

**Informe sobre as obras admisibles nunha edificación suxeita ao réxime de fóra de ordenación regulado no artigo 90.1 da LSG e deber de cesión e de aplicación dos parámetros establecidos na área de reparto de solo urbano non consolidado na que esa construción figura delimitada ( XCP-25/024: Asociación de Empresarios do Deza)**

## ANTECEDENTES

I.- O 09.05.2025 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2025/1297302) escrito do Presidente da Asociación de Empresarios do Deza no que solicita a emisión dun informe relativo á posibilidade de execución das obras definidas nun informe adxunto ao escrito, que resumidamente indica:

*"Estamos ante una edificación existente de carácter residencial, concretamente, una vivienda unifamiliar aislada. Se trata de una construcción de tipo tradicional, con una antigüedad establecida en el año 1900, según Catastro.*

*La parcela sobre la que se sitúa la vivienda está, según el plano del PXOM de Lalín, en una zona que tiene una calificación de Ordenanza 1 (Casco Rural) y, además, se sitúa sobre suelo urbano delimitado como área de reparto AR-37, PERI 1, correspondiente al Plan Especial de Reforma Interior "Barrio de Abaixo". La aplicación del PXOM, al situar la vivienda sobre un área delimitada como área de reparto AR-37 y PERI, los cuales todavía no se han desarrollado, implica que la edificación se sitúa en el régimen de fuera de ordenación.*

*La vivienda, actualmente, se encuentra en un pobre estado de conservación. [...]*

*Por tanto, hay una serie de necesidades que cubrir para que la edificación pueda seguir prestando el uso de vivienda y mantener así el uso preexistente. [...]*

- Por todo lo anterior, en base a los condicionantes expuestos se solicita la siguiente consulta a la Xunta Consultiva: Teniendo en cuenta las obras previstas, anteriormente descritas, así como la situación urbanística de la edificación, ¿qué tipo de obras son las admisibles para este caso, de entre todas las que se precisan ejecutar?*
- En el caso de que las obras citadas estén permitidas, ¿es de obligado cumplimiento la cesión de terrenos y de obligado cumplimiento los parámetros establecidos en el área de reparto AR-37 del PXOM de Lalín (todavía sin desarrollar) o pueden ejecutarse sin cumplir con estos requerimientos? "*

II.- Xunto coa solicitude de informe, achégase o proxecto básico de rehabilitación da vivenda unifamiliar; informe da Dirección xeral de Patrimonio Cultural e o informe do arquitecto técnico municipal.



## 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 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 persoas titulares da presidencia das organizacións empresariais.

**SEGUNDA.-** O Concello de Lalín conta con Plan xeral de ordenación municipal aprobado definitivamente o 05.02.1999 e publicado no *Diario Oficial de Galicia* do 18.02.1999 e no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* o día 08.03.1999.

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, establece o seguinte:

*" (...) 2. O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non 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:*

*a) Ao solo urbano que reúna as condicións establecidas no artigo 17.a) desta lei, aplicaráselle o disposto nela para o solo urbano consolidado.*

*Ao solo urbano que reúna as condicións establecidas no artigo 17.b) desta lei, aplicaráselle o disposto nela para o solo urbano non consolidado."*

En consecuencia, ao solo urbano aplicaráselle directamente o réxime do solo urbano previsto na LSG e na súa normativa de desenvolvemento, nomeadamente o Regulamento da LSG, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (RLSG),

**TERCEIRA.-** A Área de reparto núm. 37 figura delimitada no PXOM de Lalín baixo a categoría de solo urbano non consolidado establecida no artigo 65.2 da *Lei 1/1997, de 24 de marzo, do solo de Galicia*, que incluía aqueles terreos pertencentes ao solo urbano sometidos a un proceso de execución integral.

A ficha do ámbito remite a súa ordenación detallada a un Plan especial de reforma interior sendo o obxectivo da ordenación a *"reestruturación do núcleo rural tradicional con reordenación de aliñacións e viario interior da actuación. Ampliación do Parque do Regueiriño (SG-O.1) e creación dun viario estruturante perimetral ao mesmo, con tratamento de paseo, de conexión entre os novos desenvolvementos propostos nos sectores de solo urbanizable SUE-1 e SUE-2. Mantemento de tipoloxías e densidades edificatorias."*



Para a ordenación do uso característico residencial, o PXOM establece como condición de desenvolvemento a aplicación da Ordenanza 1 Casco Rural.

Para resolver a consulta pode determinarse que, en calquera caso, os terreos responden á categoría de solo urbano non consolidado establecida no artigo 17. b da LSG.

**CUARTA.-** Como primeira cuestión, a Asociación Empresarial do Deza consulta sobre un proxecto básico de rehabilitación dunha vivenda unifamiliar e solicita determinar que tipo de obras son admisibles ao abeiro do artigo 90.1 da LSG.

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.

Tampouco procede testar ou contrastar coa legalidade o contido dun informe técnico preceptivo emitido no procedemento de outorgamento do título habilitante municipal. Consonte ao previsto no artigo 143 da LSG a competencia para o outorgamento das licenzas urbanísticas correspóndelle aos concellos respectivos segundo o procedemento previsto na lexislación do réxime local. A administración municipal actúa baixo o réxime de autonomía e responsabilidade propia, tal como establece o artigo 7 da *Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das Bases do réxime local*.

En todo caso, poden facerse as seguintes consideracións sobre a interpretación da normativa urbanística vixente relacionada coa consulta formulada.

Este órgano consultivo tivo ocasión de pronunciarse sobre as intervencións permitidas no réxime do artigo 90 da LSG nos informes XCP 22/027, XCP 22/044, XCP-23/010, XCP-23/064, XCP-24/003; XCP-24/005; XCP-24/013; XCP-24/042 e XCP-24/042 que están publicados na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas, dispoñibles na seguinte ligazón:

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

En concreto, a asociación empresarial consulta sobre o alcance das obras de conservación e as necesarias para o mantemento dun uso preexistente, ás que se refire o réxime previsto no artigo 90.1 da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, relativo aos edificios fóra de ordenación:

*"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. [...]*

*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.*

A este respecto, o informe XCP-24/042 pronúnciase nos seguintes termos:

*« As obras de conservación están definidas no apartado 9.c) do Anexo I do RLSG como as "medidas e accións dirixidas a que os inmobles conserven as súas características e os seus elementos en adecuadas condicións, que non afecten a súa funcionalidade, as súas características formais e o seu soporte estrutural, polo que non suporán a substitución ou alteración dos seus principais elementos estruturais ou de deseño".*

*Fronte ás obras de conservación, a normativa urbanística non especifica que se entende por obras necesarias para o mantemento do uso preexistente, polo que estamos en presenza dun concepto xurídico indeterminado que admiten unha certa marxe de apreciación técnica a avaliar en cada caso concreto en atención ás circunstancias concorrentes.*

*En calquera caso, con carácter xeral, este órgano consultivo manifestou que cabería entender que teñen esta consideración as obras necesarias para dar cumprimento ao deber de conservación imposto polo artigo 135 da LSG ás persoas propietarias de toda clase de terreos, construcións, edificios e instalacións. Nomeadamente, as obras conducentes a conservar as condicións legais para servir de soporte aos usos aos que están destinados e, en todo caso, nas de seguridade, salubridade, accesibilidade universal e ornato legalmente exixibles previstas na letra c) do citado precepto, así como as necesarias para satisfacer os requisitos básicos da edificación establecidos nas normas legais que lles sexan exixibles en cada momento, recollido na letra d).*

*Nesta liña, cómpre traer a colación os argumentos recollidos nas seguintes sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia:*

*- Sentenza 01266/2009, do 09.12.2009, referida a un suposto de fóra de ordenación previsto no artigo 103 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, que establece que cando este precepto "... permite efectuar as obras necesarias para o mantemento do uso preexistente, é claro que está contemplando que tal uso se leve a cabo de acordo coas exixencias impostas polos avances técnicos e as melloras sociais, pois obviamente non se pode autorizar un uso e ao mesmo tempo condenalo a exercelo en condicións antirreglamentarias ...".*



- *Sentenza 282/2019, do 21.05.2019 (Recurso de apelación 4042/2018), que establece: "Neste caso tense intervido sobre unha edificación en estado ruinoso que carecía de cuberta, realizando unha cuberta nova, así como outros elementos estruturais, como o forxado de formigón do teito da pranta baixa, e non unha mera rehabilitación para conservación e mantemento do uso preexistente. Esta conservación e mantemento do uso preexistente que permitía o artigo 103 da Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia para as edificacións en situación de fora de ordenación por incompatibilidade total co novo planeamento. Excédese ese concepto, xa que nas ortofotos apréciase a ausencia de cuberta e polo tanto a ausencia de uso residencial preexistente. Trátase de obras de renovación de elementos estruturais e de consolidación, que conducirían a incrementar a vida útil dunha edificación en situación de fora de ordenación por total incompatibilidade co planeamento, que ademais supuxeron unha nova distribución interior, e cambio como o cerramento da ocos nas fachadas posterior e lateral dereito e modificación doutros ocos nas fachadas posterior e principal, que implican innovacións que exceden desa pura conservación e mantemento do uso preexistente, dotando á edificación de novos elementos, como o engadido dunha folla interior de ladrillo ao cemento da fachada existente e a colocación de illamento intermedio entre as dúas follas interior e exterior, comportando cambios substanciais que implican a subsunción nun concepto de obras de reestruturación non permisibles no réxime de fora de ordenación aplicable, que é o previsto na normativa vixente cando se resolve o expediente".»*

A maior abundamento, a Xunta Consultiva tivo ocasión de pronunciarse sobre o posible encaixe doutro tipo de intervencións, como as obras de reconstrución ou mesmo de rehabilitación integral que non terían amparo no réxime previsto no artigo 90.1 da LSG, noutros informes emitidos por este órgano consultivo como o XCP-24/013 ou o XCP-22/021, que poden consultarse na ligazón antes indicada.

En todo caso, corresponde ao concello, no marco do procedemento relativo ao outorgamento do correspondente título habilitante municipal de natureza urbanística, valorar se as obras pretendidas resultan admisibles no réxime de fóra de ordenación, tendo en conta a documentación técnica obrante no expediente e as demais circunstancias concorrentes.

**QUINTA.-** Como segunda cuestión, a Asociación Empresarial do Deza consulta se para autorizar obras ao abeiro do réxime do artigo 90.1 da LSG é obrigado o cumprimento da cesión do solo correspondente e os parámetros establecidos na área de reparto na que se delimita a edificación.

Pois ben, o réxime previsto no artigo 90.1 da LSG 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.



Así mesmo, no solo urbano non consolidado o polígono é o ámbito territorial que comporta a execución integral do planeamento de forma que permita o cumprimento conxunto dos deberes de xusta distribución de cargas e beneficios, de cesión e de urbanización na totalidade da súa superficie. Os polígonos serán delimitados polo plan que conteña a ordenación detallada. (artigos 95 e 100.1 da LSG e 222 do RLSG).

O deber de cesión faise efectivo no acordo aprobatorio dun instrumento de equidistribución, que produce o efecto da transmisión ao municipio, en pleno dominio e libre de cargas, de todos os terreos de cesión obrigatoria para a súa incorporación ao patrimonio público do solo ou a súa afectación aos usos previstos no planeamento. (artigo 107.1. a) da LSG)

O que descarta que a administración poida obter anticipadamente de xeito gratuíto o solo de cualificación pública dun área de reparto, polo que no solo urbano non consolidado o réxime do artigo 90.1 da LSG non leva aparellado o deber de cesión.

Finalmente, en canto á segunda cuestión, o artigo 90.1 da LSG establece un tratamento xurídico específico de aplicación directa, precisamente, porque as construcións, edificacións e instalación incluídas no seu ámbito de aplicación resultan incompatibles coas determinacións do planeamento sobrevido, ben por están destinadas a desaparecer en execución do plan, ou ben porque se descoñece en que extremos resultarán afectadas pola previsións urbanísticas de execución.

Polo que obviamente, no réxime de fóra de ordenación, non operan os parámetros urbanísticos da área de reparto, a salvo da excepción contida no propio precepto, que admite a posibilidade dun cambio de uso unicamente para calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

## CONCLUSIÓNS

**1.-** A Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, pero non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo.

**2.-** Nos edificios, construcións e instalacións incursos no réxime de fóra de ordenación poderá manterse o uso preexistente, en todo caso, 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 devandito uso preexistente.

A dita regulación non ampara obras de rehabilitación integral, entendidas como o conxunto de accións ou medidas que teñan por obxecto a recuperación dun uso orixinal perdido ou a implantación dun novo uso compatible, que adoita vir



acompañada dunha adecuación tanto estrutural como funcional, proporcionando mellores condicións de uso e seguridade, e que supoña a restitución da totalidade da edificación ao estado equivalente dunha obra de nova edificación.

**3.-** No solo urbano non consolidado, o réxime previsto no artigo 90.1 da LSG non levan aparelado ningún deber de cesión.

**4.-** No réxime previsto no artigo 90.1 da LSG non operan os parámetros urbanísticos da área de reparto, a salvo da excepción contida no propio precepto, que admite a posibilidade dun cambio de uso unicamente para calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

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.

