

Informe sobre régimen jurídico aplicable y obras admisibles en una edificación ejecutada sin licencia en suelo urbanizable delimitado (Ayuntamiento de Boborás - Expediente XCP-24/057)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- EL 26.09.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2024/2785646) una solicitud de informe de la alcaldesa del Ayuntamiento de Boborás, en el que traslada los siguientes antecedentes, en relación a una actividad implantada sobre un ámbito de suelo urbanizable delimitado:

"[...] 2º.- Sobre una superficie de terreo, de aproximadamente 17.184m², conformada por varias parcelas con diferente referencia catastral, se asienta desde hace más de 45 años, lo que hoy se denomina técnicamente un centro gestor de vehículos al final de su vida útil, coloquialmente conocido como "desguace".

Sobre dicha superficie de terreno, existen diversas edificaciones tipo nave/almacén, así como un inmueble de tipo residencial, con distinta antigüedad, siendo la más reciente, según la información catastral disponible, del año 2013.

Todas las construcciones, según los antecedentes de los que dispone esta Alcaldía fueron ejecutadas sin licencia, careciendo también la actividad del correspondiente permiso municipal para el ejercicio de la misma.

[...] 4º.- En la actualidad, el propietario del desguace desea adaptarse al Real Decreto 265/2021, del 13 de abril, sobre vehículos al final de su vida útil, para lo que necesita disponer de suelo debidamente compactado y acondicionado siendo preciso llevar a cabo obras consistentes en:

1.- Retirada de la capa superficial de terreno existente (grava compactada principalmente), en un volumen aproximado de 345-350m³; 2.- Regularización del suelo a acondicionar; 3.- Colocación de una lámina de polietileno para impermeabilizar; 4.- Aporte de una capa de zahorra; 5.- Compactación de la misma para estabilizar la zona, dotándola de la pendiente idónea para favorecer la recogida de aguas pluviales; 6.- Ejecución de un sistema de recogida y tratamiento de aguas pluviales formado por una tajea o canalización perimetral de recogida y un separador de hidrocarburos, que se colocará en una zona de la parcela sin acondicionar, con vertido por infiltración al terreo."

En relación a esta casuística, el ayuntamiento formula las siguientes consultas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:



1º.- Podría entenderse, que un centro gestor de vehículos al final de su vida útil, tiene la consideración de una instalación a los efectos del previsto en el artículo 90.1 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia, siéndole por lo tanto de aplicación el mismo.

En caso afirmativo, las obras que pretenden realizarse podrían entenderse como necesarias para el mantenimiento del uso preexistente y por lo tanto autorizables.

2º.- Podrían las obras pretendidas entenderse como provisionales, a los efectos de lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley del Suelo.

De entenderse que las mismas pueden tener carácter provisional, serían autorizables o por el contrario serían incompatibles por estar en contradicción con el dispuesto en el artículo 89.2 de la Ley 2/2016, que señala que no se admiten como usos provisionales los de carácter industrial, o dicho de otra manera, tendría el "desguace" a consideración de uso industrial.

3º.- Las obras que se pretenden ejecutar, estarían sujetas a licencia urbanística o por el contrario el régimen municipal de intervención sería lo de comunicación previa.

En caso de estar sometidas al régimen de licencia, requerirían la previa declaración de impacto evaluación ambiental en el sentido previsto en el artículo 144.3 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia.

4º.- Puede considerarse que las obras pretendidas, tienen por finalidad el desarrollo de una actividad, en el sentido del dispuesto en el artículo 144.2 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia.

En caso afirmativo le sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 9/2013, del Emprendimiento y de la Competitividad económica de Galicia y habría que exigir junto con la solicitud de licencia o comunicación previa de obras, la documentación prevista en el artículo 24.1 del mismo texto legal."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo , por el 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 entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Boborás cuenta con un Plan general de ordenación municipal que fue aprobado definitivamente por las Órdenes del 13.09.2011 y 13.09.2022, dictadas por la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras y la



Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, respectivamente, publicadas en el Diario Oficial de Galicia núm. 188, del 30.09.2011 y núm. 185, del 28.09.2022. La normativa del PGOM se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 246, del 29.10.2011 y núm. 260 del 14.11.2022.

El referido instrumento está adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA), por lo que, al amparo de lo previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las reglas recogidas en la citada disposición transitoria, concretamente:

"1.- El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y 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 a las siguientes reglas:

[...] "b) Al suelo urbanizable delimitado y no delimitado, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo. [...]"

TERCERA.- Tal como se recoge en el artículo 86_17 de la normativa urbanística, dentro de la categoría de suelo urbanizable delimitado, el PGOM de Boborás delimita el sector S. 2 AIRE-1, de uso global industrial, compatible con el terciario, dotacional y garaje/aparcamiento.

Como parámetros de ordenación de ese ámbito, el apartado c) Usos y sistemas de ordenación del citado artículo indica "se autoriza el uso industrial exclusivo para la implantación de la pequeña y mediana empresa al servicio del propio ayuntamiento y ayuntamientos limítrofes."

El PGOM remite la ordenación detallada del sector a la elaboración de un plan parcial, sin que conste la aprobación de este planeamiento de desarrollo.

CUARTA.- A la vista de la consulta formulada, hace falta poner de manifiesto que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, que deberán ser analizados, en cada caso, por el ayuntamiento en el expediente administrativo tramitado a tal efecto.

En todo caso y, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.



QUINTA.- Como primera cuestión, el Ayuntamiento de Boborás consulta si un centro gestor de vehículos al final de su vida útil, tiene la consideración de instalación a los efectos del régimen de fuera de ordenación del artículo 90.1 de la LSG y, de ser el caso, si las obras que pretenden realizarse podrían entenderse como necesarias para el mantenimiento del uso preexistente y, por lo tanto, autorizables.

En primer lugar, cabe significar que en la consulta se hace referencia a varios supuestos de hecho que podrían tener un tratamiento jurídico diferenciado, en la medida en que alude por una parte a edificaciones que llevan más de 45 años implantadas y, por otra, señala que alguna de las construcciones son más recientes, incluso alguna del año 2013, ejecutadas todas ellas sin título habilitante.

Así, el régimen jurídico previsto en el artículo 90 de la LSG, se encuentra regulado en los siguientes términos:

“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, incluso 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.

Lo 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 dichos ámbitos.

2. El planeamiento urbanístico determinará el régimen a que deban someterse las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a su aprobación definitiva que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incursas en la situación de fuera de ordenación, conforme a lo señalado en el número anterior, y podrán realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el número anterior [...]”.

A la vista del régimen jurídico señalado, en los edificios, construcciones e instalaciones emplazados en un ámbito de suelo urbanizable sin que esté aprobada definitivamente la



ordenación detallada del dicho ámbito, podrá mantenerse el uso preexistente, incluso 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; 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.

Sobre la posibilidad de cambio de uso para cualquiera de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística, hay que advertir que para cualquiera de los supuestos del artículo 90 de la LSG, no cabe denegar las autorizaciones necesarias para el desarrollo de una actividad, con fundamento únicamente en esa situación de fuera de ordenación, tal y como ha manifestado la jurisprudencia.

En definitiva, las construcciones, instalaciones y edificaciones sujetas al régimen del artículo 90 de la LSG pueden destinarse, en todo caso, a cualquiera de los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística aplicable, por lo que nada obsta a la legalización de un uso cuando es compatible con los asignados en el planeamiento urbanístico en la zona en la que se sitúa.

Sentado lo anterior, en la clasificación de usos del suelo y de la edificación del artículo 62 de la normativa urbanística del PGOM del ayuntamiento de Boborás, el uso industrial comprende las "actividades industriales de transformaciones de primeras materias o sucesivas transformaciones de cualquier tipo, así como los almacenes anexos y las instalaciones complementarias". El apartado 3.3 del RLSG define como industrial "aquel uso que comprende las actividades destinadas al almacenamiento, distribución, obtención, elaboración, transformación y reparación de productos".

Al amparo de esas definiciones, parece que un centro gestor de vehículos al final de su vida útil responde a un uso global industrial.

Por otra parte y, en lo que alcanza a las obras que resultarían admisibles al amparo del régimen jurídico antes señalado, cabe apuntar que el artículo 2.3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, considera comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y la equipación propia, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio en cuestión, por lo que puede intervenir en los elementos de pavimentación preexistentes unívocamente asociados a un inmueble en situación de fuera de ordenación, siempre que sea en las condiciones establecidas en el artículo 90.1 de la LSG.

Por su parte, el artículo 3.e del Real decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil, define los centros autorizados para el tratamiento de los vehículos al final de su vida útil (CAT) como aquellas instalaciones, públicas o privadas, autorizadas para realizar las operaciones de descontaminación y el resto de operaciones de tratamiento establecidas en el artículo 7 de dicha norma.

De manera que los CAT comprenden todas aquellas instalaciones, construcciones y espacios abiertos acondicionados que resulten necesarios para realizar las operaciones



reguladas en dicha normativa sectorial, por lo que parece que resultarían autorizables aquellas obras necesarias para el desarrollo de la actividad en las condiciones técnicas reglamentarias que exijan los órganos de control y autorización de la actividad.

En todo caso, por si pudiera resultar de utilidad, 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 (nombradamente XCP-24/013; XCP-24/005; XCP-24-003), que están disponibles en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>

Finalmente y, en cuanto a las obras ejecutadas en el ámbito sin título habilitante y posteriores a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal, conforme a los artículos 153 de la LSG y 377 del *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por lo que se aprueba el reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, transcurrido el plazo de caducidad sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística, se les aplica el régimen del artículo 90 de la LSG, más concretamente su apartado dos, excepto que resulten afectadas por vías, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos o por la zona de protección establecida en el artículo 92.1 de dicha ley.

SEXTA.- Como segunda cuestión, el Ayuntamiento de Boborás consulta si las obras pretendidas pueden entenderse como provisionales, a los efectos de lo previsto en los artículos 28.2 e 89.2 de la LSG.

El artículo 28.2 de la LSG prohíbe realizar construcciones en el suelo urbanizable en tanto no se apruebe la ordenación detallada, que se vayan a ejecutar mediante la redacción de planes especiales de infraestructuras y las de carácter provisional, en las condiciones establecidas en el artículo 89.

Por su parte, el artículo 89 de la LSG regula los usos y obras provisionales que podrían autorizarse en el suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, siempre que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial.

Conforme a lo dispuesto en el apartado dos del dicho artículo, no se admiten como usos provisionales los residenciales ni los industriales, a los que responde un centro gestor de vehículos al final de su vida útil, lo que descarta la posibilidad de ejecutar obras de carácter provisional en las edificaciones e instalaciones existentes en el suelo urbanizable destinadas a ese uso.

SÉPTIMA.- Finalmente, el ayuntamiento formula una serie de cuestiones relativas al título habilitante municipal que procedería tramitar para legitimar las obras



pretendidas, al trámite ambiental al que quedarían sujetas y si estas implican el desarrollo de una actividad a los efectos de la aplicación de la normativa reguladora de su régimen de intervención.

De acuerdo con el artículo 144.2 de la LSG, cuando la obra tenga por objeto el desarrollo de una actividad se consignará expresamente esa circunstancia, ya que las obras amparadas en el artículo 90.1 de la LSG están unívocamente vinculadas al desarrollo de un uso.

Por su parte, la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia*, suprime, con carácter general, la necesidad de obtención de licencia municipal y establece un régimen jurídico único de comunicación previa de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial.

Así, los artículos 24.1 y 27.3 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, establecen que con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, modificación de la clase de actividad, cambio de emplazamiento, reforma sustancial de los locales, instalaciones o cualquier cambio que implique una variación que afecte a la seguridad, salubridad o peligro del establecimiento, resulta exigible a presentación ante el ayuntamiento respectivo de una comunicación previa con la documentación identificativa y acreditativa, establecida en su apartado 1.

Simultáneamente, el apartado 2 del citado artículo 24 especifica que si para el desarrollo de la actividad es precisa la realización de una obra, la documentación anterior se presentará con la comunicación previa prevista en la normativa urbanística o con la solicitud de licencia de obra, si procediera. Una vez terminada la obra, se presentará comunicación previa para el inicio de la actividad.

De este modo y, con carácter general, el régimen municipal de intervención sobre la actividad es la comunicación previa, pero para la realización de las obras debe acudir al mecanismo que establezca la legislación urbanística.

Nombradamente, en relación a lo dispuesto en el artículo 142.a) de la LSG, el artículo 2.2.b de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, exige proyecto de obras de edificación a todas las intervenciones sobre los edificios existentes, que alteren su configuración arquitectónica, incluidas, entre otras, las intervenciones parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

Por su parte, el artículo 142.2 de la LSG sujeta al régimen de intervención municipal de comunicación previa los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo no sujetos a licencia y, en todo caso, los que así se establezcan en las leyes.

Tanto la licencia urbanística como la comunicación previa tienen por finalidad el sometimiento al control municipal de los actos de edificación y uso del suelo siendo el



ayuntamiento el que debe valorar en la tramitación del correspondiente expediente y a la vista del proyecto y documentación técnica que consta en el mismo, si la actuación prevista tiene encaje en un presupuesto u otro.

Finalmente, en cuanto a la consulta sobre la necesidad de la previa declaración de impacto ambiental, la misma excede del ámbito urbanístico por cuanto no supone la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sino de la normativa ambiental, por lo que no tiene encaje en las funciones atribuidas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En todo caso, tal como establece el artículo 24.1.e) de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, la documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación que debe presentarse con la comunicación previa debe incluir la autorización o declaración ambiental que proceda. Por su parte, el artículo 144 de la LSG prohíbe otorgar la licencia municipal con anterioridad a la declaración de impacto o efectos ambientales dictada por el órgano ambiental competente, o cuando fuere negativa o se incumplieran las medidas correctoras determinadas en ella, siendo indistinto que para las obras resulte aplicable el régimen de comunicación previa, dado que en cualquiera caso debe acompañarse de la autorización o documento de evaluación ambiental en el caso de requerirla el uso a lo que se destinen las obras, como indica 146.1.d) de la LSG.

CONCLUSIÓN

Primera.- El régimen de fuera de ordenación previsto en el artículo 90.1 de la LSG resulta aplicable a los edificios, construcciones e instalaciones emplazados en un ámbito de suelo urbanizable mientras no esté aprobada definitivamente la ordenación detallada de dicho ámbito.

En ese supuesto, podrá mantenerse el uso preexistente, mismo si se trata de usos no permitidos por la ordenanza o normativa urbanística vigente y podrán realizarse las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del dicho uso. Al mismo tiempo, se admitirá el cambio de uso para cualquiera de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

En cuanto a las obras ejecutadas en el ámbito sin título habilitante y posteriores a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal, conforme a los artículos 153 de la LSG y 377 RLSG, transcurrido el plazo de caducidad sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística, se les aplica el régimen del artículo 90.2 de la LSG, excepto que resulten afectadas por vías, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos o por la zona de protección establecida en el artículo 92.1 de dicha ley.



En ambos casos, corresponde al ayuntamiento valorar en la tramitación del expediente concreto y a la vista del proyecto y documentación técnico que consta en el mismo, el encaje de las obras propuestas en el régimen jurídico que resulte de aplicación.

Segunda.- El artículo 89 de la LSG regula los usos y obras provisionales que podrían autorizarse en el suelo urbanizable sin ordenación detallada, pero no admite como usos provisionales los industriales, a los que responde un centro gestor de vehículos al final de su vida útil.

Tercera.- Para determinar el título habilitante municipal de naturaleza urbanística exigible para la realización de las obras será el ayuntamiento el que deba valorar en la tramitación del correspondiente expediente y a la vista del proyecto y de la documentación técnica que consta en el mismo, si las obras previstas tienen encaje en los supuestos que requieren de licencia urbanística al amparo del artículo 142 de la LSG, o por el contrario, están sujetas al régimen de intervención municipal de comunicación previa.

Cuarta.- Las obras amparadas en el régimen de fuera de ordenación del artículo 90 de la LSG necesarias para el desarrollo de una actividad deben consignar esa circunstancia en la solicitud del título habilitante municipal de naturaleza urbanística y acompañarlo de la correspondiente comunicación previa de actividad, junto con sus datos identificativos y la documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación.

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 el 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.

