

Informe sobre o réxime aplicable ás edificacións parcialmente incompatibles coas determinacións do PXOM de Ribadavia, no suposto dunha edificación amparada en título habilitante e que incumpre os parámetros de volume e posición da ordenanza de aplicación (Concello de Ribadavia, Expediente XCP-25/055)

ANTECEDENTES

O 24.09.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (Núm. 2025/2631796) oficio asinado polo alcalde do Concello de Ribadavia no que se formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo sobre a interpretación do artigo 3.5.4.2. *Réxime das edificacións parcialmente incompatibles coas determinacións do planeamento* da normativa urbanística do PXOM de Ribadavia, en concreto nas edificacións incluídas no terceiro grao do citado precepto:

“Nas edificacións incluídas neste grao poderanse permitir (ademais das especificadas no 2º grao anterior, e sempre que sexa posible segundo a ordenanza aplicable) obras de ampliación permitidas polo planeamento aplicable, pero que non superen nun 25 % o volume realmente edificado que si cumpra as condicións volumétricas do planeamento aplicable, e non poderán fraccionarse estas ampliacións en varias actuacións illadas que globalmente superen ese 25%. Para poder ampliar volumes permitidos superiores a este 25 % deberase axeitar todo o edificio a todas as condicións estipuladas no planeamento aplicable.

A consulta é a seguinte: unha edificación existente á entrada en vigor do presente PXOM, que actualmente ten un volume que incumpre os parámetros urbanísticos da ordenanza de aplicación, tanto en volume como en posición dentro da parcela, pero dado que se executou conforme a licenzas concedidas con anterioridade ao presente PXOM, aplícaselle o 3º grao, ¿podería ampliar un 25% de dito volume, sen executar as obras necesarias para adaptar a actual edificación aos parámetros urbanísticos que recolle a ordenanza que é de aplicación?

Ao estar a parcela onde se ubica a edificación existente enclavada entre viais, sen posibilidade de adquirir parcelas colindantes, ¿sería viable legalmente a adscrición de parcelas no colindantes, con distinta clasificación urbanística e uso, a efectos de aumentar a superficie da parcela inicial e facer viable a ampliación?

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 Ribadavia conta cun Plan xeral de ordenación municipal (en adiante, PXOM) aprobado definitivamente o 29.11.2019, publicado no *Diario Oficial 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



Galicia núm. 240, do 18.12.2019 e no *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* núm. 67, do 23.03.2020.

O documento técnico contou coa aprobación provisional polo Pleno municipal do 02.02.2016, data anterior á entrada en vigor da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), circunstancia que explica, dacordo coa disposición transitoria segunda desta Lei, que o PXOM de Ribadavia estea integramente adaptado ás determinacións dispostas na derogada *Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*.

En consecuencia, este instrumento conserva a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación á LSG consonte ás regras establecidas no primeiro apartado da súa disposición transitoria primeira, aplicables aos municipios con planeamento non adaptado a Lei e adaptado á *Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*.

TERCEIRA.- O artigo 3.5.4.2. *Réxime das edificacións parcialmente incompatibles coas determinacións do planeamento* da normativa urbanística do PXOM, literalmente dispón:

"1. En abondamento da indefinición casuística do artigo 103.3 da LOUG, enténdense incluídas nesta situación (situación que nalgúns artigos da presente normativa se denomina como "fóra de ordenanzas") aquelas edificacións que teñan algún tipo de incompatibilidade (a respecto da ordenación prevista no PXOM, ou as que con posterioridade deveñan da aplicación da súa xestión ou do seu planeamento de desenvolvemento), e non se atopen nalgunha das circunstancias que obrigasen a incluílas no réxime indicado no punto anterior de incompatibilidade total. Nas ordenanzas do presente PXOM poderanse establecer condicións excepcionais a respecto de edificacións existentes á entrada en vigor do PXOM (sempre que se executasen de conformidade coas licenzas concedidas no seu momento a respecto da ordenación urbanística aplicable con anterioridade a este Plan), que poderían levar a considerar esas edificacións dentro de ordenación (polo menos mentres se conserva esa edificación existente) para os estritos casos e parámetros citados (agás que por razóns distintas das relativas ao/s parámetro/s que na ordenanza se excepcionaliza/n se incumpran outros parámetros dos recollidos no punto 2 seguinte, que nese caso quedaría fóra de ordenación -para eses outros parámetros- no grao correspondente), pero se se procedese á substitución da edificación existente, a nova edificación deberase adaptar integramente ás condicións de ordenación establecidas no presente PXOM.

2. As construcións así cualificadas clasifícanse segundo a gravidade desa incompatibilidade ou o seu afastamento da ordenación prevista no planeamento aplicable en 3 graos:

- 1º Grao- *Considéranse incluídos neste grao os edificios situados parcialmente fóra de ordenación por afectar ou invadir espazos públicos (viarios ou espazos libres existentes ou previstos) por incumprimento de aliñacións (agás os afectados por axustes de aliñacións viarias inferiores a un (1) metro de profundidade, que se considerarán incluídos no 2º grao1), e en todos aqueles construídos sen licenza ou con incumprimento da licenza por aumento de volume (mentres non se legalice a edificación realmente executada). Considéranse tamén, neste grao, aquelas edificacións situadas en solo rústico onde non se permitan as edificacións dese tipo, pero que aínda tendo obtido legalmente, no seu momento, a preceptiva licenza urbanística, non se tivesen executado de conformidade con esta. Nas edificacións incluídas neste grao non se poderán realizar obras que supoñan consolidación, aumento de volume, modernización ou incremento do seu valor de expropiación, mentres non se adapten totalmente ás determinacións do planeamento aplicable (ou no caso anteriormente citado á licenza urbanística acadada no seu momento). Si se poderán, no entanto, levar a cabo neles as pequenas reparacións que esixa a*

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



hixiene, o ornato, e as obras necesarias para a conservación do inmoble ou para o mantemento do uso preexistente.

- 2º Grao- *Considéranse incluídos neste grao (ademais dos que veñan derivados pola definición do grao anterior), os edificios que incumpran as condicións de volume do PXOM pero que non afecten a espazos públicos (existentes ou previstos) e en todos aqueles edificios sen licenza ou con incumprimento da mesma (que non estean nalgunha das situacións indicadas no parágrafo anterior que obriguen a consideralos como de 1º Grao), e cando non teñan iniciados expedientes de expropiación ou derrubamento por razón dese incumprimento (nos casos en que si o teñan aplicárase o réxime establecido no 1º grao anterior). Considéranse tamén neste grao aquelas edificacións situadas en solo rústico onde non se permitan as edificacións dese tipo, pero que obtivesen legalmente, no seu momento, a preceptiva licenza urbanística que se executasen de conformidade con esta. Nas edificacións incluídas neste grao (e mentres non se adapten totalmente ás determinacións do planeamento aplicable) poderanse realizar obras parciais e circunstancias de consolidación nos volumes situados fóra de ordenación, permitíndose as de mellora, as reformas estruturais e todas aquelas obras de menor rango, tanto nos volumes do edificio que se sitúen dentro da ordenación establecida no planeamento aplicable, como no caso citado daquelas edificacións axustadas a licenzas concedidas en solo rústico.*

- 3º Grao- *Sempre que non se atopen nas circunstancias citadas nalgún dos dous graos anteriores, considéranse incluídos neste grao os edificios en que o incumprimento do planeamento aplicable non afecte ao volume construído e en todos aqueles que aínda incumprindo algunha condición de volume ou de posición da edificación respecto á normativa do planeamento aplicable, se executasen de conformidade con licenzas concedidas con anterioridade ao presente PXOM (sen afectar a espazos que sexan ou deban ser públicos segundo o planeamento). Nas edificacións incluídas neste grao poderanse permitir (ademais das especificadas no 2º grao anterior, e sempre que sexa posible segundo a ordenanza aplicable) obras de ampliación permitidas polo planeamento aplicable, pero que non superen nun 25 % o volume realmente edificado que si cumpra as condicións volumétricas do planeamento aplicable, e non poderán fraccionarse estas ampliacións en varias actuacións illadas que globalmente superen ese 25%. Para poder ampliar volumes permitidos superiores a este 25 % deberase axeitar todo o edificio a todas as condicións estipuladas no planeamento aplicable. [...]"*

En primeiro lugar, debe terse en conta que a disposición derogatoria única da LSG derroga cantos preceptos de igual ou inferior rango normativo, incluídas as determinacións do planeamento urbanístico, se opoñan ao disposto na lei, polo que o contido do citado artigo 3.5.4.2 da normativa do PXOM resulta en parte decaído polo disposto no artigo 90 da LSG que regula o réxime xurídico das edificacións en situación de fóra de ordenación, así como aquelas que non sexan plenamente compatibles coas determinacións do planeamento urbanístico, nos seguintes termos:

"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.

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 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.

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; XCP 25/025; XCP-25/48; XCP 25/050 que están publicados na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas, dispoñibles na seguinte ligazón: <https://territorioeurbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instruccions-estudos/relacion-informes-publicados>

En definitiva, o réxime previsto no artigo 90 da LSG distingue unha dobre regulación que diferencia claramente entre edificacións en situación de fóra de ordenación e edificacións non plenamente compatibles co planeamento urbanístico ou, no caso do solo rústico, coa normativa urbanística vixente que é de aplicación directa.

Así, nos casos previstos no artigo 90.1 da LSG resulta de aplicación o réxime previsto na LSG e no RLGS e non o establecido no planeamento urbanístico. En consecuencia, os supostos e tipos de intervención admitidos no artigo 3.5.4.2 da normativa do PXOM que se opoñan ao réxime de fóra de ordenación do artigo 90.1 LSG atópanse derogados.

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, por unha banda, o artigo 90.2 establece unha regulación directa para solo rústico e, por outra, establece que para aquelas edificacións, construcións e instalacións preexistentes á aprobación definitiva do planeamento que non sexan plenamente compatibles coas súas determinacións, mais que non estean incursas na situación de fóra de ordenación, correspóndelle ao planeamento respectivo establecer o réxime e obras permitidas, podendo realizarse, como mínimo, obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente.

Consonte aos artigos 153 da LSG e 377 do seu regulamento, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro*, o réxime do artigo 90.2 da LSG tamén opera sobre as obras terminadas sen título habilitante unha vez transcorrido o prazo de caducidade de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, agás que afecten terreos cualificados polo planeamento urbanístico como zonas verdes, espazos libres públicos, viarios ou a zona de protección establecida no artigo 92.1 da Lei, dotacións ou equipamentos públicos, xa que nese caso, tal como establece o artigo 155 da LSG, o prazo de caducidade non se aplica.

CUARTA.- Exposta a normativa reguladora, a casuística obxecto de consulta refírese a unha edificación existente á entrada en vigor do PXOM, amparada nun título habilitante, que incumpe os parámetros de volume e posición da ordenanza de aplicación e se atopa na situación do grao 3 do artigo 3.5.4.2 da normativa urbanística.

A primeira cuestión obxecto de aclaración consiste en determinar se nesa casuística resultaría posible ampliar un 25% do volume preexistente, sen executar as obras necesarias para adaptar a actual edificación aos parámetros urbanísticos que recolle a ordenanza que é de aplicación.

Atendendo ao artigo 3.5.4.2 da normativa antes transcrito, considéranse incluídos na situación do grao 3 aqueles edificios nos que o incumprimento do planeamento aplicable non afecte ao volume construído e en todos aqueles que, aínda incumprindo algunha condición de volume ou de posición da edificación respecto á normativa do planeamento aplicable, se executasen de conformidade con licenzas concedidas con anterioridade ao presente PXOM, e sempre que non se atopen nas circunstancias citadas nos graos 1 e 2, na situación descrita no artigo 90.1 da LSG ou no solo rústico, cuxa regulación directa figura no artigo 90.2 da LSG.

Como se ve, o suposto de feito do grao 3 da normativa do PXOM diferencia entre as edificacións amparadas nun título habilitante e as que non, co obxecto de describir as distintas situacións de desconformidade que teñen encaixe nese grao.

Mais, establécese unha única regulación do tipo de intervención admisible, de xeito que neste grao se permiten obras de ampliación permitidas polo planeamento aplicable, pero que non superen nun 25 % o volume realmente edificado que si cumpra as condicións volumétricas do planeamento aplicable, e non poderán fraccionarse estas ampliacións en varias actuacións illadas que globalmente superen ese 25%. Para poder ampliar volumes permitidos superiores a este 25 % deberase axeitar todo o edificio a todas as condicións estipuladas no planeamento aplicable.

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 consecuencia, con independencia de que a edificación estea amparada nun título habilitante, o volume a considerar a efectos de cómputo desa porcentaxe non é o existente, senón o volume realmente edificado que cumpra as condicións volumétricas do planeamento aplicable. Para cabidas superiores, deberanse cumprir todas as condicións estipuladas no planeamento aplicable.

QUINTA.- En segundo lugar, solicítase clarificar a viabilidade legal da adscripción de parcelas non lindeiras, con distinta clasificación urbanística e uso, a efectos de aumentar a superficie da parcela inicial e facer viable a ampliación, dado que a parcela onde se localiza a edificación existente está enclavada entre viarios, sen posibilidade de adquirir parcelas lindeiras.

A este respecto, o apartado 1d) do Anexo I do RLSG define a cualificación do solo como a determinación coa cal o planeamento establece un determinado uso, global ou pormenorizado, unha intensidade de uso ou edificabilidade ou, de ser o caso, unhas condicións da edificación que definan o volume edificable, e/ou unha determinada tipoloxía edificatoria, para o solo.

O ámbito de comprobación do cumprimento desa determinación non é outro que a parcela ou predio, xa que ven definida no apartado 5.a) dese anexo como a *"unidade de solo, tanto na rasante coma no voo ou no subsolo, que teña atribuída edificabilidade e uso, ou só uso, urbanístico independente."*

Na mesma liña, a normativa urbanística do PXOM de Ribadavia tamén dispón:

"4.2. CONDICIÓN DAS PARCELAS.

Son as condicións que debe cumprir unha parcela para que poida ser edificable. Enténdese por parcela a superficie real de terreo deslindada como unidade predial e independente.

[...] 4.2.5. PARCELA EDIFICABLE.

1. Enténdese como parcela edificable a delimitada polas aliñacións oficiais co espazo público ou con outras zonas de ordenación, que queda incluída dentro da delimitación dalgunha das zonas de ordenanza e que cumpre coas condicións urbanísticas fixadas para a súa zona polo PXOM, ou por planeamento de desenvolvemento, unha vez efectuadas as cesións correspondentes e non se dea ningunha das condicións do artigo 4.2.7 para a súa consideración de inedificable. [...]"

A anterior regulación descarta que para o cumprimento dos parámetros da ordenanza de aplicación poidan adscribirse outras parcelas non lindeiras á unidade predial, dado que as condicións urbanísticas do planeamento deben xustificarse en relación á parcela en cuestión.

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



CONCLUSIÓNS

1-. A situación de incompatibilidade co planeamento definida no grao 3 do artigo 3.5.4.2 da normativa do PXOM de Ribadavia admite as obras de ampliación permitidas polo planeamento aplicable, sempre que non superen nun 25 % o volume edificado que cumpra as condicións volumétricas do planeamento aplicable. Non poderán fraccionarse estas ampliacións en varias actuacións illadas que globalmente superen ese 25%.

Para cabidas superiores, deberanse cumprir todas as condicións estipuladas no planeamento aplicable.

2-. Aos efectos de comprobación do cumprimento das condicións urbanísticas do planeamento non resulta factible a adscrición doutras parcelas non contiguas ao predio no que se empra a edificación que pretende ser obxecto de ampliación.

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.

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

