



INFORME DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN Y PLANEAMIENTO SOBRE OBRAS DE CONSERVACIÓN, REFORMA Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EXISTENTES EN SUELO NO URBANIZABLE

En cumplimiento de Acuerdo de la **Comisión Permanente de la Junta de Gobierno** de 14/12/2010 relativo al escrito del Sr. Presidente de la Comisión Gestora del **Ayuntamiento de Villanueva de la Concepción** (R.E. de 25/11/2010) por el que solicita **Informe jurídico-técnico** referente a determinadas obras en **Suelo No Urbanizable**, se **INFORMA** lo siguiente:

1. Que habiéndose dado traslado del referido Acuerdo a este Servicio colegial de **Información y Planeamiento**, que está constituido exclusivamente por **arquitectos**, el INFORME a emitir no podrá ser de ningún modo "**jurídico**" debiendo haberse encomendado su elaboración, a tal efecto, a la **Asesoría Jurídica** colegial. En consecuencia el **INFORME** que a continuación se expone se constituye propiamente en un **Informe Técnico** con independencia de que determinados razonamientos, del arquitecto que lo suscribe, se argumenten **con base** en la literalidad de los oportunos **textos legales y normativos** relacionados con el asunto en cuestión.

2. La solicitud a este Colegio de Arquitectos del **Sr. Presidente de la Comisión Gestora del Ayuntamiento de Villanueva de la Concepción** se refiere concretamente a la problemática que ocasionan en la práctica determinadas actuaciones edificatorias de **reforma y rehabilitación de construcciones existentes**. Para poder responder con la **máxima imparcialidad** a las cuestiones planteadas entiendo imprescindible, como **introducción** al presente INFORME, contemplar una **definición** absolutamente **objetiva** de dichas actuaciones edificatorias acudiendo para ello a la única **fuentes técnica y oficial** existente al respecto: **el Código Técnico de la Edificación**, el cual establece lo siguiente:
 - El art. 2 CTE, en relación con su **ámbito de aplicación**, distingue entre **dos grupos** edificatorios:
 - Art.2.2: **Obras de nueva construcción** excepto en casos determinados de escasa entidad, y
 - Art.2.3: **Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sobre construcciones existentes**.

 - El citado **CTE** en su art. 2.4 define la **obra de rehabilitación**, a los efectos de lo dispuesto por el art. 2.3. (rehabilitación de **construcción existente**), como aquella que tiene como objeto:
 - a) La **adecuación estructural** que proporcione y garantice a dicho edificio (*existente*) la necesaria seguridad, estabilidad y resistencia mecánica.
 - b) La **adecuación funcional** que adapte el edificio (*existente*) a los requisitos básicos del propio CTE y en cualquier caso a las norma de accesibilidad.
 - c) La **remodelación** de un edificio (*existente*) **con afección** a las **superficies y/o número de viviendas** preexistentes.

Es decir la **obra de rehabilitación** solo requiere, prácticamente, de la **preexistencia** de la edificación admitiendo en ella cualquier tipo de **intervención estructural, funcional y de remodelación interna**. El límite de la intervención de rehabilitación, además del lógico **mantenimiento** de la construcción existente (su sustitución completa representaría una obra de nueva construcción), hay que establecerlo en la **imposibilidad de ampliación** de dicha edificación ya que el **art. 2.3 CTE** identifica diferenciadamente las obras de rehabilitación de las de ampliación.



3. La referida solicitud de **INFORME** ha sido formulada mediante la exposición ordenada de **7 cuestiones** específicas, previamente planteadas por el **arquitecto municipal Sr. Cuerda Fiestas**, a las que puntualmente y en el mismo orden trataremos de responder el presente **Informe Técnico**. En efecto:

3.1. Viviendas susceptibles de ser rehabilitadas o reformadas mediante licencia municipal directa

El **art. 52.1.B)LOUA**, en su **apartado c)**, contempla la posibilidad de realizar, en el **Suelo No Urbanizable** no sujeto a especial protección, aquellas obras que sean consecuencia de la **conservación, rehabilitación o reforma** de edificaciones, construcciones o instalaciones **existentes**.

Asimismo el mismo artículo establece la obligatoriedad de aprobar un **Proyecto de Actuación**, previamente a la concesión de la correspondiente **licencia municipal**, para aquellos actos que tengan por objeto **viviendas unifamiliares aisladas**. Es decir para los actos contemplados en el art. 52.1.B) apartado b) LOUA: vivienda unifamiliar **aislada vinculada a una finalidad agrícola, forestal o ganadera** cuando esté justificada su **necesidad**.

En función de ello cabe interpretar que la concesión de **licencia municipal** para obras de **conservación, rehabilitación o reforma de viviendas existentes**, no requiere de la aprobación previa de **Proyecto de Actuación**, ni siquiera en el caso de que se destinen al uso de **vivienda unifamiliar aislada**.

Para ello, es decir, para el otorgamiento de licencia de **“forma directa”** utilizando la expresión empleada por el arquitecto municipal Sr. Cuerda, el **requisito legal** es que se trate de obras de conservación, rehabilitación o reforma de **viviendas existentes**, considero que **no es necesario** que sean **viviendas habitadas** pero sí que sean **viviendas propiamente dichas**, es decir que cuenten con las **características arquitectónicas** y las **dependencias propias** de dicho uso y/o que no resulten necesarias obras para la **adaptación** de la construcción existente al **uso de vivienda**.

Por otra parte en el caso de **viviendas existentes**, habitadas o no, que se encuentren en **malas condiciones** de conservación, pero **no** en situación de **ruina**, entiendo legítima la posibilidad de realizar las obras que permitan su efectiva habilitación como tales viviendas (es decir su **rehabilitación**), y obviamente, en nuestra opinión, las **viviendas** en desuso o **no habitadas**, cualquiera que sea su estado de conservación, también admitirían **en su caso** obras de **rehabilitación**.

Es decir, atendiendo a la literalidad de la **LOUA**, considero que cualquier construcción **existente** admite obras de **conservación, rehabilitación o reforma** sin sometimiento a Proyecto de Actuación previo, siempre que dichas obras no proporcionen posibles **cambios de uso** de dichas **construcciones preexistentes**. En consecuencia en el caso de **viviendas** sería suficiente con que las construcciones existentes estuviesen efectivamente destinadas al **uso de vivienda** aun en el caso de que se encontraran **deshabitadas** y/o en **estado deficiente** de conservación y siempre que no estuviesen en situación de **ruina**.

En efecto, del **art.157 LOUA** se puede deducir, por una parte, que la **declaración legal de ruina** implica la asimilación a **“solar”** del suelo afecto a dicha edificación y, por otra parte, que **mientras no exista ruina** aun cabe la posibilidad de **“rehabilitar y conservar”** el inmueble. Y en el caso de que dichas obras de rehabilitación y/o conservación presupongan la restauración o **reconstrucción total** de la vivienda, es decir la ejecución de una **vivienda de nueva planta** propiamente dicha, obviamente la construcción perdería la consideración de **“preexistente”**.



3.2. Situación administrativa exigible a una vivienda para autorizar su rehabilitación

El referido **art. 52.1.B)c) LOUA** no especifica la exigencia de requerimiento administrativo alguno para autorizar en Suelo No Urbanizable la **conservación, rehabilitación o reforma** de edificaciones, construcciones o instalaciones **existentes** mediante licencia urbanística “directa”. Y por otra parte, con carácter general, no nos consta que la **rehabilitación** de construcciones requiera de ninguna **condición administrativa** específica para ser autorizada, salvo su propia **preexistencia física**.

En este sentido cabe recordar que la **licencia urbanística** es un acto administrativo **a salvo del derecho de la propiedad y sin perjuicio de terceros**, es decir ajeno a la titularidad del inmueble y a circunstancias de **carácter civil** del mismo, p.ej. la existencia o no de **escritura** o **de inscripción registral**. Por lo tanto debe entenderse que para otorgar la licencia “directa” para obras de **conservación, rehabilitación o reforma en Suelo No Urbanizable**, que con carácter excepcional autoriza la LOUA, no se requiere tampoco que sea solicitada por un determinado propietario en concreto, por su cualidad de residente o no residente en la vivienda, futuro adquirente, etc...

Por otra parte en el supuesto de que pudiera entenderse que la situación urbanística de **“fuera de ordenación”, o “asimilable”,** que mayoritariamente afecta a las citadas viviendas preexistentes en Suelo No Urbanizable, como una circunstancia de **carácter administrativo**, el único fundamento para no autorizar obras sobre las **viviendas existentes en SNU** sería precisamente que las obras **excedieran** de las correspondientes a la **reparación y conservación** de la **habitabilidad y utilización** conforme al destino establecido, y entre ellas también se contemplan, excepcionalmente, las **obras parciales** y circunstanciales **de consolidación** cuando no haya previsión a 5 años vista de expropiación o demolición (D.A. Primera 3 LOUA).

En consecuencia **no se entiende condición necesaria** para la obtención de licencia para las citadas obras la existencia de **escritura, alta catastral, inscripción registral...** de la vivienda preexistente cuya necesidad u obligatoriedad en su caso no es, con carácter general,. objeto de control en el trámite **licencia urbanística**.

Y por otra parte si, existiendo de dicha **documentación administrativa** (catastral, registral...), la **realidad física** de la vivienda existente no coincidiese con la contenida en la misma (p.ej. superficie edificada superior a la registral) tampoco ello sería **condicionante para la licencia**. Y en cualquier caso los trámites para actualizar o rectificar la descripción del registral del inmueble serían en sí mismos **ajenos al acto administrativo municipal** de concesión de la **licencia de obras** y la de **ocupación** en su caso tras la finalización de las mismas.

3.3. Posibilidad de anexión de zonas anexas en la rehabilitación de la vivienda

La intervención sobre construcciones existentes en Suelo No Urbanizable contemplada por el **art. 52 LOUA** no distingue obviamente entre **construcciones principales, auxiliares o anexas**, se refiere exclusivamente a **construcciones existentes**. Por lo tanto si existe en la finca una vivienda, y una edificación auxiliar o anexa, ambas podrían reformarse y rehabilitarse para el **uso y destino preestablecido** o **asimilables** (p.ej. si el anexo no es manifiestamente una dependencia propia de la vivienda, sino un granero, almacén o similar, en principio no podría habilitarse, como dormitorio, salón o pieza funcional integrante de dicha vivienda aunque seguramente sí como garaje o trastero por su carácter auxiliar a la propia vivienda).



Por otra parte para el caso de que la **edificación existente**, ya sea principal, auxiliar o anexa, careciese de cubierta entiendo que las **obras de rehabilitación** que la LOUA expresamente autoriza **no impiden** la reposición de dicha cubierta, y ello en coherencia con lo expuesto tanto en el apartado 2.1.1 anterior como en interpretación de la **D.A. Primera 3.2ª LOUA** que admite, en casos excepcionales y en determinadas condiciones, la consolidación de edificaciones en situación de **fuera de ordenación**. En realidad, para que una construcción se considere “existente” (único requisito exigible por el art.52 LOUA para permitir directamente su reforma y rehabilitación) basta con que se reconozca su propia **existencia física** y no tanto su **estado de conservación** salvo, obviamente, en **casos extremos** de situación claramente ruinosas.

Si se diera el caso de la presencia de algún **enclave puntual** de suelo ubicado entre construcciones existentes, donde no fuese constatable la **preexistencia** de edificación alguna, pero que tras su **cubrición** resultase **integrado en una única construcción** resultante de la **rehabilitación**, habría que entender con carácter general que dicha edificación resultante no es la consecuencia de una obra de **conservación, mantenimiento, consolidación, reforma, rehabilitación...** sino de otro tipo de intervención edificatoria **de mayor alcance** por pequeña que fuese esa **ampliación** o incorporación puntual.

No obstante la **amplitud del concepto rehabilitación** definido por el CTE, aunque **contrapuesto** eso sí a las limitaciones derivadas de la **situación de fuera de ordenación, o asimilable**, que normalmente afecta a la **construcciones existentes en SNU**, permitiría en nuestra opinión la aceptación de **pequeñas intervenciones** constructivas del tipo: cambio de sistema de cubrición por deterioro del preexistente, sustitución de pérgola o parra por tejadillo, cubrición de un patio mediante una claraboya, adaptación de alberca a piscina, instalación de energía solar, restauración o sustitución de cerramiento de parcela.... que en la práctica suelen solicitarse y, frecuentemente también, rechazarse sorprendentemente. Consideramos que dichas intervenciones “complementarias” son propias del acto de **rehabilitar** y no se contraponen necesariamente al normal ejercicio de la **conservación** y el **mantenimiento** legalmente autorizado a las viviendas en una interpretación efectivamente **no estricta** de la norma pero sí, desde mi punto de vista, **racional** con un mínimo margen de flexibilidad ante la ausencia de **criterio oficial y reglamentario** de interpretación indubitable.

3.4. Proporción y/o grado de deterioro que permitan la sustitución de elementos constructivos

Como ya se ha expuesto, la **posibilidad legal** de intervenir en una **vivienda existente** en SNU a nivel de reforma o rehabilitación, mediante licencia directa, no está condicionada por el **estado de conservación** de la misma salvo que se tratase de una **situación de ruina**. Por otra parte, como también ha sido expuesto con carácter general, en las **obras de rehabilitación** de una vivienda según establece el CTE se contemplan, sin limitación cuantitativa expresa, las obras de **adecuación funcional y estructural** que resulten necesarias.

No obstante en el caso habitual de que la vivienda se encuentre en situación asimilada a la de “**fuera de ordenación**”, y limitada en consecuencia a intervenciones propias de **conservación y mantenimiento, y consolidación en su caso**, podría entenderse en aplicación del **art.155.3 LOUA** que, si el coste de ejecución de las obras de rehabilitación pretendida superase el **50%** del valor de una **construcción equivalente de nueva planta**, no deberían autorizarse dichas obras por exceder del contenido normal del referido **deber de conservación**.



En consecuencia no se trataría tanto de **limitar la intervención** en viviendas existentes mediante % **máximos** de afección a cubiertas, estructuras, cerramientos, etc. sino con referencia al % **global de la actuación** en función del **valor de la construcción**, al ser este el **único criterio asimilable** a la cuestión planteada **que se contempla en la LOUA** y siempre, naturalmente, que no se proceda a la **demolición y sustitución completa** de la citada edificación existente.

3.5. La sustitución de elementos constructivos como posible limitador del concepto rehabilitación

En el mismo contexto que lo anteriormente expuesto, si para la reforma o rehabilitación de una vivienda preexistente **es necesario sustituir totalmente** la cubierta y todos los forjados, y se requiere **reconstruir** el 60% de los muros de carga (es decir ejecutarlos prácticamente “ex novo” en sustitución de parte de los originales), cabe presuponer que sea necesario también demoler toda la **tabiquería** y la **carpintería** interior, gran parte de la carpintería exterior y de las **instalaciones....**, y que evidentemente el resultado sea prácticamente una **nueva casa** difícilmente identificable con la “preexistente” que, casi con toda seguridad, tendría un presupuesto más cercano al **100%** de la obra completamente nueva que al citado indicador del **50%** que delimita las intervenciones de **conservación y mantenimiento** de las que no lo son. Por lo tanto la citada obra, aun admitiendo su consideración como **obra de reforma o rehabilitación** de la vivienda preexistente, **no sería autorizable** al haber quedado esta asimilada a la situación de **fuera de ordenación**, con toda seguridad, tras la entrada en vigor del **RDU**.

3.6. Posibilidad de reconstrucción parcial en actuaciones de rehabilitación

Asimismo en desarrollo de los apartados **3.4** y **3.5** anteriores habría también de entenderse **admisible**, excepcionalmente, la **reconstrucción puntual** de una determinada parte de la edificación preexistente, en interpretación del precepto legal que contempla la posibilidad de obras de **consolidación parcial** en casos justificados aun en edificaciones **en situación de fuera de ordenación**, y sin que puedan preestablecerse % **concretos máximos** para dichas intervenciones. Evidentemente si el motivo de la reconstrucción parcial fuese un **accidente o desastre natural**, sobrevenido **durante el proceso de proyecto y ejecución de las obras**, entenderíamos plenamente **justificada tal reconstrucción**, pero si el derrumbe parcial a restituir proviniese **de antiguo** deberían efectuarse determinadas **comprobaciones** (acreditación de la veracidad de dicho siniestro, tiempo transcurrido sin que los propietarios hayan intervenido en la edificación sin justificación objetiva, relevancia proporcional del deterioro con respecto al conjunto del edificio...) antes de aplicar la **excepcionalidad** de autorizar obras de **restitución y consolidación** de partes de la edificación supuestamente **preexistentes en origen**.

En cualquier caso la **amplitud** de los conceptos “**reforma**” y “**rehabilitación**” no excluye de partida, en nuestra opinión, **cualquier tipo de intervención** sobre una **construcción preexistente**, excepto naturalmente las ampliaciones, elevaciones de planta, cambios de uso, reconstrucciones completas... si bien con la **limitación**, en el caso de las situaciones asimilables a la de “fuera de ordenación”, de no exceder con carácter general de las **obras de conservación y mantenimiento propias de la habitabilidad y del destino preestablecido**, incluidas la de **consolidación parcial** en su caso. Y para su autorización, con independencia de la diferente y diversa **casuística** seguramente existente, se trata de aplicar **criterios de racionalidad y de sentido común**: en realidad la situación de “**fuera de ordenación**” suficientemente conocida históricamente no parece haber planteado en ningún momento, a nivel práctico, las dudas que ahora están surgiendo tras la asimilación a dicha situación de las **viviendas existentes en SNU**.



Por otra parte, y **ante la ausencia de Reglamento** que desarrolle la LOUA, y de criterio oficial al respecto, parece claro que el legislador tras preceptuar y potenciar la **excepcionalidad** de construir **nuevas viviendas unifamiliares en SNU** entendió expresamente, como no podía ser de otro modo, que las que ya estuviesen edificadas **con anterioridad a la propia Ley** podrían mantenerse e incluso **reformarse y rehabilitarse** (como cualquier edificación fuera de ordenación, se supone) como un procedimiento natural y racional de **conservación y respeto** a dichas construcciones que, en muchos casos, fueron **legítimas** en origen.

Sin embargo **en la práctica** se está produciendo la **tendencia** a intentar hacer creer que determinadas construcciones, ya casi **irreconocibles o abandonadas** y/o **deshabitadas**, son realmente “existentes” a los efectos del art. 52.1.B)c) LOUA, y en ese sentido, efectivamente, habrá que aplicar **criterios de pura lógica** ya que ninguna Norma o Reglamento podría llegar a **pormenorizar**, con tanto detalle como el que se demanda para la realización del presente **INFORME**, los posibles **niveles de intervención** en dichas construcciones existentes. No es lo mismo cerrar un porche, cubrir un patio o restituir una parte deteriorada de una vivienda existente y habitada en regular estado de conservación, que, seguramente, incluso obtuvo autorización de uso y licencia en su día, que “rehabilitar” como vivienda unos muros abandonados y antiguos, que se presupone que delimitaban dicha vivienda, restituyéndola en su totalidad sin demoliciones ni alteración alguna de forma y superficie. Es posible que en el primer caso **se superen** puntualmente algunos niveles de intervención, supuestamente máximos a efectos de **conservación, mantenimiento, rehabilitación...** y en el segundo **no se supere ninguno** de dichos niveles, pero parece indudable que el primer supuesto, que podríamos entenderlo como **admisible**, estaría mucho **más justificado** que el segundo.

3.7. Criterios colegiales para el control urbanístico requerido por el RDU en el visado de proyectos

Por último, en relación con los **criterios de visado del Colegio de Arquitectos**, hay que adelantar que la obligación de contemplar en determinadas condiciones la **adecuación urbanística** de los proyectos en el acto de **visado** no es precisamente consecuencia de la nueva normativa (**R.D. 100/2010 y Decreto 60/2010**) sino que arrastra desde **1978** con la entrada en vigor del antiguo RDU estatal. En concreto el **RDU actual** (Decreto 60/2010) único texto legal en vigor que se refiere a ese visado “**urbanístico**” obliga a incluir una **declaración urbanística responsable** del arquitecto autor en los proyectos sujetos a licencia, y requiere del Colegio que proceda a la “**denegación**” del visado de dichos proyectos cuando “**manifiestamente**” incurran en **incumplimientos graves y muy graves** con respecto a la **normativa urbanística vigente**. En ningún caso el **RDU**, ni bajo ningún concepto, contempla la posibilidad de que sean los Colegios los que establezcan, **modulen o interpreten** dicha **normativa urbanística** que la propia Administración haya aprobado e inscrito en el registro público correspondiente; por el contrario tendría que ser la propia **Administración** la que formulara y publicara **oficialmente** los criterios a tener en cuenta para la aplicación prácticas de las normas con la consecuente vinculación al **ejercicio colegial de visado**.

En cualquier caso de la **terminología** específica utilizada por la **LOUA** al respecto del **control urbanístico colegial**, en concreto:

- Que los proyectos incurran **MANIFIESTAMENTE** en incumplimientos **GRAVES y MUY GRAVES**...
- Que los arquitectos autores incluyan una **DECLARACIÓN URBANÍSTICA RESPONSABLE**...



y de la **identificación** de los citados **incumplimientos** como **graves y muy graves**, que se deducen del propio articulado de la **LOUA**, y que presentan alguna relación directa con las actuaciones sobre **viviendas existentes en Suelo No Urbanizable**:

- Son infracciones **graves** “... la ejecución, realización o desarrollo de actos de... construcción o edificación... que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística...” (art.78.3 RDUa).
- Son infracciones **muy graves** “...las tipificadas como graves... cuando afecten a suelos no urbanizables de especial protección o incluidos en la zona de influencia del litoral...” (art.78.4 RDUa).

se puede concluir que el **control urbanístico** que reglamentariamente corresponde al **Colegio**, en este caso, se concreta en la verificación de que las viviendas son realmente **existentes**, que las obras son de **rehabilitación** según su concepto convencional y la definición contemplada por la **LOE**, y que el objeto de las mismas es el de **conservar y mantener** el uso preexistente **sin ampliaciones**, según lo que se haya **puesto de manifiesto** de forma **coherente** en la **declaración urbanística responsable** efectuada por el **arquitecto autor**.

Entiendo que la cualidad de infracción **manifiesta** a la que se refiere el **RDUa** presupone que la misma se muestre **cierta, evidente, claramente perceptible...** en el primer acto de **revisión urbanística** del proyecto que se encomienda al **visado colegial**; otras comprobaciones específicas y de mayor detalle corresponden a la propia **administración municipal** en el trámite propio de concesión de **licencia**, ya que por razones obvias, de **atribuciones legales** y de **economía de medios**, no cabe considerar que el **RDUa** haya pretendido que en los **dos controles** exigidos se realicen **idénticas comprobaciones** por **organismos distintos**, Colegio y Ayuntamientos.

En consecuencia **aspectos** tales como los que se plantean a efectos del presente **INFORME** (*estado de deterioro o de abandono o de conservación de las viviendas existentes, situación administrativa y registral de las viviendas, posibilidad de rehabilitar construcciones anexas, porcentajes admisibles de elementos constructivos a sustituir... y otros similares*) ni se encuentran suficientemente regulados por **la normativa vigente** ni constituyen **circunstancias manifiestas** de cumplimiento o incumplimiento urbanístico. Por ello el Colegio no tiene establecido **criterios específicos** al respecto ni, en mi opinión, tiene **atribuidas funciones** en ese sentido que pudieran hacerlos valer en el **proceso reglado de concesión de licencias**. No obstante, como siempre ha sido una **norma de actuación** de este Colegio profesional, creo que sí sería conveniente promover desde el **Colegio de Arquitectos** la **unificación de criterios** entre las diferentes administraciones y organismos competentes en la materia, no solo en este asunto en concreto sino en otros muchos y, de modo particular, los que afectan al **Suelo No Urbanizable**. En este caso así consta explícitamente, como **objetivo** de la Comisión Permanente de Junta de Gobierno, en el **Acuerdo de 14.12.10** por el que se encomienda al Servicio de Información y Planeamiento la elaboración del presente **Informe**.

Lo que se **INFORMA** a los efectos oportunos, con sometimiento a otras opiniones técnicamente mejor fundadas, y a los **informes jurídicos** que oportunamente se recaben, en **Málaga a 8 de Marzo de 2011**.

FRANCISCO JOSÉ CARRERA RODRÍGUEZ
Arquitecto del Servicio de Información y Planeamiento