

## Informe sobre obras permitidas en edificaciones incursas en el régimen de fuera de ordenación (Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia – Expediente XCP-24/005)

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 29.01.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/268744) oficio firmado por Luciano González Alfaya, decano – presidente del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Según el art. 90 de la Ley 2/2016 del suelo, en las construcciones en régimen de fuera de ordenación “solo podrán realizarse obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, debiendo renunciar expresamente los propietarios al incremento del valor expropiatorio”. Dentro de esas obras necesarias para el mantenimiento del uso preexistente se pueden permitir las obras de mejora de la eficiencia energética, como puede ser instalar un sistema de aislamiento por el exterior -SATE- o sustituir las instalaciones térmicas del edificio? Y las obras que mejoran la funcionalidad como redistribuir las viviendas por dentro o instalar un ascensor en un edificio que no lo tiene?”.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las personas titulares de la presidencia de los colegios profesionales.

**SEGUNDA.-** La consulta formulada tiene por objeto analizar las obras permitidas en edificaciones incursas en el régimen de fuera de ordenación, en concreto el alcance de las “obras necesarias para el mantenimiento del uso preexistente”.

Para estos efectos, debe señalarse que el artículo 90.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), establece el siguiente:

“1. Los edificios, construcciones e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resulten incompatibles con sus determinaciones por estar afectados por viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipaciones públicos quedarán incursos en el régimen de fuera de ordenación.

En estos edificios, construcciones e instalaciones podrá mantenerse el uso preexistente, en todo caso, mismo de tratarse de usos no permitidos por la ordenanza o normativa urbanística vigente, y solo podrán realizarse en ellos obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del dicho uso preexistente.



El dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de cambio de uso para cualquiera de los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

En ambos casos, los propietarios deberán renunciar al incremento del valor expropiatorio, sin que tal renuncia afecte a las obras que sea obligatorio realizar para mantener el inmueble en adecuadas condiciones de conservación, de acuerdo con el correspondiente informe de evaluación del edificio, cuando este sea obligatorio, según la normativa vigente.

El régimen previsto en este número será de aplicación en el caso de los edificios, construcciones e instalaciones existentes en suelo urbano no consolidado, en áreas de suelo de núcleo rural en las cuales se prevean actuaciones de carácter integral, en el suelo urbanizable y en los terrenos afectados a sistemas generales, mientras no esté aprobada definitivamente la ordenación detallada de los dichos ámbitos”.

**TERCERA.-** Expuesto el marco normativo aplicable, hace falta recordar que este órgano consultivo se pronunció sobre el alcance de las obras de conservación y necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, en el informe emitido en la sesión del 30.01.2024 (XCP-24/003 – Ayuntamiento de Oroso) que está publicado en la página web de la Vicepresidencia Segunda y Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda y disponible en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.junta.gal/eres/junta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>.

En línea con el citado pronunciamiento, cabe indicar que las obras de conservación están definidas en el apartado 9.c) del Anexo I del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG) como las “medidas y acciones dirigidas a que el inmuebles conserven sus características y sus elementos en adecuadas condiciones, que no afecten su funcionalidad, sus características formales y su soporte estructural, por lo que no supondrán el relevo o alteración de sus principales elementos estructurales o de diseño”.

Frente a las obras de conservación, la normativa urbanística no especifica que se entiende por obras necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, por lo que estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado que admiten un cierto margen de apreciación técnica a evaluar en cada caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes.

En cualquier caso, con carácter general, cabría entender que tienen esta consideración las obras necesarias para dar cumplimiento a los deberes impuestos por el artículo 135 de la LSG a las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones. Nombradamente, las obras conducentes a mantenerlos en las condiciones legales para servir de soporte a los usos a los que están destinados y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles previstas en la letra c) del citado precepto, así como las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en las normas legales que les sean exigibles en cada momento, recogido en la letra d).

En esta línea, hace falta traer a colación los argumentos recogidos en la sentencia 01266/2009, del 09.12.2009 del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia que, a pesar de referirse a un supuesto de fuera de ordenación previsto en el artículo 103 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, establece que cuando este precepto “... permite efectuar las obras necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, es claro que está contemplando que tal uso se lleve a cabo de acuerdo con las exigencias impuestas por los avances



técnicos y las mejoras sociales, pues obviamente no se puede autorizar un uso y al mismo tiempo condenarlo a ejercerlo en condiciones antiregulamentarias ...”.

Además, en orden a dar respuesta a la consulta formulada, resulta significativa la previsión contenida en el apartado 7 del Anexo I del RLSG, que declara expresamente que no se computarán como aumento de volumen, entre otras, las siguientes actuaciones:

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

-“Las actuaciones de mejora de la envolvente que se realicen para reducir la demanda energética en edificaciones existentes en el momento de entrada en vigor de la LSG”.

Efectuadas las anteriores precisiones, hace falta tener en cuenta que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

Corresponde a los ayuntamientos respectivos, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar en cada caso si las obras a las que se refiere la consulta pueden considerarse obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, teniendo en cuenta la documentación técnica obrante en el expediente y las demás circunstancias concurrentes.

En todo caso, a la vista de las consideraciones anteriores y sin perjuicio del expuesto, parece que las obras de mejora de la eficiencia energética a las que se refiere la consulta - instalación de un sistema de aislamiento por el exterior (SATE) o relevo de las instalaciones térmicas de un edificio - pueden incardinarse en las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, tal y como se pronunció la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el informe emitido el 30.01.2024.

En lo relativo a las obras de instalación de un ascensor en un edificio que carece de él, en la medida en que accesibilidad universal de las edificaciones forma parte del deber de conservación plasmado en el artículo 135 de la LSG, puede inferirse que, con carácter general, estarían amparadas por el artículo 90.1 de la LSG.

Por último, las obras de redistribución interior de las viviendas podrán permitirse cuando resulten necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación relativos a la funcionalidad regulados específicamente en el Decreto 29/2010, de 4 de marzo, por lo que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia.

## CONCLUSIÓN

1. La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.



**2.** Corresponde al ayuntamiento respectivo, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si las obras de mejora de la eficiencia energética, de distribución interior de una edificación y de instalación de un ascensor en un edificio que carece del mismo pueden considerarse obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, a la vista de la documentación técnica obrante en el expediente y las demás circunstancias concurrentes.

**3.** Sin perjuicio del anterior, parece que las obras de instalación de un sistema de aislamiento por el exterior (SATE)- o relevo de las instalaciones térmicas de un edificio y de instalación de un ascensor en un edificio que carece de él estarían amparadas por el artículo 90.1 de la LSG.

Las obras de redistribución interior de las viviendas podrán permitirse cuando resulten necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación relativos a la funcionalidad regulados específicamente en el Decreto 29/2010, de 4 de marzo, por lo que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

