ningún parámetro urbanístico, salvo el límite de altura⁴³. Eso sí, dejando a salvo la servidumbre de luces y vistas que figuran en los artículos 581, 582 y 585 del Código civil⁴⁴, como deja claro la Sentencia 30/2016, de 15 de enero, del TSJ de Castilla y León⁴⁵.

Como se puede apreciar, la actual regulación, en relación con la originaria, hace más atractiva la intervención en este tipo de edificaciones por las actuaciones que se permiten, pero sobre todo por las escasas exigencias de cumplimiento normativo o de justificación de ningún tipo.

Dejando a un lado el incremento máximo de volumen permitido, esta falta de exigencia de cumplimiento de parámetros urbanísticos, salvo el límite de altura, se ve confirmada en varias respuestas que la DXOTU da a las respectivas consultas⁴⁶.

En relación con el cumplimiento del límite de la altura, son varias las consultas⁴⁷ planteadas a la DXOTU en las que la respuesta es que “*el límite de altura resulta exigible a las obras que se pretendan llevar a cabo, no siendo impedimento que la edificación tradicional exceda tal parámetro*”. En realidad, este pronunciamiento podría llegar a parecer innecesario, porque la gran mayoría de edificaciones tradicionales en el medio rural cuentan con una o dos plantas y no suelen sobrepasar los siete metros de altura, ya que estaban construidas en coherencia con las limitaciones propias de la

⁴² Entendemos que esta regulación concreta era coherente con la exposición de motivos de la norma, que pretendía “*conservar*” y “*recuperar*”. Incluso nos aventuramos a indicar que la posibilidad de incremento del 10% del volumen se estableció pensando en adaptar la altura de las edificaciones a los parámetros actuales, ligeramente superiores a los tradicionales. Se trataba de una ampliación que difícilmente podría alterar la esencia de la edificación tradicional.

⁴³ El límite de altura de dos plantas no debiera llevar a la conclusión de que una edificación de una única planta puede ser objeto de obras de ampliación con la adición de una segunda planta, ya que ello entra en colisión con el mantenimiento de, al menos, una de las características esenciales de la edificación, que es el número de plantas de esta.

⁴⁴ PRIMERO LLÁCER, A.M., *La servidumbre de luces y vistas*, tesis doctoral (G. Guizzi / tutor, M.E. Clemente Meoro / tutor y director, y J. Estruch Estruch / Director), Universidad de Valencia y Università Degli Studi di Napoli Federico II, Valencia, 2015, p. 206. “*La servidumbre legal de luces y vistas es una manifestación del derecho de propiedad que no puede quedar coartado por un plan urbanístico o una licencia de obras. En el caso de la licencia de obras, el infractor no puede escudarse en una autorización o licencia municipal otorgada precisamente dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero porque ese documento expresa únicamente la inexistencia de obstáculos administrativos sin atender a la imposición de una carga a la propiedad contigua*”.

⁴⁵ Sentencia 30/2013, de 15 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso, dictada en el recurso de apelación número 827/2011 (ECLI:ES:TSJCL:2013:441). Esta sentencia confirma la sentencia apelada que estima el recurso presentado frente a la actuación constitutiva de vía de hecho de la Diputación demandada, consistente en la ejecución de las obras de rehabilitación y ampliación del teatro Ramos Carrión, en cuanto al cuerpo adosado al inmueble del recurrente, por vulnerar la servidumbre perpetua de luces y vistas constituida a su favor, con prohibición de edificación en una franja de tres metros. Deja claro que este derecho no puede quedar coartado por una norma administrativa o un acto si no media expropiación de ese derecho de propiedad, con base en el artículo 33.3 de la Constitución española.

⁴⁶ Expedientes CC-18/..., CC-18/... y CP-17/..., informados el 19.03.2018, 31.07.2018 y 17.11.2017 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

⁴⁷ Expedientes CC-18/..., CC-19/... y CP-19/..., informados el 26.03.2018, 07.03.2019 y 16.04.2019 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

técnica constructiva de la época y los materiales empleados. No obstante, esta previsión concreta pasó recientemente a formar parte del texto del artículo 63 del RLSG.

3.9 La reforma

Tanto la redacción original de la LOUGA como la de la LSG contaban en su redacción con las palabras rehabilitación, ampliación y construcción, pero en su redacción actual, tras la reforma introducida por el artículo 13.seis de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se incorporó también el concepto de reforma. Ello ya lo avanzó la DXOTU en respuesta a varias consultas⁴⁸, al indicar que *“una interpretación integrada y coherente de dicha regulación debe considerar incluidas también las obras de reforma”*.

3.10 La justificación de las razones de la ampliación

Recordamos aquí que la redacción originaria establecida con la Ley 15/2004 indicaba que se permitirá *“la reconstrucción y rehabilitación”* y que *“podrá permitirse por razones justificadas su ampliación, incluso en volumen independiente”*.

Posteriormente, la redacción originaria de la LSG indicaba que *“se permitirá su rehabilitación y reconstrucción y, por razones justificadas, su ampliación incluso en volumen independiente”*. Esta misma redacción es la que posteriormente se incorporó al RLSG en el artículo 63.

Como vemos, las dos primeras redacciones requerían justificar las razones de la ampliación. En el caso concreto de la redacción originaria de la LSG, así lo entendió también el CCG en su informe 136/2018 en relación con la interpretación de ciertos conceptos jurídicos indeterminados, como es el de *“razones justificadas”*. La interpretación que propuso el CCG era la siguiente:

“Debe entenderse que no hay un límite legal, cualitativo o cuantitativo, para las razones que puedan invocarse, de forma que estas podrían ser de cualquier índole siempre que se justifiquen apropiadamente.

Por tanto, y de acuerdo con la literalidad tanto de la ley como del reglamento que la desarrolla, pueden ser razones justificadas tanto las estrictamente técnicas (accesibilidad, habitabilidad) como otras de carácter social y totalmente independientes de la normativa urbanística. No obstante, en ningún caso las razones justificadas pueden depender de razones de oportunidad, irracionales o arbitrarias. Sentado lo anterior, lo que sí exige la ley es que cualquiera que sea la razón o razones invocadas estén debidamente justificadas, por lo que, en función de la causa, se deberá exigir una acreditación suficiente de la concurrencia de ésta, y deberá constar en el expediente una motivación, expresa y suficiente, de la concurrencia de estas razones justificadas. A sensu contrario, no será suficiente la

⁴⁸ Expedientes CC-19/... y CP-19/..., informados el 07.03.2019 y 16.04.2019 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

mera invocación de estas, y deberán ser causas reales y, como tales, acreditables, no meras hipótesis, futuribles o conjeturas”.

Este mismo criterio ya lo había establecido el CCG en el dictamen 253 del año 2016⁴⁹ en relación con el Proyecto de decreto de Reglamento de la Ley 2/2016 al indicar que *“debe entenderse que la exigencia de justificación que contempla el artículo 40 de la ley se refiere a toda ampliación, y no sólo a la que se haga en volumen independiente”*.

No lo entendió así la DXOTU ante consultas sobre la interpretación de la redacción originaria de la LSG. Los informes emitidos⁵⁰ establecieron el criterio de que *“la expresión «por razones justificadas» debe entenderse referida a la posibilidad de que la ampliación se materialice en un volumen independiente, pero no como requisito para permitir esa ampliación”*. Efectivamente, la necesidad de ocupar más suelo debiera requerir algún tipo de justificación. Sin embargo, la ampliación del propio volumen de la edificación debiera requerir una justificación al menos similar a la previa, ya que este tipo de ampliación es la que más puede alterar la morfología originaria de la edificación tradicional, sobre todo si es en altura⁵¹. A pesar de que esta ampliación en altura suele ser una de las alternativas más habituales para incrementar la superficie útil, el profesor GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO reconoce que la edificación tradicional no admite con facilidad este tipo de intervención⁵².

Esta interpretación dada por la DXOTU, al igual que en el caso anterior del concepto *“reforma”* parece obedecer más a un deseo (el de establecer un punto de inflexión que marque el cambio de tendencia por venir) que a la interpretación histórica teniendo en cuenta los antecedentes del texto precedente. El tiempo confirmó esta segunda hipótesis y en la actualidad, tras la reforma introducida por el artículo 13.seis de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, el texto indica que *“se permitirá su reforma, rehabilitación y reconstrucción y su ampliación, incluso en volumen independiente”*. De este modo, desapareció la referencia a la necesaria justificación, facilitando un poco más el proceso de ampliación y zanjando el debate de su interpretación.

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ entendía que el requisito legal de *“razones justificadas”* estaba en contradicción con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que reiteradamente afirma que la licencia urbanística es un acto administrativo reglado, lo que impide que el ordenamiento contenga preceptos vagos que introduzcan elementos discrecionales en la decisión de otorgar la licencia⁵³. Podemos compartir este

⁴⁹ Dictamen 253/2016, del Consello Consultivo de Galicia en relación con el Proyecto de decreto del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

⁵⁰ Expedientes CC-19/... y CP-19/..., informados el 07.03.2019 y 16.04.2019 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

⁵¹ Recordemos aquí que la edificación tradicional debe *“presentar un grado de conservación tal que permita apreciar sus características esenciales”*. Con mayor justificación, el resultado de las obras acometidas debiera permitir que se sigan identificando las características esenciales de la edificación tradicional originaria y que no quede desdibujada dentro de una nueva realidad constructiva.

⁵² GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO, J. y 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.

razonamiento en líneas generales, pero con matices justificados por la especificidad del objeto de análisis.

Por un lado, hablamos aquí de intervenciones sobre un tipo concreto de patrimonio arquitectónico que lo hace portador de una serie de valores culturales. La cultura tiene, por su propia naturaleza, un difícil encaje en el corsé de los textos normativos, lo que hace que muchas de las actuaciones que le afecten deban pasar necesariamente por el filtro de decisiones discrecionales, que no arbitrarias.

Por otro lado, resulta sencillo establecer una serie de aspectos concretos sobre los que acotar la posible justificación de la necesidad de la ampliación de la edificación, como pueden ser los avanzados por el CCG u otros que el legislador considere oportunos.

Establecer algún tipo de control sobre la posibilidad de ampliación de este tipo de edificaciones es una actuación perfectamente justificable desde el punto de vista de la protección del patrimonio, ya que dichas ampliaciones suelen suponer una alteración del bien a proteger. El filtro de la justificación vendría a aportar un equilibrio entre la estricta protección de la edificación tradicional y la considerable alteración que puede suponer la ampliación sobre la misma.

3.11 Incremento del 50% del volumen original

Ya hemos visto que en la redacción actual la ampliación que se permite es de hasta el 50 % del volumen original, sin necesidad de justificación de ningún tipo para ello. Se trata de una modificación de gran trascendencia, por lo que consideramos que la parte fundamental de esta ampliación debe ser en volumen independiente o, como mucho, en un cuerpo adosado a una de las fachadas. En el supuesto de que el grueso de la ampliación de este volumen se realizara en altura, sería fácil que la forma final de la edificación tuviese muy poco que ver con la forma originaria. Si eso llegara a suceder, estaríamos ante una alteración sustancial del patrimonio arquitectónico tradicional a costa de la mera voluntad de los promotores de las obras, sin ningún tipo de control que lo pudiera impedir.

Aunque no del mismo modo, la enorme trascendencia también existe en el caso de que la ampliación se realice “*incluso en volumen independiente*”. En este caso no se vería alterado el elemento concreto e individualizado, como puede ser una vivienda tradicional, pero podría verse enormemente alterada la estructura del asentamiento en el que esta se encuentre, lo que sucedería si se produjese una ampliación simultánea de un gran número de edificaciones tradicionales en un asentamiento de población tradicional. E incluso más allá del aspecto físico, tanto individual de una edificación como colectivo de un asentamiento, este tipo de actuación puede suponer una importante alteración de los parámetros urbanísticos definidos en el planeamiento general para un determinado asentamiento.

En línea con estas facilidades para ampliar la edificación, la DXOTU entiende que no es un obstáculo⁵⁴, para seguir ampliando, el hecho de que la edificación tradicional

⁵⁴ Expediente CP-19/..., informado el 16.04.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

ya haya sido ampliada, aunque sin agotar el incremento del 50 %. Así lo expresa al indicar que *“nada obsta para que, en el caso de las edificaciones que no hubieran agotado con anterioridad la posibilidad ampliatoria hasta el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional permitido por la norma, puedan hacerlo también, incluso a posteriori, como respuesta a las nuevas necesidades de espacio que hubieran surgido”*⁵⁵. Esta previsión concreta pasó recientemente a formar parte del texto del artículo 63 del RLSG.

En esta interpretación se estaba vinculando la ampliación con una *“nueva necesidad de espacio”*, pero el actual texto legal, al omitir la expresión *“por razones justificadas”*, está eximiendo por completo del requisito de justificar la razón de la ampliación.

La DXOTU también entendió en su momento que *“no se computarán las construcciones o instalaciones bajo rasante”* como incremento del volumen de la edificación tradicional originaria⁵⁶, aunque parezca más una cuestión teórica que de aplicación práctica⁵⁷. Utilizó para ello un razonamiento en torno a la definición de *“volumen”* establecida en el anexo I del RLSG, que además concreta una serie de supuestos que no computan como aumento de volumen, entre los que no se encuentran las instalaciones bajo rasante. El RLSG ha sufrido varias modificaciones después del pronunciamiento sobre esta interpretación y ninguna de ellas ha incorporado lo dicho en ella, por lo que se generan dudas relativas a su toma en consideración, como se indica en la Sentencia 28/2021, de 19 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense⁵⁸.

En relación con el *“volumen originario”* de la edificación, el criterio establecido en la LSG para considerar una edificación como tradicional es que estuviese terminada antes de 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; esto es, el 25 de mayo de 1975. Por ello, ante una edificación tradicional que hubiese sido objeto de obras de ampliación, también terminadas antes del 25 de mayo de 1975, estas ampliaciones también se

⁵⁵ Expediente CC-19/..., informado el 07.03.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

⁵⁶ Expediente CP-19/..., informado el 16.04.2019 por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

⁵⁷ Las edificaciones tradicionales suelen estar a nivel de rasante, por lo que un incremento de volumen por debajo de la propia edificación requeriría desmontar la edificación para luego volver a montarla en el mismo lugar, tras realizar una memoria de cantería que asegure volver a colocar cada elemento en su posición originaria. Cierto es que la evolución de la tecnología puede llegar a permitir la ampliación de edificaciones en profundidad sin desmontar la propia edificación, pero se trata de casos absolutamente excepcionales cuya complejidad técnica, riesgo y coste económico hacen que se desaconseje en situaciones con alternativas técnicas más razonables.

A pesar de esta interpretación de no computar el volumen bajo rasante, se trata de una actuación claramente de *“ampliación”* y el desmontaje de la edificación tradicional no entraría dentro del supuesto de demolición parcial asociada a la demolición de los elementos *“estrictamente necesarios”* para realizar las actuaciones de *“conservación”*, *“rehabilitación”*, *“reforma”* y *“reconstrucción”*, que son los únicos cuatro conceptos cuyas obras de demolición asociadas están excluidas de la definición de *“obras de demolición”* establecida en el anexo I del RLSG. Estaríamos por tanto ante una obra de *“demolición”* con la subsiguiente *“reedificación”*.

⁵⁸ En la Sentencia 28/2021, de 19 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.1 de Ourense (Procedimiento Ordinario 64/2019), se indica, en su fundamento de derecho segundo, que *“con carácter posterior a la emisión del informe de la Dirección Xeral que obra incorporado a las actuaciones, se modificó el RLSG (Decreto 92/2019, de 11 de julio) y no se estableció la exclusión del cómputo de ese volumen bajo rasante, por lo que se entiende que sí debe computarse ese volumen”*.

deben considerar dentro del volumen originario a tener en cuenta a efectos de aplicación del artículo 40⁵⁹.

También hemos visto previamente, al tratar el concepto de edificación existente (que es el objeto de cálculo del volumen para determinar el máximo ampliable) que esta debe encontrarse en un estado de conservación tal que permita apreciar sus características esenciales. En caso contrario no estaremos ante un supuesto que pueda ser subsumido en esta norma.

3.12 Anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo

A los efectos de lo previsto en el artículo 40 de la LSG, la redacción original consideró edificaciones tradicionales todas las edificaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma sobre el régimen del suelo y ordenación urbana; esto es, con anterioridad al 25 de mayo de 1975.

La conselleira de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Beatriz Mato Otero, se pronunció sobre este aspecto en el debate de totalidad del Proyecto de ley del suelo de Galicia⁶⁰, indicando que la referencia al año 1975 se establecía “*para clarificar la definición de edificación tradicional*”, aportando así seguridad jurídica.

La elección de este momento temporal no fue pacífica, ya que el Grupo Parlamentario Socialista presentó una enmienda de modificación con la que proponía que la mención a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, se sustituyese por la mención a la Ley de 12 de mayo de 1956⁶¹. Por su parte, el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego propuso directamente la supresión del último párrafo⁶², que establece, a los efectos de este artículo, esta forma concreta de identificación de la edificación tradicional. Lo hizo tras el debate de totalidad del Proyecto de ley del suelo de Galicia en el que se pronunció en el sentido siguiente: “*Consideramos que no tiene ningún sentido que sean consideradas como construcciones tradicionales todas aquellas construidas antes del año 1975, porque, si hacemos un inventario de muchas de las viviendas que se construyeron antes del año 1975, no tienen nada que ver con nuestra tipología tradicional. La tipología tendrá que ver con las características de la construcción, no con el año. Muchas de estas viviendas descontextualizadas que hay por nuestro rural fueron precisamente construidas antes del año 1975, y ustedes quieren consagrar ese modelo*”⁶³.

En este debate celebrado el 24 de noviembre de 2015, ya el Grupo Parlamentario Socialista, a través del diputado SÁNCHEZ BUGALLO, reprochó la falta de una mayor

⁵⁹ Expedientes CC-17/... y CP-19/..., informados el 12.09.2017 y 16.04.2019 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

⁶⁰ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n.131, IX Legislatura. Sesión plenaria de 24 de noviembre de 2015, p. 13. (“*Otro de los instrumentos que la ley fomenta para darle un impulso al rural y a la rehabilitación; es decir, rehabilitar construcciones ayuda a frenar la dispersión y contribuye a aprovechar lo ya construido y, en definitiva, revitalizar el rural. Y con este objetivo la nueva ley clarifica la definición de edificación tradicional, pasando así a considerarse como edificación tradicional aquella anterior al año 1975*”).

⁶¹ *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* n.563, IX Legislatura, de 1 de diciembre de 2015, p. 131280.

⁶² *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* n.563, IX Legislatura, de 1 de diciembre de 2015, p. 131302.

⁶³ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n.131, IX Legislatura. Sesión plenaria de 24 de noviembre de 2015, p. 19.

concreción del precepto que impidiera considerar tradicional “*casas de estilo tirolés*” construidas por emigrantes retornados de Suiza⁶⁴.

No faltaron tampoco los intentos de aumentar aún más el número de edificaciones consideradas tradicionales a los efectos de este precepto. En este sentido, podemos citar la enmienda a la totalidad, del Proyecto de Ley del suelo de Galicia, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, que proponía que “*debería ampliarse las edificaciones que pueden considerarse de carácter tradicional, teniendo en cuenta la coincidencia de las construidas con posterioridad 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, pero que respeten la tipología originaria del lugar*”⁶⁵. No obstante, esta postura choca ligeramente con la mantenida por el propio Grupo Parlamentario Mixto en el debate y votación del dictamen, elaborado por la Comisión 2.ª, Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios, del Proyecto de Ley del suelo de Galicia. En esta ocasión la diputada MARTÍNEZ GARCÍA le reprochó al Grupo Parlamentario Popular la imposición de su definición unilateral del concepto de edificación tradicional, construida antes de 1975, para lo que utiliza el argumento de que “*existen auténticas animaladas y aberraciones construidas antes del año 1975 que no tienen nada que ver con nuestro país y que, sin embargo, el Partido Popular las va a considerar tradicionales*”⁶⁶. Este reproche iba en la línea del reproche ya manifestado en el debate de totalidad del Proyecto de ley del suelo de Galicia, en el que advirtió que faltaba, “*como ya dijimos todos los grupos de la oposición, la definición de la vivienda tradicional, que no puede estar ligada simplemente al año de construcción*”⁶⁷.

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ considera que esta definición de la edificación tradicional hecha exclusivamente con referencia a una fecha aleatoria se hace de una forma inmotivada y sin la justificación adecuada⁶⁸. Este déficit ya lo apreciaba y ponía de manifiesto el diputado SÁNCHEZ BUGALLO en el debate de totalidad del Proyecto de ley del suelo de Galicia cuando le preguntaba a la conselleira: “*¿No es posible decir algo más sobre esto concretando algo más, de alguna forma?*”⁶⁹.

La referencia final a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, fue una de las novedades más destacables y controvertidas en la nueva redacción del artículo, ya que hasta el momento las edificaciones subsumidas en el artículo eran las consideradas tradicionales basándose en los conocimientos técnicos de los profesionales expertos en edificación fundamentalmente residencial, esto es, principalmente arquitectos o arquitectos técnicos. Pero esa controversia se acentuó aún más con la aprobación del RLSG, al indicar en el artículo 33.1, como uno de los requisitos para determinar la tipología

⁶⁴ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n.131, IX Legislatura. Sesión plenaria de 24 de noviembre de 2015, p. 24.

⁶⁵ *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* n.550, IX Legislatura, de 11 de noviembre de 2015, p. 128819.

⁶⁶ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n.140, IX Legislatura. Sesión plenaria de 9 de febrero de 2016, p. 12.

⁶⁷ *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* n.131, IX Legislatura. Sesión plenaria de 24 de noviembre de 2015, p. 30.

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 Legislatura. Sesión plenaria de 24 de noviembre de 2015, p. 24.

tradicional de las edificaciones, que estas sean identificables en las fotografías aéreas del “vuelo americano” del año 1956.

La inclusión en la ley de la referencia al año 1975 para establecer el carácter tradicional de las edificaciones suponía en muchos casos, con toda seguridad, una cierta contradicción con el concepto ya consolidado de edificación tradicional. Por ello, el artículo 13.seis de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, introdujo el inciso final “*con independencia de su tipología*”, para aclarar la contradicción existente, de raíz dentro del propio texto legal pero sobre todo posteriormente, entre la ley y el reglamento que la desarrolla.

Este cambio en la forma de identificación de las edificaciones tradicionales lleva aparejado un cambio en los medios de acreditación. El artículo 63 del RLSG regula las edificaciones existentes de carácter tradicional y en su párrafo último indica que por edificación se entiende aquella que estuviese terminada en la fecha indicada, pudiendo acompañarse, para acreditar tal extremo, cualquier medio de prueba admisible en derecho.

El artículo 77.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, indica que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. En esta norma, en el artículo 299, encontramos los medios de prueba de los que se puede hacer uso en juicio, que son interrogatorio de las partes, documentos públicos, documentos privados, dictamen de peritos, reconocimiento judicial e interrogatorio de testigos.

Estos son los medios de prueba que la DXOTU estima como válidos según las respuestas a varias consultas realizadas en relación con la interpretación del artículo 40 de la LSG⁷⁰.

El pretendido anhelo de clarificar la definición de edificación tradicional no ha hecho más que abrir nuevas incertidumbres, como la que plantea BERMÚDEZ FERNÁNDEZ⁷¹ en relación con una edificación de tipología tradicional en núcleo rural tradicional, con licencia de obras anterior al 25 de mayo de 1975, pero sin alcanzar la total terminación antes de esta fecha.

4 La interacción con las previsiones establecidas en las normativas sectoriales

El artículo 8.uno de la reciente Ley 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas, modificó el artículo 40 de la LSG con la adición de un nuevo párrafo final. Su redacción es la siguiente: “*Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación*”.

⁷⁰ Expedientes CC-16/... y CP-19/..., informados el 09.01.2017 y 16.04.2019 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

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.

La redacción de este nuevo párrafo bien podría hacernos creer que se encuadra en la línea expansiva de la última modificación que sufrió este artículo con la adición de la frase “*con independencia de su tipología*” (introducida por el artículo 13.6 de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas), que venía a confirmar la línea marcada en el año 2016 con la referencia al año 1975 para la identificación de las edificaciones tradicionales, al margen de cualquier valor patrimonial. Ello es así porque la expresión “*sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales*” nos recuerda enormemente a la cláusula “*sin perjuicio de terceros*” utilizada tradicionalmente en las licencias de obra.

Como indica el profesor LÓPEZ MENUDO, esta cláusula “*ha operado históricamente como una garantía implícita –una «conditio iuris»– a favor de quienes tienen títulos otorgados o derechos reconocidos, frente a la concesión de nuevos derechos, autorizaciones o privilegios que vienen a perturbar las situaciones consolidadas con anterioridad. Paulatinamente, el sentido de dicha garantía ha ido transformándose hasta el punto de haberse convertido en una excusa liberatoria que facilita a la Administración evadirse de mediar en el conflicto «interprivatos» generado, precisamente, por el otorgamiento del nuevo título administrativo e incluso en una pretendida causa de exoneración de responsabilidad*”.

De este modo, pudiera parecer que algo similar sucede con la adición de este nuevo párrafo final del artículo 40 de la LSG, con cuya redacción, lejos de garantizar la unidad de acción con otras normas referidas a la protección del patrimonio arquitectónico tradicional, se pretendería marcar distancia con ellas para no tener que afrontar la falta de armonía entre conceptos similares de normas distintas. Se trataría de una interpretación poco razonable en una norma que incluso ha provocado modificaciones en otras normativas sectoriales, como es el caso de la disposición final primera del Decreto 92/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Esta disposición final modificó el Decreto 66/2016, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de carreteras de Galicia, cuyo artículo 143 permite, como regla general, las obras de mantenimiento, conservación y rehabilitación de edificaciones existentes entre la calzada y la línea límite de edificación, pero solo en casos excepcionales (en supuestos de interés público o social) las obras de rehabilitación estructural. Pues bien, esta disposición final primera del Decreto 92/2019, de 11 de julio, añade un párrafo a este artículo en el que se dice que tendrán la consideración de supuestos de interés social las obras de rehabilitación estructural en las edificaciones existentes de carácter tradicional definidas en el artículo 40 de la LSG.

Por el contrario, con la inclusión de esta cláusula, “*sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación*”, el legislador ha pretendido acotar los límites de su ámbito de aplicación en una “*muestra de respeto a otra normativa sectorial que pueda ser de aplicación, tanto estatal como autonómica*”. Esta es la interpretación que se ha acordado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado–Comunidad Autónoma de Galicia,

que se constituyó el 22 de julio de 2020 con el objetivo de analizar las discrepancias competenciales tras la modificación del artículo 40 de la LSG por el artículo 13.6 de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Esta última cláusula incorporada al artículo 40 de la LSG ha venido motivada por un posible conflicto competencial con la Administración general del Estado, en concreto con la normativa estatal de costas. No obstante, las explicaciones dadas indican expresamente que la correcta interpretación dentro del respeto a otra normativa sectorial que pueda ser de aplicación es aplicable tanto para la normativa estatal como a la autonómica. De este modo, podríamos estar ante un punto de inflexión –aunque forzado– en las modificaciones de carácter expansivo que se habían incorporado desde la entrada en vigor de la actual LSG. Eso podría significar un cierto acercamiento a la línea de actuación marcada tiempo atrás por la Xunta de Galicia en el *Libro blanco de la cultura en Galicia*, del año 1994, que pretendía que las distintas administraciones se estructurasen en una dinámica común de protección del patrimonio etnográfico⁷².

5 Fomento de la recuperación del patrimonio construido

En los distintos aspectos que hemos estado analizando en este artículo hemos podido apreciar una flexibilización de los requisitos relacionados con las obras a realizar en las edificaciones tradicionales. Esta flexibilización es vista en la actualidad como una forma de fomentar la recuperación del patrimonio construido y el mantenimiento de las edificaciones existentes frente a la proliferación de nuevas edificaciones.

Este punto de vista es el que se desprende de numerosas consultas⁷³ resueltas por la DXOTU. A modo de ejemplo, traemos aquí un extracto de una de esas respuestas, de 16 de abril de 2019, que indica que “*este régimen excepcional, que difiere del régimen general que se prevé para las nuevas edificaciones en suelo rústico o en suelo de núcleo rural, constituye uno de los mecanismos que la nueva normativa urbanística contempla entre las medidas para fomentar la recuperación del patrimonio construido y del mantenimiento de las edificaciones existentes, frente a la proliferación de las nuevas edificaciones*”.

La citada flexibilización de requisitos ha tenido lugar a la vez que se ha ampliado el ámbito de aplicación del artículo 40 de la LSG. Esta nueva función que se le asigna al artículo 40 de la LSG ya no es exactamente la misma para la que fue creado con la aprobación de la Ley 15/2004, que era la de “*conservar, recuperar y poner en valor el patrimonio natural y cultural de nuestro territorio*”.

Todo este proceso de cambio se ha realizado sin una explicación en la exposición de motivos de la nueva norma, cosa que habría sido muy deseable para comprender e interpretar con más fundamento la actual regulación. El caso lo merece, ya que

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/... y CP-19/... informados el 26.03.2018, 07.03.2019, 22.04.2019, 01.10.2019 y 16.04.2019 respectivamente por la directora general de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

se trata de un artículo de mucha relevancia para el medio rural, que tiene muchas posibilidades de futuro si se acierta en las medidas a tomar.

6 La prohibición de demolición de edificaciones de valor histórico o etnográfico

Se trata de una previsión muy relacionada con el artículo 40 de la LSG, aunque se encuentra fuera de él. No obstante, esa íntima vinculación hace que merezca la pena analizar las modificaciones que también ha sufrido.

En el texto original de la LOUGA la mención de mayor relevancia, relativa a las edificaciones tradicionales, era la prohibición de demolición de edificaciones de valor histórico o etnográfico, que encontramos en los artículos 26 y 42 referidos al suelo de núcleo rural y al suelo rústico.

Con la aprobación de la LSG la previsión se mantuvo para el núcleo rural, en el artículo 26.1.g), e incluso se incorporó la prohibición de demolición de muros tradicionales, en el artículo 26.1.e), pero desapareció la referencia establecida para el caso del suelo rústico. Esta apreciación ya la realizó la diputada PONTÓN MONDELO, por el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, en el debate de totalidad del Proyecto de ley del suelo de Galicia. Su reflexión concreta fue la siguiente: “*Se desprotege una parte muy importante de nuestro patrimonio arquitectónico tradicional. Nosotros creemos que la previsión que había en la legislación, que no permitía derribar mucho de nuestro patrimonio tradicional, permitió conservar joyas de nuestro patrimonio, y ustedes eliminan esta previsión*”⁷⁴.

Llama así la atención que, a la vez que se hace extensiva la regulación del artículo 40 para el núcleo rural (inicialmente lo era solo para el suelo rústico), se elimine la prohibición de demolición de edificaciones de valor histórico o etnográfico en el suelo rústico⁷⁵.

7 Conclusión

El artículo 40 de la LSG cuenta con numerosos conceptos indeterminados o de difícil determinación. Tras el análisis de muchos de ellos, hemos destacado la importancia de que la edificación cuente con un estado de conservación tal que permita apreciar sus características esenciales, es decir, las propias de la tipología edificatoria que singularizan el edificio y definen su esencia. Se trata de un requisito que funciona como una garantía de que las edificaciones se conserven –en lo posible– para poder beneficiarse de este régimen excepcional. Pero también es un requisito de cara a las futuras actuaciones sobre la edificación, ya que cualquier intervención que suponga

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

⁷⁵ Debemos recordar aquí que la demolición no es una de las actuaciones permitidas por el artículo 40 de la LSG. Lo que se permite es “*la demolición de los elementos estrictamente necesarios para realizar las actuaciones de conservación, rehabilitación, reforma y reconstrucción, siempre que se realicen simultáneamente en el mismo proyecto de obra*”, ya que en estos casos la actuación no tiene la consideración de demolición parcial según la definición de “*obras de demolición*” del anexo 1 del RLSG.

la retirada de partes esenciales de esta debe contar necesariamente con una justificación. El máximo exponente de este requisito es la prohibición de sustitución de la edificación antigua por una nueva, aunque sea del mismo volumen. Por ello, lamentamos que esta prohibición no figure expresamente en el texto de la ley, ya que sin duda ayudaría a evitar la destrucción del patrimonio arquitectónico tradicional.

Una cuestión relevante de entre las analizadas es la posibilidad de ampliación de la edificación, que puede ser tanto en el mismo cuerpo como en volumen independiente. Entendemos que la ampliación en volumen independiente es claramente la más respetuosa con la edificación tradicional, debido al porcentaje de volumen que se puede incrementar (hasta el 50 %), la drástica alteración que ello puede suponer para la morfología originaria y la ausencia de necesidad de justificación de ningún tipo para su ejecución. Consideramos, en este sentido, que el incremento en altura debe estar relacionado con la necesidad de aumentar la altura libre entre suelo y techo, pero no con la adición de nuevas plantas altas.

Muchos de los conceptos de la actual redacción son novedosos en relación con el texto originario. Es el caso de la extensión de sus efectos a las edificaciones en suelo de núcleo rural, el traspaso de competencias de la Administración autonómica a la Administración local o la incorporación de nuevos usos permitidos, como son los usos terciarios, productivos o pequeños talleres, para equiparlos con los usos que ya estaban siendo permitidos en el suelo de núcleo rural. Esta equiparación es la que nos permite sostener la afirmación de que están permitidos ciertos usos industriales, en concreto los industriales compatibles con residencial. Se trata de una combinación de usos nada ajena a nuestra historia, como puede ser la íntima vinculación que existía antaño entre viviendas, molinos, fraguas o carpinterías de ribera, por ejemplo. Por otro lado, se trata de una combinación de usos que nos va a seguir acompañando en el futuro en el medio rural, en consonancia con los pretendidos modelos ideales de “ciudades de proximidad” o “ciudades de los 15 minutos”.

Algún nuevo concepto ha pasado casi desapercibido, como la incorporación de la “reforma” entre las actuaciones permitidas. Por el contrario, la referencia a fecha de 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, ha generado una gran confusión a pesar de que se ha justificado en una pretendida seguridad jurídica. No obstante, la confusión está relacionada con la ruptura que supone con la tradición –nunca mejor dicho– y con los criterios empleados en los numerosos trabajos realizados por expertos en la materia para identificar las edificaciones tradicionales de nuestra tierra. Esta referencia al año 1975 en realidad ha sido una solución intermedia de entre las surgidas en los debates parlamentarios, cuyas propuestas se movieron entre la vuelta a la referencia al año 1956 o la ampliación aún más para amparar edificaciones posteriores al año 1975 pero que “respeten la tipología originaria del lugar”.

De ser necesario el establecimiento de una fecha concreta para identificar las edificaciones tradicionales, son múltiples las razones que hacen más aconsejable la referencia al año 1956 que la del año 1975.

Regap



ESTUDIOS

Una cuestión de especial relevancia, a pesar de que no pertenece al concreto artículo 40 de la LSG, es la desaparición, en el texto de la ley, de la prohibición de demolición de las edificaciones tradicionales en suelo rústico. Se mantiene para el núcleo rural pero la previsión para el suelo rústico pasa a estar contemplada en el RLSG, lo que supone una diferenciación injustificada.

La conclusión final del análisis de estos conceptos –tanto de los originarios como de los numerosos que incorporan cambios con relación a la regulación originaria– es que se ha procedido a flexibilizar las medidas de protección y recuperación del patrimonio arquitectónico tradicional para dar lugar a una regulación centrada en la recuperación del patrimonio construido. Haberlo hecho sin una explicación, con una redacción bastante parecida a la precedente y utilizando el mismo ordinal, es una suma de factores ideal para provocar una multiplicidad de interpretaciones, lo que juega en contra de una real y efectiva protección del patrimonio arquitectónico tradicional.

No son pocas las interpretaciones de esta norma en las que tiene cabida la destrucción total de la edificación tradicional existente para construir en su lugar una edificación completamente nueva. LLANO ya se pronunció sobre este fenómeno en el año 1982, en el número 11 del *Boletín* de la Comisión de Cultura del Colegio de Arquitectos de Galicia, diciendo que “*hablar de destrucción del patrimonio artístico, de la lengua o de las tradiciones y costumbres populares no es novedad en Galicia. Todos aquellos elementos sobre los que se asienta nuestra identidad nacional vienen siendo sistemáticamente agredidos, sin que nadie haga nada por evitarlo*”.

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. y 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. y 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.
- 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 y Deporte, Madrid, 2015.

- CERQUEIRA, F., “Estudos da arquitectura lusa. Das Arquitecturas Populares Tradicionais”, *Observe Magazine*, n. 13, enero 2020.
- CONSELLO CONSULTIVO DE GALICIA, “Doctrina del año 2018 de la Sección de Estudios e Informes, Informe CCG 136/2018”, *Consello Consultivo de Galicia. Memoria 2018*, Consello Consultivo de Galicia, Santiago de Compostela, 2019.
- GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO, J. y 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 y Deporte, Madrid, 2014.
- PRIMO LLÁCER, A.M., *La servidumbre de luces y vistas*, tesis doctoral (G. Guizzi / tutor, M.E. Clemente Meoro / yutor y director, y J. Estruch Estruch / Director), Universidad de Valencia y 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.

Regap



ESTUDIOS

