

## Informe sobre obras permitidas en edificaciones en situación de fuera de ordenación

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** Con fecha del 14.03.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm.2024/889545) oficio del alcalde del Pereiro de Aguiar en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Se plantea la posibilidad de llevar a cabo la implantación de un supermercado en dos naves adosadas existentes, desenrollando una planta comercial de 2.795 m<sup>2</sup>, aparcamiento, accesos y zona libre. El conjunto (construcciones y zonas libres) ocupa tres parcelas (catastralmente independientes pero colindantes entre sí), situadas en el entorno del embalse de Cachamuíña, con acceso desde una carretera autonómica y con colindantes laterales y posterior que limitan con propiedades privadas.

Actualmente, están destinadas a un uso comercial, industrial, oficina y almacén, tal y como se recoge en la base de datos catastrales.

Según el plano nº N-0.52 del PGOM, el conjunto de parcelas y naves estarían ocupando dos tipos de suelo: SUR 5 y SUELO RÚSTICO DE ESPECIAL PROTECCIÓN DE CAUCES.

[...] Se trata de instalaciones existentes antes del año 2000 que, una vez aprobada definitivamente la normativa municipal, las deja en una situación de disconformidad con el planeamiento.

El PGOM, al no estar adaptado a la actual LSG, no prevé ningún tipo de obras permitidas para edificaciones a las que no se les aplica el régimen de habita ido de ordenación. Por lo que, de manera supletoria, se puede tener en cuenta el Plan Básico Autonómico de Galicia (en adelante, PBA).

[...] Con la intervención, se pretende llevar a cabo el siguiente:

- los accesos actuales de las naves se modifican,
  - se amplían los huecos de fachada (los existentes son de menor dimensión),
  - se introducen nuevos puntos de salida de evacuación (hoy en día no dispone),
  - con la previsión de entrada de camiones de transporte de mercancías, se pretenden cambios de rasantes en las parcelas,
  - una de las naves que actualmente se destina a almacén, se acondiciona para albergar un aparcamiento cubierto, de entrada al establecimiento comercial,
  - se modifican los revestimientos y materiales interiores,
  - se varía la instalación eléctrica y de contra incendios,
- y - de ser necesario, se interviene puntualmente en la estructura existente.

Por lo tanto, en base a lo expuesto anteriormente, surgen las siguientes dudas:

1.- ¿Es correcto aplicar el artículo 63.1 del PBA, sobre el régimen de las edificaciones disconformes con el planeamiento urbanístico, de manera supletoria al PGOM, al no prever la normativa municipal un régimen específico para edificaciones que se encuentran en este tipo de situación de disconformidad?

2.- Entendemos que el uso, sería viable urbanísticamente, ya que se mantiene el preexistente. En relación a las obras que se pretenden, podríamos emplear los argumentos recogidos en la sentencia 01266/2009, del 09.12.2009 del Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, a la que hace alusión el Informe de la Xunta Consultiva XCP-24/003 que, a pesar de referirse a un supuesto de fuera de ordenación, establece que



cuando este precepto "(...) permite efectuar las obras necesarias para el mantenimiento de el 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 en el se puede autorizar un uso y al mismo tiempo condenarlo a ejercerlo en condiciones antirreglamentarias (...)". Es decir, se podría permitir una nueva instalación de contraincendios (incluso la alteración de la rasante y la apertura de nuevos huecos en fachada para garantizar la evacuación en caso de incendio, ...), una nueva instalación eléctrica (argumentando que la actual no cumple con el reglamento electrotécnico, por ejemplo), introducción de nuevos revestimientos (mayor eficiencia energética), nuevos acabados (para adaptarse al CTE, resbaladidad, ...)... La duda es, ¿con esta interpretación se podrían incluir la actuación como obras de conservación y las necesarias para mantener el uso preexistente?

3.- En caso de que, además de las obras citadas anteriormente, se pretenda el tratamiento exterior de las naves (incorporando la nueva imagen corporativa, por ejemplo), modificando el diseño actual, sustituyendo elementos por otros de diferentes características o introduciendo nuevos materiales, ¿no se estarían acometiendo obras de reforma, excediendo de las de conservación y las necesarias para mantener el uso preexistente?

4.- Al tratarse de obras realizadas en un suelo urbanizable (en parte), ¿los usos y las obras deberán cesarse y derribarse cuando así lo había acordado el ayuntamiento, sin derecho a indemnización (artículo 89 de la LSG), para lo desarrollo de este suelo?"

## 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 alcaldía de las entidades locales.

**SEGUNDA.-** El Ayuntamiento del Pereiro de Aguiar cuenta con Plan general de ordenación municipal (en adelante PGOM), aprobado definitivamente el 13.05.2000, publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 112, del 09.06.2000 (corrección de errores en el Diario Oficial de Galicia núm. 72 del 15.04.2002) y su normativa se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 119, del 26.05.2000 (corrección de errores en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 75, del 03.04.2002).

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en lo sucesivo, LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece en su apartado segundo el siguiente:

"El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las siguientes reglas:

[...] b) Al suelo urbanizable delimitado, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo urbanizable.

Al suelo urbanizable no delimitado, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico.

[...] d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico, se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico".



**TERCERA.-** La primera cuestión suscitada por el ayuntamiento se refiere a la posibilidad de aplicar, con carácter complementario, el artículo 63.1 del Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA), aprobado por el Decreto 83/2018, de 26 de julio, en lo relativo al régimen de las edificaciones disconformes con el planeamiento urbanístico.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que según la documentación allegada por el ayuntamiento, las naves objeto de la consulta estarían emplazadas, parte en suelo urbanizable (SUR 5), y parte en suelo rústico.

Según el previsto en el artículo 90.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, relativo a los edificios fuera de ordenación:

“1. Los edificios, construcciones e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del plan 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 si se trata 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.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de cambio de uso a 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 dichos ámbitos.”

En atención al previsto en el dicho artículo y, en la medida en que las edificaciones en las que se pretenden las actuaciones propuestas se encuentran emplazadas en suelo urbanizable, resulta de aplicación el régimen de fuera de ordenación previsto en el número 1 del artículo 90 de la LSG, sin que resulte aplicable en este caso el régimen previsto para las edificaciones que no sean plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico a lo que se refiere el ayuntamiento.

En los edificios, construcciones e instalaciones incursos en el régimen de fuera de ordenación podrá mantenerse el uso preexistente, en todo caso, mismo si se trata 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.

**CUARTA.-** Expuesto el marco normativo aplicable, hace falta analizar si las obras especificadas en los antecedentes de este informe, tienen la consideración de obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.



La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tuvo ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente en diferentes informes, que están disponibles en el siguiente enlace:

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

Así, de acuerdo con los citados pronunciamientos, las obras de conservación están definidas en el apartado 9.c) del Anexo I del RLSG como las "medidas y acciones dirigidas a que los 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 una cierta margen de apreciación técnica a evaluar en cada caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes.

En cualquier caso, con carácter general, este órgano consultivo manifestó que cabría entender que tienen esta consideración las obras necesarias para dar cumplimiento al deber de conservación impuesto 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 conservarlos 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 las siguientes sentencias del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia:

- Sentencia 01266/2009, del 09.12.2009, referida 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, que 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 antirreglamentarias ...".

- Sentencia 282/2019, del 21.05.2019 (Recurso de apelación 4042/2018), que establece: "En este caso se tiene intervenido sobre una edificación en estado ruinoso que carecía de cubierta, realizando una cubierta nueva, así como otros elementos estructurales, como el forjado de hormigón del techo de la pranta baja, y no una mera rehabilitación para conservación y mantenimiento del uso preexistente. Esta conservación y mantenimiento del uso preexistente que permitía el artículo 103 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia para las edificaciones en situación de fuera de ordenación por incompatibilidad total con el nuevo planeamiento. Se excede ese concepto, ya que en las ortofotos se aprecia la ausencia de cubierta y por lo tanto la ausencia de uso residencial preexistente. Se trata de obras de renovación de elementos estructurales y de consolidación, que conducirían a incrementar la vida útil de una edificación en situación de fuera de ordenación por total incompatibilidad con el planeamiento, que además supusieron una nueva distribución interior, y cambio como el cerramiento de la huecos en las fachadas posterior y lateral derecho y modificación de otros huecos en

las fachadas posterior y principal, que implican innovaciones que exceden de esa pura conservación y mantenimiento del uso preexistente, dotando a la edificación de nuevos elementos, como el añadido de una hoja interior de ladrillo al cemento de la fachada existente y la colocación de aislamiento intermedio entre las dos hojas interior y exterior, comportando cambios sustanciales que implican la subsunción en un concepto de obras de reestructuración no permisibles en el régimen de habitaación de ordenación aplicable, que es el previsto en la normativa vigente cuando se resuelve el expediente”.

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 al ayuntamiento, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si las obras pretendidas 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 necesarias para cumplir la normativa en materia de incendios o nuevos acabados que afecten a la resbaladicidad, podrán admitirse cuando resulten necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación relativos a la seguridad.

En la misma línea, las obras que tengan por objeto una nueva instalación eléctrica serán autorizables en la medida en que sean precisas para cumplir los requisitos básicos de la edificación relativos a la funcionalidad; en tanto que las destinadas a la introducción de nuevos revestimientos para conseguir una mayor eficiencia energética serán viables cuando resulten necesarias para dar cumplimiento a la normativa sectorial que resulte de aplicación a tal efecto.

Para concluir, las obras descritas en la consulta municipal referidas al tratamiento exterior de las naves únicamente serán autorizables si dan cumplimiento al deber de conservación.

**QUINTA.-** Finalmente, respecto de la última cuestión objeto de consulta, conviene precisar que los artículos 89 y 90 de la LSG se encuadran en el capítulo referido a los efectos derivados de la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y resultan de aplicación a supuestos claramente diferenciados.

Así, el artículo 89, bajo la rúbrica de “Usos y obras provisionales”, establece los usos y obras que pueden autorizarse en el suelo urbanizable en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, en tanto que el artículo 90 de la misma ley resulta de aplicación en el caso de edificaciones existentes, como sucede en el supuesto que nos ocupa.

En este sentido, el artículo 90.1 de la referida ley establece el siguiente:

“[...] 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 dichos ámbitos”.

El referido precepto regula las obras que se pueden realizar en las edificación sujetas a este régimen, estableciendo la siguiente condición:



"[...] 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".

Consecuentemente, las obras que, de ser el caso, se autoricen en edificaciones existentes en terrenos clasificados como suelo urbanizable mientras no se apruebe definitivamente su ordenación detallada estarán sujetas a las limitaciones establecidas en el artículo 90.1 de la LSG, sin que les sean aplicables las previsiones relativas a los usos y obras provisionales contenidas en el artículo 89 de la misma norma.

## CONCLUSIÓN

**1.** Las edificaciones objeto de la consulta se emplazan parcialmente en suelo urbanizable, por lo que el régimen jurídico que les resulta de aplicación es el régimen de fuera de ordenación previsto en el número 1 del artículo 90 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, sin que resulte aplicable en este caso el régimen previsto para las edificaciones que no sean plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico a lo que se refiere el ayuntamiento.

En los edificios, construcciones e instalaciones incursos en el régimen de fuera de ordenación podrá mantenerse el uso preexistente, en todo caso, mismo si se trata 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 de dicho uso preexistente.

**2.** La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a 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 al ayuntamiento, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si las obras pretendidas 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.** Las obras que, de ser el caso, se autoricen en edificaciones existentes en terrenos clasificados como suelo urbanizable mientras no se apruebe definitivamente su ordenación detallada estarán sujetas a las limitaciones establecidas en el artículo 90.1 de la LSG, sin que les sean aplicables las previsiones relativas a los usos y obras provisionales contenidas en el artículo 89 de la misma norma.

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.

