

Informe sobre réxime xurídico aplicable e obras admisibles nunha edificación executada sen licenza en solo urbanizable delimitado (Concello de Boborás-Expediente XCP-24/057)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 26.09.2024 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2024/2785646) unha solicitude de informe da alcaldesa do Concello de Boborás, no que traslada os seguintes antecedentes, en relación a unha actividade implantada sobre un ámbito de solo urbanizable delimitado:

"[...] 2º.- Sobre unha superficie de terreo, de aproximadamente 17.184m², conformada por varias parcelas con diferente referencia catastral, aséntase desde fai máis de 45 anos, o que hoxe se denomina tecnicamente un centro xestor de vehículos ao final da súa vida útil, coloquialmente coñecido como "desgüace".

Sobre dita superficie de terreo, existen diversas edificacións tipo nave/almacén, así como un inmovible de tipo residencial, con distinta antigüedade, sendo a máis recente, segundo a información catastral dispoñible, do ano 2013.

Todas as construcións, segundo os antecedentes dos que dispón esta Alcaldía foron executadas sen licenza, carecendo tamén a actividade do correspondente permiso municipal para o exercicio da mesma.

[...] 4º.- Na actualidade, o propietario do desgüace desexa adaptarse ao Real Decreto 265/2021, do 13 de abril, sobre vehículos ao final da súa vida útil, para o que precisa dispor de solo debidamente compactado e acondicionado sendo preciso levar a cabo obras consistentes en:

1.- Retirada da capa superficial de terreo existente (grava compactada principalmente), nun volume aproximado de 345-350m³; 2.- Regularización do solo a acondicionar; 3.- Colocación dunha lámina de polietileno para impermeabilizar; 4.- Aporte dunha capa de zahorra; 5.- Compactación da mesma para estabilizar a zona, dotándoa da pendente axeitada para favorecer a recollida de augas pluviais; 6.- Execución dun sistema de recollida e tratamento de augas pluviais formado por unha tajea ou canalización perimetral de recollida e un separador de hidrocarburos, que se colocará nunha zona da parcela sen acondicionar, con vertido por infiltración ao terreo."

En relación a esta casuística, o concello formula as seguintes consultas á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:



1º.- Podería entenderse, que un centro xestor de vehículos ao final da súa vida útil, ten a consideración dunha instalación aos efectos do previsto no artigo 90.1 da Lei 2/2016 do Solo de Galicia, séndolle polo tanto de aplicación o mesmo.

En caso afirmativo, as obras que pretenden realizarse poderían entenderse como necesarias para o mantemento do uso preexistente e polo tanto autorizables.

2º.- Poderían as obras pretendidas entenderse como provisionais, aos efectos do previsto no artigo 28.2 da Lei do Solo.

De entenderse que as mesmas poden ter carácter provisional, serían autorizables ou pola contra serían incompatibles por estar en contradición co disposto no artigo 89.2 da Lei 2/2016, que sinala que non se admiten como usos provisionais os de carácter industrial, ou dito doutra maneira, tería o “desgüace” a consideración de uso industrial.

3º.- As obras que se pretenden executar, estarían suxeitos a licenza urbanística ou pola contra o réxime municipal de intervención sería o de comunicación previa.

En caso de estar sometidas ao réxime de licenza, requirirían a previa declaración de impacto avaliación ambiental no senso previsto no artigo 144.3 da Lei 2/2016 do Solo de Galicia.

4º.- Pode considerarse que as obras pretendidas, teñen por finalidade o desenvolvemento dunha actividade, no senso do disposto no artigo 144.2 da Lei 2/2016 do Solo de Galicia.

En caso afirmativo seríalle de aplicación o disposto no artigo 24.2 da Lei 9/2013, do Emprendemento e da Competitividade económica de Galicia e habería que esixir xunto coa solicitude de licenza ou comunicación previa de obras, a documentación prevista no artigo 24.1 do mesmo texto legal.”

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, correspóndelle a este órgano consultivo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

SEGUNDA.- O Concello de Boborás conta cun Plan xeral de ordenación municipal que foi aprobado definitivamente polas Ordes do 13.09.2011 e 13.09.2022, ditadas pola Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestruturas e a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, respectivamente, publicadas no *Diario Oficial de Galicia*



núm. 188, do 30.09.2011 e núm. 185, do 28.09.2022. A normativa do PXOM publicouse no *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* núm. 246, do 29.10.2011 e núm. 260 do 14.11.2022.

O referido instrumento está adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA)*, polo que, ao abeiro do previsto no número 1 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG)*, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as regras recollidas na citada disposición transitoria, concretamente:

"1.- O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:

[...] "b) Ao solo urbanizable delimitado e non delimitado, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo. [...]"

TERCEIRA.- Tal como se recolle no artigo 86_17 da normativa urbanística, dentro da categoría de solo urbanizable delimitado, o PXOM de Boborás delimita o sector S. 2 AR-1, de uso global industrial, compatible co terciario, dotacional e garaxe/aparcadoiro.

Como parámetros de ordenación dese ámbito, o apartado c) *Usos e sistemas de ordenación* do citado artigo indica *"autorízase o uso industrial exclusivo para a implantación da pequena e mediana empresa ao servizo do propio concello e concellos limítrofes."*

O PXOM remite a ordenación detallada do sector á elaboración dun plan parcial, sen que conste a aprobación deste planeamento de desenvolvemento.

CUARTA.- Á vista da consulta formulada, cómpre poñer de manifesto que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo*, que deberán ser analizados, en cada caso, polo concello no expediente administrativo tramitado a tal efecto.

En todo caso e, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

QUINTA.- Como primeira cuestión, o Concello de Boborás consulta se un centro xestor de vehículos ao final da súa vida útil, ten a consideración de instalación aos efectos do réxime de fóra de ordenación do artigo 90.1 da LSG e, de ser o caso, se as obras que



pretenden realizarse poderían entenderse como necesarias para o mantemento do uso preexistente e, polo tanto, autorizables.

En primeiro lugar, cabe significar que na consulta faise referencia a varios supostos de feito que poderían ter un tratamento xurídico diferenciado, na medida en que alude por unha banda a edificacións que levan máis de 45 anos implantadas e, por outra, sinala que algunha das construcións son máis recentes, mesmo algunha do ano 2013, executadas todas elas sen título habilitante.

Así, o réxime xurídico previsto no artigo 90 da LSG, atópase regulado nos seguintes termos:

“1. Os edificios, construcións e instalacións erixidos con anterioridade á aprobación definitiva do planeamento urbanístico que resulten incompatibles coas súas determinacións por estaren afectados por viais, zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos públicos quedarán incursos no réxime de fóra de ordenación.

Nestes edificios, construcións e instalacións poderá manterse o uso preexistente, en todo caso, mesmo de se tratar de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente, e só poderán realizarse neles obras de conservación e as necesarias para o mantemento do dito uso preexistente.

O disposto no parágrafo anterior enténdese sen prexuízo da posibilidade de cambio de uso para calquera dos usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

En ambos os casos, os propietarios deberán renunciar ao incremento do valor expropiatorio, sen que tal renuncia afecte as obras que sexa obrigatorio realizar para manter o inmovible en adecuadas condicións de conservación, de acordo co correspondente informe de avaliación do edificio, cando este sexa obrigatorio, segundo a normativa vixente.

O réxime previsto neste número será de aplicación no caso dos edificios, construcións e instalacións existentes en solo urbano non consolidado, en áreas de solo de núcleo rural nas cales se prevexan actuacións de carácter integral, no solo urbanizable e nos terreos afectados a sistemas xerais, mentres non estea aprobada definitivamente a ordenación detallada dos ditos ámbitos.

2. O planeamento urbanístico determinará o réxime a que deban someterse as edificacións, construcións e instalacións preexistentes á súa aprobación definitiva que non sexan plenamente compatibles coas súas determinacións, pero que non estean incursas na situación de fóra de ordenación, conforme o sinalado no número anterior, e poderán realizarse, como mínimo, as obras sinaladas no número anterior [...].”

Á vista do réxime xurídico sinalado, nos edificios, construcións e instalacións emprazados nun ámbito de solo urbanizable sen que estea aprobada definitivamente a ordenación detallada do dito ámbito, poderá manterse o uso preexistente, mesmo se se trata de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente, e só



poderán realizarse neles obras de conservación e as necesarias para o mantemento do dito uso preexistente; sen prexuízo da posibilidade de cambio de uso para calquera dos usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

Sobre a posibilidade de cambio de uso para calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística, hai que advertir que para calquera dos supostos do artigo 90 da LSG, non cabe denegar as autorizacións necesarias para o desenvolvemento dunha actividade, con fundamento unicamente nesa situación de fóra de ordenación, tal e como ten manifestado a xurisprudencia.

En definitiva, as construcións, instalacións e edificacións suxeitas ao réxime do artigo 90 da LSG poden destinarse, en todo caso, a calquera dos usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística aplicable, polo que nada obsta á legalización dun uso cando é compatible cos asignados no planeamiento urbanístico na zona na que se sitúa.

Sentado o anterior, na clasificación de usos do solo e da edificación do artigo 62 da normativa urbanística do PXOM do concello de Boborás, o uso industrial comprende as *"actividades industriais de transformacións de primeiras materias ou sucesivas transformacións de calquera tipo, así como os almacéns anexos e as instalacións complementarias"*. O apartado 3.3 do RLSG define como industrial *"aquel uso que comprende as actividades destinadas ao almacenamento, distribución, obtención, elaboración, transformación e reparación de produtos"*.

Ao abeiro desas definicións, semella que un centro xestor de vehículos ao final da súa vida útil responde a un uso global industrial.

Por outra banda e, no que atinxe ás obras que resultarían admisibles ao abeiro do réxime xurídico antes sinalado, cabe apuntar que o artigo 2.3 da *Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación*, considera comprendidas na edificación as súas instalacións fixas e o equipamento propio, así como os elementos de urbanización que permanezan adscritos ao edificio en cuestión, polo que pode intervirse nos elementos de pavimentación preexistentes univocamente asociados a un inmovible en situación de fora de ordenación, sempre que sexa nas condicións establecidas no artigo 90.1 da LSG.

Pola súa banda, o artigo 3.e do *Real decreto 265/2021, do 13 de abril, sobre os vehículos ao final da súa vida útil*, define os centros autorizados para o tratamento dos vehículos ao final da súa vida útil (CAT) como aquelas instalacións, públicas ou privadas, autorizadas para realizar as operacións de descontaminación e o resto de operacións de tratamento establecidas no artigo 7 da dita norma.

De xeito que os CAT comprenden todas aquelas instalacións, construcións e espazos abertos acondicionados que resulten necesarios para realizar as operacións reguladas na dita normativa sectorial, polo que semella que resultarían autorizables aquelas obras necesarias para o desenvolvemento da actividade nas condicións técnicas regulamentarias que esixan os órganos de control e autorización da actividade.



En todo caso, por si puidese resultar de utilidade, a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo tivo ocasión de pronunciarse sobre o alcance das obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente en diferentes informes (*nomeadamente XCP-24/013; XCP-24/005; XCP-24-003*), que están dispoñibles na seguinte ligazón:

<https://territorioeurbanismo.xunta.gal/gl/xunta-consultiva/informes-instruccion-estudios/relacion-informes-publicados>

Finalmente e, canto ás obras executadas no ámbito sen título habilitante e posteriores á aprobación definitiva do planeamento urbanístico municipal, conforme aos artigos 153 da LSG e 377 do *Decreto 143/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, transcorrido o prazo de caducidade sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, se lles aplica o réxime do artigo 90 da LSG, máis concretamente o do seu apartado dous, agás que resulten afectadas por vías, zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos públicos ou pola zona de protección establecida no artigo 92.1 da dita lei.

SEXTA.- Como segunda cuestión, o Concello de Boborás consulta se as obras pretendidas poden entenderse como provisionais, aos efectos do previsto nos artigos 28.2 e 89.2 da LSG.

O artigo 28.2 da LSG prohibe realizar construcións no solo urbanizable en tanto non se aprobe a ordenación detallada, que vaian executarse mediante a redacción de plans especiais de infraestruturas e as de carácter provisional, nas condicións establecidas no artigo 89.

Pola súa banda, o artigo 89 da LSG regula os usos e obras provisionais que poderían autorizarse no solo urbano non consolidado, solo urbanizable e terreos afectados a sistemas xerais en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial.

Conforme ao disposto no apartado dous do dito artigo, non se admiten como usos provisionais os residenciais nin os industriais, ao que responde un centro xestor de vehículos ao final da súa vida útil, o que descarta a posibilidade de executar obras de carácter provisional nas edificacións e instalacións existentes no solo urbanizable destinadas a ese uso.

SÉTIMA.- Finalmente, o concello formula unha serie de cuestións relativas ao título habilitante municipal que procedería tramitar para lexitimar as obras pretendidas, ao trámite ambiental ao que quedarían suxeitas e se estas implican o desenvolvemento dunha actividade aos efectos da aplicación da normativa reguladora do seu réxime de intervención.



Dacordo co artigo 144.2 da LSG, cando a obra teña por obxecto o desenvolvemento dunha actividade consignarase expresamente esa circunstancia, xa que as obras amparadas no artigo 90.1 da LSG están univocamente vinculadas ao desenvolvemento dun uso.

Pola súa banda, a *Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia*, suprime, con carácter xeral, a necesidade de obtención de licenza municipal e establece un réxime xurídico único de comunicación previa de actividade, apertura ou funcionamento para a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial.

Así, os artigos 24.1 e 27.3 da *Lei 9/2013, do 19 de decembro*, establecen que con carácter previo ao comezo da actividade ou da apertura do establecemento e, no seu caso, para o inicio da obra ou instalación que se destine especificamente a unha actividade, modificación da clase de actividade, cambio de emprazamento, reforma substancial dos locais, instalacións ou calquera cambio que implique unha variación que afecte á seguridade, salubridade ou perigo do establecemento, resulta esixible a presentación ante o concello respectivo dunha comunicación previa coa documentación identificativa e acreditativa, establecida no seu apartado 1.

Simultaneamente, o apartado 2 do citado artigo 24 especifica que se para o desenvolvemento da actividade é precisa a realización dunha obra, a documentación anterior presentárase coa comunicación previa prevista na normativa urbanística ou coa solicitude de licenza de obra, se procedese. Unha vez terminada a obra, presentárase comunicación previa para o inicio da actividade.

Deste xeito e, con carácter xeral, o réxime municipal de intervención sobre a actividade é a comunicación previa, pero para a realización das obras debe acudir ao mecanismo que estableza a lexislación urbanística.

Nomeadamente, en relación a disposto no artigo 142.a) da LSG, o artigo 2.2.b da *Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación*, esixe proxecto de obras de edificación a todas as intervencións sobre os edificios existentes, que alteren a súa configuración arquitectónica, incluídas, entre outras, as intervencións parciais que produzan unha variación esencial da composición xeral exterior, ou teñan por obxecto cambiar os usos característicos do edificio.

Pola súa banda, o artigo 142.2 da LSG suxeita ao réxime de intervención municipal de comunicación previa os actos de edificación e uso do solo e do subsolo non suxeitos a licenza e, en todo caso, os que así se establezan nas leis.

Tanto a licencia urbanística como a comunicación previa teñen por finalidade o sometemento ao control municipal dos actos de edificación e uso do solo sendo o concello o que debe valorar na tramitación do correspondente expediente e á vista do proxecto e documentación técnica que consta no mesmo, se a actuación prevista ten encaixe nun presuposto ou outro.



Finalmente, en canto á consulta sobre a necesidade da previa declaración de impacto ambiental, a mesma excede do ámbito urbanístico por canto non supón a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, senón da normativa ambiental, polo que non ten encaixe nas funcións atribuídas á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

En todo caso, tal como establece o artigo 24.1.e) da *Lei 9/2013, do 19 de decembro*, a documentación acreditativa dos requisitos esixibles para o exercicio da actividade ou para o inicio da obra e instalación que debe presentase coa comunicación previa debe incluír a autorización ou declaración ambiental que proceda. Pola súa banda, o artigo 144 da LSG prohibe outorgar a licenza municipal con anterioridade á declaración de impacto ou efectos ambientais ditada polo órgano ambiental competente, ou cando for negativa ou se incumprisen as medidas correctoras determinadas nela, sendo indistinto que para as obras resulte aplicable o réxime de comunicación previa, dado que en calquera caso debe acompañarse da autorización ou documento de avaliación ambiental no caso de requirila o uso ao que se destinen as obras, como indica 146.1.d) da LSG.

CONCLUSIÓN

Primeira.- O réxime de fóra de ordenación previsto no artigo 90.1 da LSG resulta aplicable aos edificios, construcións e instalacións emprazados nun ámbito de solo urbanizable mentres non estea aprobada definitivamente a ordenación detallada do dito ámbito.

Nese suposto, poderá manterse o uso preexistente, mesmo se se trata de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente e poderán realizarse as obras de conservación e as necesarias para o mantemento do dito uso. Asemade, admitirase o cambio de uso para calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

En canto ás obras executadas no ámbito sen título habilitante e posteriores á aprobación definitiva do planeamento urbanístico municipal, conforme aos artigos 153 da LSG e 377 RLSG, transcorrido o prazo de caducidade sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, se lles aplica o réxime do artigo 90.2 da LSG, agás que resulten afectadas por vías, zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos públicos ou pola zona de protección establecida no artigo 92.1 da dita lei.

En ambos casos, corresponde ao concello valorar na tramitación do expediente concreto e á vista do proxecto e documentación técnica que consta no mesmo, o encaixe das obras propostas no réxime xurídico que resulte de aplicación.

Segunda.- O artigo 89 da LSG regula os usos e obras provisionais que poderían autorizarse no solo urbanizable sen ordenación detallada, mais non admite como usos provisionais os industriais, ao que responde un centro xestor de vehículos ao final da súa vida útil.



Terceira.- Para determinar o título habilitante municipal de natureza urbanística esixible para a realización das obras será o concello o que deba valorar na tramitación do correspondente expediente e á vista do proxecto e da documentación técnica que consta no mesmo, se as obras previstas teñen encaixe nos supostos que requiren de licenza urbanística ao abeiro do artigo 142 da LSG, ou pola contra, están suxeitas ao réxime de intervención municipal de comunicación previa.

Cuarta.- As obras amparadas no réxime de fóra de ordenación do artigo 90 da LSG necesarias para o desenvolvemento dunha actividade deben consignar esa circunstancia na solicitude do título habilitante municipal de natureza urbanística e acompañalo da correspondente comunicación previa de actividade, xunto cos seus datos identificativos e a documentación acreditativa dos requisitos esixibles para o exercicio da actividade ou para o inicio da obra e instalación.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

