

Informe sobre a viabilidade do cambio de uso de rocho a vivenda en edificación en situación de fora de ordenación (Concello de Marín, Expediente XCP-25/050)

ANTECEDENTES

I.- O 20.05.2025 tivo entrada no Rexistro da Consellería de Medio Ambiente e Cambio Climático (núm. 1754/RX 1410747) oficio asinado pola alcaldesa do Concello de Marín no que se formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

Á vista do artigo 15.1.b) do Decreto 36/2022, de 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, SOLICÍTASE informe por parte dese organismo, en aras de clarexar o disposto no art. 90.1 da LSG.

[...] Con anterioridade non estaba permitido o uso residencial nos baixo cuberta segundo a normativa urbanística de aplicación do Concello; sen embargo isto foi modificado coa entrada en vigor do actual Plan Xeral de Ordenación Municipal do concello de Marín (PXOM), aprobado definitivamente o 27.06.2012 e publicado no BOP nº 198 do 15.10.2012.

Xorde a dúbida respecto as edificacións (baixo cuberta) en fóra de ordenación "total" nas que na actualidade os titulares pretenden o seu cambio de uso a vivenda; e concretamente sobre o concepto "mínimas obras imprescindibles", xa que éstas imbricarían todas aquelas necesarias para o devandito uso.

Existe un "Informe sobre cambio de uso de trastero a vivienda en edificación disconforme con el planeamiento (Ayuntamiento de Noia - Expediente XCP 22/044)" de data 24.01.2023 por parte dese órgano que conclúe:

"2.- Las obras de cambio de uso de trasteros a viviendas en una edificación que no es plenamente compatible con las determinaciones de las NNSS de Noia estarán permitidas si se ajustan a la ordenanza que resulte de aplicación y siempre que no agraven la situación de incompatibilidad con el planeamiento respecto de la situación inicial, en virtud del establecido en el artículo 63 del PBA, sin perjuicio del necesario cumplimiento de la normativa urbanística y sectorial de aplicación (...)"

Polo exposto, ¿cal sería a interpretación do mesmo suposto respecto as edificacións en fóra de ordenación "total"?"

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



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 Marín conta cun Plan xeral de ordenación municipal aprobado definitivamente pola Orde do 27.06.2012 da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, que foi publicada no DOG do 09.07.2012 e a súa normativa no BOP de Pontevedra do 14.07.2012.

O referido instrumento opera baixo o réxime de vixencia previsto no número 1 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), ata a súa revisión ou adaptación á dita lei.

TERCEIRA.- O artigo 90 da LSG, relativo aos edificios en situación de fóra de ordenación, establece:

"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 vías, 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.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



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.

Nas edificacións, construcións e instalacións no solo rústico que se atopen na situación descrita no parágrafo anterior, poderá manterse o uso preexistente, aínda que se trate de usos non axustados á normativa urbanística vixente; tamén se admitirán os cambios de uso, sempre que se trate dun uso permitido nesta clase de solo. En ambos os casos, logo do título habilitante de natureza urbanística e sen necesidade de autorización urbanística autonómica, admitiranse as obras de conservación, mantemento, reforma e rehabilitación, sen que, en ningún caso, poida ampliarse a edificación. ”

Este órgano consultivo tivo ocasión de pronunciarse sobre as intervencións permitidas no réxime do artigo 90 da LSG, entre outros nos informes XCP 22/027, XCP 22/044, XCP-23/010, XCP-23/064, XCP-24/005; XCP-24/013; XCP-24/042 e XCP-24/053; XCP-24/057; XCP 25/004; XCP 25/024 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-estudos/relacion-informes-publicados>

O réxime previsto no artigo 90 da LSG distingue unha dobre regulación que descarta gravar máis do inescusable o contido do dereito da propiedade e diferencia claramente, e non por casualidade, entre edificacións en situación de fóra de ordenación e edificacións non plenamente compatibles co planeamento ou, no caso do solo rústico, coa normativa urbanística de aplicación directa.

A LSG suxeita ao réxime do apartado primeiro do artigo 90 de salvagarda do dereito patrimonializado da propiedade, exclusivamente, a aquelas construcións que poden presentar incidencias no tráfico xurídico por carecer de garantía efectiva de mantemento do aproveitamento de dereito atribuído ao titular do ben.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



Noutro caso, estamos ante o presuposto de feito para a aplicación do apartado segundo do artigo 90, que comprende os casos *"non plenamente compatibles coas determinacións do plan"*, que non nega ningunha posibilidade de intervención de mellora sobre o volume de cabida xa materializado, ou realización de obras que impliquen a prolongación da vida útil da edificación.

Neste segundo suposto calquera restrición deriva, de ser o caso, da regulación específica a definir no marco da potestade de planificación municipal ou, no solo rústico, da regulación directa contida no propio precepto respecto das condicións de intervención nas edificacións, construcións e instalacións que se encontren na mesma situación.

CUARTA.- O Concello de Marín consulta sobre a aplicación do réxime do artigo 90.1 da LSG en relación a unha edificación baixo cuberta na que se pretende un cambio de uso de rocho a vivenda, cando este último está permitido no planeamento municipal, máis concretamente sobre a interpretación do concepto *"mínimas obras imprescindibles"*, xa que esas implicarían todas aquelas necesarias para o devandito uso.

O dito réxime xurídico habilita para manter 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.

A consulta municipal cita o informe XCP-22/044 , que se pronunciou sobre a posibilidade de cambio de uso de rocho a vivenda nunha edificación desconforme co planeamento municipal do Concello de Noia suxeita ao réxime do artigo 90.2 da LSG, se ben referida a outra casuística.

Sobre o alcance das obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente, o informe XCP-24/042 pronunciouse 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

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



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 conservarlos nas 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 planta 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

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



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 atención ao exposto, semella que o cambio do uso de rocho a vivenda nunha edificación baixo cuberta, que segundo se indica nos antecedentes estaría permitido polo planeamento urbanístico municipal vixente, podería resultar admisible sempre que as obras necesarias para a súa implantación no excedan das mínimas e imprescindibles, concepto xurídico indeterminado que admite unha certa marxe de apreciación técnica a avaliar en cada caso concreto en atención ás circunstancias concorrentes, o que corresponde determinar ao concello tendo en conta a documentación técnica obrante no expediente.

QUINTA.- En todo caso, a actuación pretendida, dacordo co establecido na LSG deberá ser obxecto, no seu caso, do título habilitante municipal de natureza urbanística correspondente, sendo competencia exclusiva do concello a súa tramitación, de acordo co establecido no artigo 25.2. a) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local e o artigo 12.1 da LSG.

Será o concello o que debe valorar, á vista do proxecto e/ou documentación obrante no expediente municipal, se a actuación prevista e para a que se pretende obter o título habilitante de natureza urbanística que corresponda, pode ter encaixe na regulación contida na normativa urbanística vixente.

CONCLUSIÓN

1.- Nos edificios, construcións e instalacións incursos no réxime de fóra de ordenación resultan admisibles os cambios de uso para calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte de aplicación, sen máis obras que as mínimas e imprescindibles.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



2.- O cambio do uso de rocho a vivenda nunha edificación baixo cuberta, que segundo se indica estaría permitido polo planeamento urbanístico municipal vixente, podería resultar admisible sempre que as obras necesarias para a súa implantación nos excedan das mínimas e imprescindibles, o que constitúe un concepto xurídico indeterminado que admite unha certa marxe de apreciación técnica a avaliar en cada caso concreto en atención ás circunstancias concorrentes, o que corresponde determinar ao concello no marco do procedemento relativo ao outorgamento do correspondente título habilitante municipal de natureza urbanística.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar 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.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

