

Informe sobre las obras admisibles en una edificación sujeta al régimen de fuera de ordenación regulado en el artículo 90.1 de la LSG y deber de cesión y de aplicación de los parámetros establecidos en el área de reparto de suelo urbano no consolidado en la que esa construcción figura delimitada (XCP-25/024: Asociación de Empresarios del Deza)

ANTECEDENTES

I.- El 09.05.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2025/1297302) escrito del Presidente de la Asociación de Empresarios del Deza en el que solicita la emisión de un informe relativo a la posibilidad de ejecución de las obras definidas en un informe adjunto al 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 PGOM 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 AIRE-37, PERI 1, correspondiente al Plan Especial de Reforma Interior "Barrio de Abajo". La aplicación del PGOM, al situar la vivienda sobre un área delimitada como área de reparto AIRE-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 Junta 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 AIRE-37 del PGOM de Lalín (todavía sin desarrollar) o pueden ejecutarse sin cumplir con estos requerimientos? "

II.- Junto con la solicitud de informe, se acerca el proyecto básico de rehabilitación de la vivienda unifamiliar; informe de la Dirección general de Patrimonio Cultural y el informe del arquitecto técnico municipal.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS
Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



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 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 las organizaciones empresariales.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Lalín cuenta con Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente el 05.02.1999 y publicado en el *Diario Oficial de Galicia* del 18.02.1999 y en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* el día 08.03.1999.

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

" (...) 2. 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:

a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17. a) de esta ley, se le aplicará el dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado.

Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17. b) de esta ley, se le aplicará el dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado."

En consecuencia, al suelo urbano se le aplicará directamente el régimen del suelo urbano previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, señaladamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG)*,

TERCERA.- El área de reparto núm. 37 figura delimitada en el PGOM de Lalín bajo la categoría de suelo urbano no consolidado establecida en el artículo 65.2 de la *Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia*, que incluía aquellos terrenos pertenecientes al suelo urbano sometidos a un proceso de ejecución integral.

La ficha del ámbito remite su ordenación detallada a un Plan especial de reforma interior siendo el objetivo de la ordenación la *"reestructuración del núcleo rural tradicional con reordenación de alineaciones y viario interior de la actuación. Ampliación del Parque del Regueiriño (SG-O.1) y creación de un viario estructurante perimetral al mismo, con tratamiento de paseo, de conexión entre los nuevos desarrollos propuestos en los sectores de suelo urbanizable SUE-1 y SUE-2. Mantenimiento de tipologías y densidades edificatorias."*



Para la ordenación del uso característico residencial, el PGOM establece como condición de desarrollo la aplicación de la Ordenanza 1 Casco Rural.

Para resolver la consulta puede determinarse que, en cualquier caso, los terrenos responden a la categoría de suelo urbano no consolidado establecida en el artículo 17. b de la LSG.

CUARTA.- Como primera cuestión, la Asociación Empresarial del Deza consulta sobre un proyecto básico de rehabilitación de una vivienda unifamiliar y solicita determinar que tipo de obras son admisibles al amparo del artículo 90.1 de la LSG.

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.

Tampoco procede testar o contrastar con la legalidad el contenido de un informe técnico preceptivo emitido en el procedimiento de otorgamiento del título habilitante municipal. Conforme a lo previsto en el artículo 143 de la LSG la competencia para el otorgamiento de las licencias urbanísticas le corresponde a los ayuntamientos respectivos según el procedimiento previsto en la legislación del régimen local. La administración municipal actúa bajo el régimen de autonomía y responsabilidad propia, tal como establece el artículo 7 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local*.

En todo caso, pueden hacerse las siguientes consideraciones sobre la interpretación de la normativa urbanística vigente relacionada con la consulta formulada.

Este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse sobre las intervenciones permitidas en el régimen del artículo 90 de la LSG en los 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 y XCP-24/042 que están publicados en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, disponibles en el siguiente enlace:

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

En concreto, la asociación empresarial consulta sobre el alcance de las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento de un uso preexistente, a las que se refiere el régimen 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 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.

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. [...]

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.”

A este respecto, el informe XCP-24/042 se pronuncia en los siguientes términos:

«Las obras de conservación están definidas en el apartado 9. c) del Anexo I del RLSC como las “medidas y acciones dirigidas a que los inmuebles conserven sus características y sus elementos en adecuadas condiciones, que no afecten a su funcionalidad, a 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 cualquiera 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. Señaladamente, 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 intervino 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 planta 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 fuera de ordenación aplicable, que es el previsto en la normativa vigente cuando se resuelve el expediente".»*

A mayor abundamiento, la Xunta Consultiva tuvo ocasión de pronunciarse sobre el posible encaje de otro tipo de intervenciones, como las obras de reconstrucción o mismo de rehabilitación integral que no tendrían amparo en el régimen previsto en el artículo 90.1 de la LSG, en otros informes emitidos por este órgano consultivo como el XCP-24/013 o el XCP-22/021, que pueden consultarse en el enlace antes indicado.

En todo caso, corresponde al ayuntamiento, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si las obras pretendidas resultan admisibles en el régimen de fuera de ordenación, teniendo en cuenta la documentación técnica obrante en el expediente y las demás circunstancias concurrentes.

QUINTA.- Como segunda cuestión, la Asociación Empresarial del Deza consulta si para autorizar obras al amparo del régimen del artículo 90.1 de la LSG es obligado el cumplimiento de la cesión del suelo correspondiente y los parámetros establecidos en el área de reparto en la que se delimita la edificación.

Pues bien, el régimen previsto en el artículo 90.1 de la LSG 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.

Asimismo, en el suelo urbano no consolidado el polígono es el ámbito territorial que comporta la ejecución integral del planeamiento de forma que permita el cumplimiento conjunto de los deberes de justa distribución de cargas y beneficios, de cesión y de urbanización en la totalidad de su superficie. Los polígonos serán delimitados por el plan que contenga la ordenación detallada. (artículos 95 y 100.1 de la LSG y 222 del RLSG).

El deber de cesión se hace efectivo en el acuerdo aprobatorio de un instrumento de equidistribución, que produce el efecto de la transmisión al municipio, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento. (artículo 107.1. la) de la LSG)

Lo que descarta que la administración pueda obtener anticipadamente de manera gratuita el suelo de cualificación pública de un área de reparto, por lo que en el suelo urbano no consolidado el régimen del artículo 90.1 de la LSG no lleva aparejado el deber de cesión.

Finalmente, en cuanto a la segunda cuestión, el artículo 90.1 de la LSG establece un tratamiento jurídico específico de aplicación directa, precisamente, porque las construcciones, edificaciones e instalación incluidas en su ámbito de aplicación resultan incompatibles con las determinaciones del planeamiento sobrevenido, bien por están destinadas a desaparecer en ejecución del plan, o bien porque se desconoce en que extremos resultarán afectadas por la previsiones urbanísticas de ejecución.

Por lo que obviamente, en el régimen de fuera de ordenación, no operan los parámetros urbanísticos del área de reparto, a salvo de la excepción contenida en el propio precepto, que admite la posibilidad de un cambio de uso únicamente para cualquiera de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

CONCLUSIONES

1.- 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 lo dispuesto en el artículo 16 del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*.

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

Dicha regulación no ampara obras de rehabilitación integral, entendidas como el conjunto de acciones o medidas que tengan por objeto la recuperación de un uso original perdido o la implantación de un nuevo uso compatible, que suele venir acompañada de una adecuación tanto estructural como funcional, proporcionando mejores condiciones de uso y seguridad, y que suponga la restitución de la totalidad de la edificación al estado equivalente de una obra de nueva edificación.

3.- En el suelo urbano no consolidado, el régimen previsto en el artículo 90.1 de la LSG no llevan aparejado ningún deber de cesión.

4.- En el régimen previsto en el artículo 90.1 de la LSG no operan los parámetros urbanísticos del área de reparto, a salvo de la excepción contenida en el propio precepto, que admite la posibilidad de un cambio de uso únicamente para cualquiera de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

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.

