

Informe sobre la viabilidad del cambio de uso de trastero a vivienda en edificación en situación de fuera de ordenación (Ayuntamiento de Marín, Expediente XCP-25/050)

ANTECEDENTES

I.- El 20.05.2025 tuvo entrada en el Registro de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático (núm. 1754/RX 1410747) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Marín en el que se formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

A la vista del artículo 15.1.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, SE SOLICITA informe por parte de ese organismo, en aras de aclarar lo dispuesto en el art. 90.1 de la LSG.

[...] Con anterioridad no estaba permitido el uso residencial en los bajo cubierta según la normativa urbanística de aplicación del Ayuntamiento; sin embargo esto fue modificado con la entrada en vigor del actual Plan General de Ordenación Municipal del ayuntamiento de Marín (PGOM), aprobado definitivamente el 27.06.2012 y publicado en el BOP nº 198 del 15.10.2012.

Surge la duda respecto a las edificaciones (bajo cubierta) en fuera de ordenación "total" en las que en la actualidad los titulares pretenden su cambio de uso a vivienda; y concretamente sobre el concepto "mínimas obras imprescindibles", ya que éstas imbricarían todas aquellas necesarias para el dicho 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 fecha 24.01.2023 por parte de ese órgano que concluye:

"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 (...)"

Por lo expuesto, ¿cual sería la interpretación del mismo supuesto respecto las edificaciones en fuera 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



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 Marín cuenta con un Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente por la Orden del 27.06.2012 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, que fue publicada en el DOG del 09.07.2012 y su normativa en el BOP de Pontevedra del 14.07.2012.

El referido instrumento opera bajo el régimen de vigencia previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG)*, hasta su revisión o adaptación a la dicha ley.

TERCERA.- El artículo 90 de la LSG, relativo a los edificios en situación de fuera de ordenación, establece:

"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 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.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de cambio de uso para cualquier 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.

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



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.

En las edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo rústico que se encuentren en la situación descrita en el párrafo anterior, podrá mantenerse el uso preexistente, aunque se trate de usos no ajustados a la normativa urbanística vigente; también se admitirán los cambios de uso, siempre que se trate de un uso permitido en esta clase de suelo. En ambos casos, luego del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admitirán las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación. ”

Este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse sobre las intervenciones permitidas en el régimen del artículo 90 de la LSG, entre otros en los informes XCP 22/027, XCP 22/044, XCP-23/010, XCP-23/064, XCP-24/005; XCP-24/013; XCP-24/042 y XCP-24/053; XCP-24/057; XCP 25/004; XCP 25/024 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-instruccions-estudos/relacion-informes-publicados>

El régimen previsto en el artículo 90 de la LSG distingue una doble regulación que descarta gravar más de lo inexcusable el contenido del derecho de la propiedad y diferencia claramente, y no por casualidad, entre edificaciones en situación de fuera de ordenación y edificaciones no plenamente compatibles con el planeamiento o, en el caso del suelo rústico, con la normativa urbanística de aplicación directa.

La LSG sujeta al régimen del apartado primero del artículo 90 de salvaguarda del derecho patrimonializado de la propiedad, exclusivamente, a aquellas construcciones que pueden presentar incidencias en el tráfico jurídico por carecer de garantía efectiva de mantenimiento del aprovechamiento de derecho atribuido al titular del bien.

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



En otro caso, estamos ante el presupuesto de hecho para la aplicación del apartado segundo del artículo 90, que comprende los casos *“no plenamente compatibles con las determinaciones del plan”*, que no niega ninguna posibilidad de intervención de mejora sobre el volumen de cabida ya materializado, o realización de obras que impliquen la prolongación de la vida útil de la edificación.

En este según supuesto cualquier restricción deriva, de ser el caso, de la regulación específica a definir en el marco de la potestad de planificación municipal o, en el suelo rústico, de la regulación directa contenida en el propio precepto respecto de las condiciones de intervención en las edificaciones, construcciones e instalaciones que se encuentren en la misma situación.

CUARTA.- El Ayuntamiento de Marín consulta sobre la aplicación del régimen del artículo 90.1 de la LSG en relación a una edificación bajo cubierta en la que se pretende un cambio de uso de trastero a vivienda, cuando este último está permitido en el planeamiento municipal, más concretamente sobre la interpretación del concepto *“mínimas obras imprescindibles”*, ya que esas implicarían todas aquellas necesarias para el dicho uso.

Dicho régimen jurídico habilita para mantener el uso preexistente, mismo 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 cualquier de los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

La consulta municipal cita el informe XCP-22/044, que se pronunció sobre la posibilidad de cambio de uso de trastero a vivienda en una edificación disconforme con el planeamiento municipal del Ayuntamiento de Noia sujeta al régimen del artículo 90.2 de la LSG, si bien referida a otra casuística.

Sobre el alcance de las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, el informe XCP-24/042 se pronunció en los siguientes términos:

«Las obras de conservación están definidas en el apartado 9.c) del Anexo I del RLSG 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, sus características formales y su soporte estructural, por lo que no supondrán el relevo o alteración de sus principales elementos estructurales o de diseño”.

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



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 una cierta margen de apreciación técnica a evaluar en cada caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes.

En cualquier 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. Concretamente, 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, es preciso 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 ha intervenido 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 había ido 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 ordenación por total incompatibilidad con el planeamiento, que además supusieron una nueva distribución interior, y cambio como el

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



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 había ido 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 atención a lo expuesto, parece que el cambio del uso de trastero a vivienda en una edificación bajo cubierta, que según se indica en los antecedentes estaría permitido por el planeamiento urbanístico municipal vigente, podría resultar admisible siempre que las obras necesarias para su implantación no excedan de las mínimas e imprescindibles, concepto jurídico indeterminado que admite un cierto margen de apreciación técnica a evaluar en cada caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes, lo que corresponde determinar al ayuntamiento teniendo en cuenta la documentación técnica obrante en el expediente.

QUINTA.- En todo caso, la actuación pretendida, de acuerdo con lo establecido en la LSG deberá ser objeto, en su caso, del título habilitante municipal de naturaleza urbanística correspondiente, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento su tramitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y el artículo 12.1 de la LSG.

Será el ayuntamiento el que debe valorar, a la vista del proyecto y/o documentación obrante en el expediente municipal, si la actuación prevista y para la que se pretende obtener el título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

CONCLUSIONES

1.- En los edificios, construcciones e instalaciones incursos en el régimen de fuera de ordenación resultan admisibles los cambios de uso para cualquier de los permitidos por

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



la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.

2.- El cambio de uso de trastero a vivienda en una edificación bajo cubierta, que según se indica estaría permitido por el planeamiento urbanístico municipal vigente, podría resultar admisible siempre que las obras necesarias para su implantación no excedan de las mínimas e imprescindibles, lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que admite un cierto margen de apreciación técnica a evaluar en cada caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes, lo que corresponde determinar al ayuntamiento en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.

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

