



SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Clota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

## NOTA DE SERVEI 01/2023

### **Sobre la interpretació de les obres a habitatges existents que es poden autoritzar dins la zona de protecció en carreteres titularitat del Departament de Mobilitat i Infraestructures del Consell de Mallorca segons l'article 33.3.g (edificacions a zona de protecció) i 33.3.j (obres a zona de reserva)**

Els objectes d'aquesta Nota de Servei són els següents:

- Definir el criteris d'interpretació en relació als informes que ha d'emetre la Direcció Insular d'Infraestructures sobre actuacions ubicades en les edificacions existents dins la zona de protecció i zona de reserva segons els articles 33.3.g i 33.3.j

#### **1. ANTECEDENTS**

Des del Servei d'Explotació i Conservació del Departament de Mobilitat i Infraestructures del Consell Insular de Mallorca hi ha dubtes sobre la interpretació de l'article 33.3.g i 33.3.j de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (CAIB) quan s'ha de informar sobre habitatges existents a la zona de protecció i zona de reserva en sòl no urbà.

Segons l'article 33.3.g de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la CAIB, no podran autoritzar-se edificacions de nova construcció ni ampliacions o reconstruccions de les existents dins la zona de protecció. En els edificis existents solament s'han d'autoritzar obres de conservació que no suposin la consolidació. Quant al canvi d'ús de les edificacions existents a la zona de protecció que afectin el trànsit de les carreteres, se n'hauran de justificar la utilitat per a l'usuari i les mesures a prendre quant a accés, vies de servei, aparcaments, senyalització, que les facin permissibles. El dubte radica en la interpretació de la frase **"En els edificis existents solament s'han d'autoritzar obres de conservació que no suposin la consolidació"**.

Segons l'article 33.3.j de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la CAIB, a les zones de reserva contingudes en estudis i projectes aprovats, s'hi han de prohibir totes les obres que puguin encarir-ne l'expropiació, tret de les de cultiu agrícola i les de mera conservació de les edificacions i instal·lacions existents. Degut a les propostes d'administrats que s'han vist afectats per aques apartat de la llei, el dubte radica en **si es pot aplicar als informes i resolucions d'autorització, un text amb la renúncia per part de l'interessat a l'augment del valor expropiatori que es pugués produir en cas d'aplicació de la zona de reserva.**

#### **Apartat A. Concepte de conservació**

Al Servei d'Explotació i Conservació del Departament de Mobilitat i Infraestructures del Consell Insular de Mallorca no hi ha inconvenient sobre el concepte de conservació pels següents:

- S'entenen com a obres de conservació *"... las pequeñas reparaciones que exijan el ornato, la higiene y la conservación del inmueble..."*





SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Clota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

- Les obres de conservació de les existents són aquelles necessàries per a l'esmena quan el menyscapse es produeix en el temps pel natural ús del bé, mitjançant la substitució dels materials per altres amb les mateixes característiques i sense afegir aquells que originalment no existien.
- Els treballs de conservació consisteixen en la substitució dels materials existents en mal estat, per altres de nous amb les mateixes característiques físiques i tècniques, i sense l'aportació d'altres que anteriorment no existien.
- **Al servei d'Explotació i Conservació s'ha detectat que gran part de les sol·licituds que presenten els interessats són per adaptar els habitatges a les normes actuals d'habitabilitat i eficiència energètica, aspecte que suposa que la inclusió de nous elements no es considerarien com a tasques de conservació.**

### **Apartat B. Concepte de consolidació**

És sobre el concepte de consolidació on més dubtes d'interpretació es plantejen per l'heterogeneïtat del concepte. Segons el diccionari de la RAE, consolidar té les següents afeccions:

1. Donar fermesa i solidesa a alguna cosa.
2. Convertir alguna cosa en definitiu i estable. Consolidar un dret.
3. Reunir, tornar a ajuntar alguna cosa fracció o trencat, de manera que quedi ferm.
4. Assegurar del tot, afermar més i més una mica com l'amistat, una aliança, etc.
5. Economia. Integrar en un només els balanços d'una societat matriu amb els de les seves empreses filials.
6. Dret. Reunir-se en un subjecte atribuït d'un domini abans disgregat

Encara que des d'aquesta direcció insular no es pot entrar al terreny del planejament municipal que puguin definir de igual o diferent manera el concepte de consolidació, i a tall d'exemple de l'Ajuntament de Puigpunyent la defineix com que "són obres de recuperació d'elements de les estructures resistents, o el seu reforç o reparació amb eventual substitució parcial d'aquestes, per a assegurar l'estabilitat de l'edifici i de les seves parts resistents. En els edificis de protecció integral les obres s'hauran de realitzar amb els mateixos materials i sistemes constructius utilitzats originalment sempre que sigui possible, havent de quedar reconeixadors.

La direcció insular de infraestructures informava temps enrere segons el següent contingut:

- D'acord amb els articles 31 i 33.3.c de la Llei 5/90 de Carreteres de la CAIB, únicament s'autoritzen a les edificacions situades dins la zona de protecció de la carretera, franja de divuit (18) metres mesurats des de l'aresta exterior de l'explanació, les obres de conservació que no suposin la seva consolidació, ni augments de volums.
- **Aquest concepte "ni augments de volums" no està a la Llei 5/1990 però sí a d'altres com és la llei de carreteres i ferrocarrils estatal i de transports de les Illes Balears.**

Des d'aquesta direcció insular, en 2018 es va fer consulta al Servei Jurídic d'Urbanisme en relació a aclarir "si les obres es poden considerar com a obres de conservació que no suposin la seva consolidació ja que l'edificació es troba dins la zona de protecció" en obres d'un canvi de coberta i façanes a habitatge unifamiliar existent dins la zona de protecció de carreteres de l'expedient 706/2018, i similar a moltes de les sol·licituds que rebem a aquest servei. Aquesta petició va produir l'informe de 18 de febrer de 2019 emès pel Servei d'Urbanisme del Consell





SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Clota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

de Mallorca, on es descriuen unes pautes de naturalesa jurídica per aclarir el concepte de consolidació:

- *"... la reconstrucció parteix de la desaparició total prèvia de l'element, ja sigui per esbucament per pèrdua de la seva estabilitat o bé per prèvia demolició". **El criteri que es fa servir als informes és que si l'element ha caigut, no es pot reconstruir, informant desfavorablement. Aquest criteri és seguin l'article 33.3.g de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la CAIB, que estableix que "no podran autoritzar-se edificacions de nova construcció ni ampliacions o reconstruccions de les existents dins la zona de protecció".***
- Segons el diccionari de la RAE, reconstruir té les següents afeccions:
  1. Tornar a construir.
  2. Unir, reunir, evocar records o idees per a completar el coneixement d'un fet o el concepte d'alguna cosa.
- En sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (21/12/1987) s'extrau, *"... pues aun asumiendo la inexistencia en el edificio de graves daños estructurales, sí que hay que efectuar en él obras (como la subsanación de daños en forjados, de flechado de las correas de cubierta, reconstrucción de la galería volada hundida con sustitución de las viguetas podridas, nivelación y solado de algunas zonas, etc.) que, aunque no básicas o esenciales, son de reconstrucción o consolidación; ...". **Aquests tipus d'actuacions o paregudes (canvi de forjats complets, canvi de sostres complets, canvi de vigues independents, reforços de fonaments a habitatges, impermeabilització d'aljubs amb revestiments...)** estan incloses a gran quantitat de sol·licituds que ens trobem al servei d'Explotació i Conservació.*
- En sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (10/06/1985) s'extrau, *"...además de la colocación de grapas en los muros de planta primera y baja para eliminar las fisuras, la sustitución de vigas del forjado primero y segundo, y consolidación del resto incrementando su empotramiento, y la demolición de parte del ático por encontrarse las pilastras y cerramiento con desplome y su reconstrucción posterior, obras que por su naturaleza de consolidación ...". **Aquests tipus d'actuacions o paregudes (canvi de forjats complets, canvi de sostres complets, canvi de vigues independents, reforços de fonaments a habitatges, impermeabilització d'aljubs amb revestiments...)** estan incloses en gran quantitat de sol·licituds que ens trobem al servei d'Explotació i Conservació.*
- *"...l'actuació de canvi de coberta, s'insereix dins el concepte d'obra de consolidació". **Aquests tipus d'actuacions és una de les més comuns que ens trobem al servei d'Explotació i Conservació.***
- *"...revela con claridad que las construcciones sufrieron un evidente proceso de abandono y desatención que desembocó en la aparición de numerosos desperfectos y carencias ante la falta de las oportunas y singularizadas actuaciones dirigidas a la reparación o incluso a la evitación de tales deficiencias, y así, tanto en la construcción 1, 3 y 4 se llegó a un estado en el que los desperfectos y carencias que según lo expuesto afectan al inmueble, resulta que las obras necesarias que aquéllos demandan no pueden ser incluidas en el ámbito de lo que cabría considerar como pequeñas reparaciones que exigieran la higiene, ornato y conservación ya que partiendo del estado anterior de los edificios, que es el que debe ser considerado a los presentes efectos, aquellas obras acumulativamente consideradas suponen una modernización de los inmuebles por completo imprescindible para su esta*





SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Clota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

*normal utilización...*” **En informes del Servei d’Explotació i Conservació s’ha arribat a aquesta conclusió i s’ha denegat la sol·licitud pel mateix motiu, obres que inicialment són de conservació autoritzables no han sigut realitzades i la conseqüència és que ja no són obres de conservació sinó de reconstrucció.**

- **Per a les actuacions incloses a les esmenades sentències, ens trobem en que s’haurien d’informar desfavorablement totes aquelles sol·licituds que contenen aquests tipus d’obres de consolidació.**

### **Apartat C. Obres a zona de reserva**

Segons l’article 30.1 de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la CAIB, a la zona de reserva es prohibirà l’execució de qualsevol tipus d’obra o instal·lacions que no siguin de mera conservació de les existents i també qualsevol altra classe d’activitats que puguin elevar el valor del sòl, excepte les de cultius agrícoles. **En aquest sentit s’està al desenvolupat a l’apartat A Concepte de conservació.**

Segons l’article 33.3.j de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la CAIB, a les zones de reserva contingudes en estudis i projectes aprovats, s’hi han de prohibir totes les obres que puguin encarir-ne l’expropiació, tret de les de cultiu agrícola i les de mera conservació de les edificacions i instal·lacions existents. **En aquest sentit s’està al desenvolupat a l’apartat A Concepte de conservació.**

Per tant, pel que fa a les obres a dur a terme a edificacions o instal·lacions existents a carreteres amb reserva (reserves delimitades al PDICMa o amb estudi informatiu aprovat), donat que l’article 33.3.j fa referència al fet que les obres no podran encarir l’expropiació, i per tal que aquestes siguin compatibles amb les normatives actuals d’habitabilitat i eficiència energètica es proposa incloure als informes i resolucions d’autorització una clàusula en el que l’interessat renunciï a l’augment del valor expropiatori que es pogués produir.

## **2. SIMILITUD AMB ALTRA LEGISLACIÓ**

### **Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras**

Segons l’article 32.3 de la Llei 37/2015 de Carreteras, en las construcciones e instalaciones ya existentes en la zona de afección podrán realizarse obras de reparación o mejora, previa la autorización correspondiente, una vez constatados su finalidad y contenido, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios, todo ello, asimismo, sin perjuicio de las demás competencias concurrentes.

### **Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras**

Segons l’article 83 del RD 1812/1994 del reglament general de Carreteras, en las construcciones e instalaciones ya existentes en la zona de afección podrán realizarse obras de reparación o mejora, previa la autorización correspondiente, una vez constatados su finalidad y contenido, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de

4





SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Clota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios, todo ello, asimismo, sin perjuicio de las demás competencias concurrentes y de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley (artículo 23.3).

**Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.**

Segons l'article 16.4 de Llei 38/2015 del sector ferroviari, en las construcciones e instalaciones ya existentes podrán realizarse, exclusivamente, obras de reparación y mejora, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten puedan ser tenidas en cuenta a efectos expropiatorios. En todo caso, tales obras requerirán la previa autorización del administrador de infraestructuras ferroviarias, sin perjuicio de los demás permisos o autorizaciones que pudieran resultar necesarios en función de la normativa aplicable.

**Llei 4/2014, de 20 de juny, de Transports Terrestres i Mobilitat Sostenibles de les Illes Balears**

Segons l'article 132.6 de la Llei 4/2014 de transports terrestres i mobilitat sostenibles de les Illes Balears, en les construccions i instal·lacions ja existents a la zona de protecció i a domini públic, es poden realitzar, exclusivament, obres de reparació i de millora, sempre que:

- a) No suposin un augment del volum de la construcció i que l'increment del valor que les obres comportin es pugui tenir en compte a efectes expropiatòris.
- b) Siguin compatibles amb la seguretat del trànsit ferroviari i no suposin un perjudici a la línia ferroviària i a la seva explotació.
- c) La construcció hagi estat executada legalment i es disposi de tots els permisos adients en el moment oportú.

**3. CRITERIS D'INTERPRETACIÓ**

Per la interpretació jurídica descrita als apartats A i B dels Antecedents, estan clars els conceptes de conservació i consolidació, encara que amb la següent problemàtica:

- El control sobre el seu compliment per ser obres dins propietats privades, i
- El límit quantificable de quan la conservació suposa consolidació, es a dir, els casos a on l'actuació d'un element aïllat no implica una actuació total o integral però sí implica consolidació una actuació total o integral de diferents elements individuals.

De la segona part, perquè sobre la primera i tercera no hi ha dubte, de l'article 33.3.g de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la CAIB, és on es té el dubte de interpretació:

- Primera part: "No podran autoritzar-se edificacions de nova construcció ni ampliacions o reconstruccions de les existents dins la zona de protecció."
- Segona part: "En els edificis existents solament s'han d'autoritzar obres de conservació que no suposin la consolidació."
- Tercera part: "Quant al canvi d'ús de les edificacions existents a la zona de protecció que afectin el trànsit de les carreteres, se n'hauran de justificar la utilitat per a l'usuari i les





SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Ciota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

mesures a prendre quant a accés, vies de servei, aparcaments, senyalització, que les facin permissibles.” No hi ha dubte

Com hem comentat als antecedents, el problema radica en la interpretació de la segona part, part complementària a la primera que és la principal. A més, l'article 31.1 de la Llei 5/1990 de Carreteres de la CAIB, sobre la zona de protecció: “A la zona de protecció no es podran realitzar obres ni es permetran més usos que els compatibles amb la seguretat viària, prèvia autorització, en qualsevol cas, de l'organisme gestor.”

Per tant, en base a que la regulació de supòsits particulars no poden contravenir el disposat al precepte general, considerem que resulta d'aplicació “no podran autoritzar-se edificacions de nova construcció ni ampliacions o reconstruccions de les existents dins la zona de protecció” enfront de “en els edificis existents solament s’han d'autoritzar obres de conservació que no suposin la consolidació”.

Per altra banda, per a la interpretació jurídica descrita a l'apartat C dels Antecedents i a la legislació similar consultada, s'estableix que a aquestes obres no hi pot haver increment del valor expropiatori del bé. Al cas concret de la interpretació de les obres autoritzables d'acord amb l'article 33.3.g es proposa no incloure la valoració expropiatòria del bé pels següents:

- La Llei 5/1990, de carreteres de la CAIB no fa menció a aquesta condició en l'article 33.3.g, però sí als articles 30.1 i 33.3.j del concepte obres a zona de reserva.
- La seva inclusió implicaria fer una valoració inicial de l'immoble i establir una fórmula de revisió de preus.
- La manca de recursos del Servei d'Explotació i Conservació per poder realitzar la tasca de control de les obres i de l'increment de la valoració de la construcció.
- S'haurà de tenir documentat l'estat del bé abans de l'execució de les obres autoritzades, per tant, es requerirà al sol·licitant un informe exhaustiu de l'estat previ de l'habitatge a efectes de poder efectuar les valoracions que corresponguin en l'expropiació. Aquest document ha d'incloure que l'interessat “renuncia a l'augment del valor expropiatori que es pogués produir.”

#### **4. CONCLUSIONS**

1.- La interpretació de l'article 33.3.g de la Llei 5/1990 de la CAIB queda que “Es podran autoritzar a les edificacions existents les obres de reparació o millora que no suposin augment de volum, superfície o alçària de la construcció. No es considera augment de volum ni superfície ni alçària, la disposició a la part exterior dels sostres i façanes existents de les diferents capes que s'han d'instal·lar per tal d'adaptar les construccions a la normativa vigent i, sobre tot, d'eficiència energètica. No es permeten reconstruccions totals d'elements del cos dels habitatges i sí obres de reparació que exigeixin la salubritat pública, la seguretat i la higiene de les persones que resideixin. Si un element cau per abandonament o falta de conservació no es podrà reconstruir.”

2.- La interpretació de l'article 33.3.j de la Llei 5/1990 de la CAIB queda que “L'execució de les obres informades a aquest document comporta l'acceptació per part de l'interessat de la renúncia expressa a l'augment del valor expropiatori que es pogués produir davant una





SIGNAT PER

Miguel Angel Sagrera Clota  
El coordinador en cap de la Direcció Insular  
d'Infraestructures  
02/02/2023

eventual expropiació. Aquesta acceptació implica que les obres a executar han d'anar en la mateixa línia que l'apartat 1 d'aquestes conclusions."

### **Publicació i comunicació**

- 1.- La present Nota de Servei serà publicada en la pàgina web corporativa del Consell de Mallorca per a general coneixement
- 2.- Així mateix, serà comunicada al personal dependent del Servei d'exploració i conservació de la Direcció insular d'infraestructures i a la resta de serveis que s'hi integrem, per al seu coneixement i compliment.
- 3.- La present Nota de Servei serà notificada a tots els municipis de l'Illa de Mallorca.

Palma, en data de la signatura electrònica

Coordinador en cap de la Direcció Insular d'Infraestructures

Miguel Ángel Sagrera Clota

