

Informe sobre cambio de uso a residencial nunha edificación existente que excede do número máximo de plantas permitidas polo planeamento e concepto de agravante da situación de incompatibilidade co plan respecto á situación inicial (Concello de Redondela, Exp. 2026/015)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 27.03.2026 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 16433/913571) oficio asinado pola Alcaldesa do Concello de Redondela, no que formula á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo a seguinte consulta:

"A Disposición derradeira única do Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia (PBA), establece que: é un instrumento de planeamento urbanístico complementario do planeamento municipal naqueles concellos que dispoñan del, para suplir posibles indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, como así recolle a súa Exposición de Motivos e no artigo 8.

O réxime de fóra de ordenación regúlase no artigo 90 da LSG, no apartado 1 o réxime de fóra de ordenación e apartado 2 as edificacións, construcións e instalacións que non sexan plenamente compatibles coas determinacións do planeamento preexistente.

E o artigo 63 do PBA sobre o réxime das edificacións desconformes co plan urbanístico:

1. Nas edificacións, construcións e instalacións preexistentes á aprobación definitiva do plan que non sexan plenamente compatibles coas súas determinacións, pero que non estean incursas na situación de fóra de ordenación, conforme ao sinalado na normativa urbanística vixente, poderanse realizar as obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente, así como as obras e cambios de uso que se axusten á ordenanza que resulte de aplicación.

2. En ningún caso, poderá agravarse a situación de incompatibilidade co plan respecto á situación inicial.

É, polo que se formula consulta, respecto da viabilidade do cambio de uso a residencial, nunha planta con outro uso en edificación existente en réxime de fóra de ordenación, que excede do número de máximo de plantas permitido polo planeamento en vigor, así como, que debe entenderse como agravante da situación de incompatibilidade co plan respecto á situación inicial."

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 Redondela conta con Normas Subsidiarias de Planeamento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente o 06.11.1987 e publicada a súa normativa no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 14.04.1988.

Este instrumento conserva a súa vixencia consonte ás regras sinaladas no apartado segundo da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), así como do apartado segundo da disposición transitoria segunda do seu Regulamento, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro*, relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*.

TERCEIRA.- O artigo 90 da LSG 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, trala recente modificación da súa redacción pola *Lei 5/2025, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*:

"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 viarios, 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 se se trata de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente, e tamén poderán autorizarse os usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte aplicable.

En ambos os casos, poderán realizarse as obras de conservación, reforma e reparación, así como as que exixa a normativa en materia de habitabilidade ou a utilización conforme o destino establecido, mesmo as de consolidación que non impliquen un incremento da ocupación nin do volume edificado, agás que resulte necesario para o cumprimento da normativa sectorial que puiden resultar aplicable.

En todo caso, as persoas propietarias 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 aplicable 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 afectos



a sistemas xerais, mentres non estea aprobada definitivamente a ordenación detallada dos devanditos 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; XCP 25/055 e XCP 25/068 que están publicados na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas, e dispoñibles na seguinte ligazón:

<https://territorioeurbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instruccions-estudos/relacion-informes-publicados>

Non obstante, debe terse en conta que os ditos informes son anteriores á recente modificación do artigo 90 da LSG a través da *Lei 5/2025, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*, que altera o réxime das obras permitidas ao abeiro do referido artigo.

En todo caso, o réxime previsto no artigo 90 da LSG distingue unha dobre regulación que diferencia claramente entre edificacións en situación de fóra de ordenación (artigo 90.1 LSG) e edificacións non plenamente compatibles co planeamento urbanístico ou, no caso do solo rústico, coa normativa urbanística vixente que é de aplicación directa (artigo 90.2 LSG).

Así, nos casos previstos no artigo 90.1 da LSG resulta de aplicación o réxime previsto na LSG e non o establecido no planeamento urbanístico.

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 de xeito que, fóra do solo rústico, 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 as obras permitidas, podendo realizarse, como mínimo, as sinaladas no apartado 1 do referido precepto.

No solo rústico, aplícase a regulación directa contida no artigo 90.2 respecto das condicións de intervención nas edificacións, construcións e instalacións que se encontren na mesma situación de incompatibilidade.

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.

Ademais, 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 que se opoñan ao disposto na lei, debendo entenderse decaída a regulación normativa das NSP de Redondela que resulte contraria ao réxime do artigo 90 da LSG.

CUARTA.- Exposta a normativa reguladora, o Concello de Redondela consulta sobre a interpretación da viabilidade do cambio de uso a residencial, nunha planta con outro uso, nunha edificación existente en réxime de fóra de ordenación, segundo indica a consulta, que excede do número máximo de plantas permitido polo planeamento en vigor, así como sobre a interpretación do artigo 63.2 do Plan básico autonómico, aprobado polo *Decreto 83/2018, do 26 de xullo* (PBA), que non admite agravar a situación de incompatibilidade co plan respecto á situación inicial.

Cómpre aclarar en primeiro lugar, que están en situación de fóra de ordenación os edificios, construcións e instalacións erixidos con anterioridade á aprobación definitiva do planeamento urbanístico que resulten incompatibles coas súas determinacións por estaren afectados por viarios, zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos públicos, polo que na medida en que o concello sinala que a edificación á que se refire a consulta excede do número de plantas permitido polo planeamento en vigor, de seren ese o único incumprimento estaríamos no suposto de parcial incompatibilidade regulado no artigo 90.2 da LSG, pero non no de fóra de ordenación regulado no artigo 90.1 da LSG.

Pola súa banda, segundo o artigo 8 do PBA, este instrumento ten carácter complementario do planeamento urbanístico municipal naqueles concellos nos que exista. En virtude do seu carácter complementario, será de aplicación para suplir as posibles indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, sen que en ningún caso se poida modificar a clasificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementa.



Non se aportan datos da clasificación e cualificación urbanística aplicable ao suposto que suscita a dúbida interpretativa obxecto da consulta. En calquera caso, para as edificacións, construcións e instalacións que non se encontren na situación do artigo 90.1 da LSG nin se empracen no solo rústico, naquilo non regulado polas NSP, é o PBA o que establece o réxime e as obras permitidas neses inmobles desconformes co planeamento urbanístico e, en todo caso, poderán realizarse, como mínimo, as obras sinaladas no artigo 90.1 da LSG, na nova redacción dada pola *Lei 5/2025, do 23 de decembro*.

Pola súa banda, o artigo 63 do PBA, relativo ao réxime das edificacións desconformes co planeamento urbanístico, establece o seguinte:

“1.- Nas edificacións, construcións e instalacións preexistentes á aprobación definitiva do planeamento que non sexan plenamente compatibles coas súas determinacións, pero que non estean incursas na situación de fóra de ordenación, conforme o sinalado na normativa urbanística vixente, poderán realizarse obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente, así como as obras e cambios de uso que se axusten á ordenanza que resulte de aplicación.

2.- En ningún caso, poderá agravarse a situación de incompatibilidade co planeamento respecto da situación inicial”.

A redacción do artigo 63 inclúe a referencia ás obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente, así como as obras e cambios de uso que se axusten á ordenanza que resulte de aplicación, en consonancia coa redacción do artigo 90 da LSG no momento da aprobación definitiva do PBA. Pero esa redacción debe entenderse derogada tacitamente e polo tanto substituída pola nova redacción do artigo 90.1 da LSG antes transcrita.

En definitiva, en aplicación do artigo 90.2 da LSG, nas edificacións, construcións e instalacións preexistentes á aprobación definitiva do planeamento urbanístico que non sexan plenamente compatibles coas súas determinacións pode manterse o uso preexistente e cambiar o uso a calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte aplicable, podendo realizarse as obras de conservación, reforma e reparación, así como as que exixa a normativa en materia de habitabilidade ou a utilización conforme o destino establecido, mesmo as de consolidación que non impliquen un incremento da ocupación nin do volume edificado, agás que resulte necesario para o cumprimento da normativa sectorial que puiden resultar aplicable.

En canto ao inciso do artigo 63.2 do PBA, como se sinalou nos informes XCP-23/064, e XCP-25/048, con carácter xeral tal agravamento da situación de incompatibilidade debe entenderse referido ao parámetro urbanístico concreto que determinou a desconformidade da edificación, construción ou instalación co planeamento urbanístico, o que non descarta ningunha posibilidade de intervención de mellora, ou realización de obras que impliquen a prolongación da vida útil da edificación, sempre que non incidan acentuando o parámetro de desconformidade nas partes ou elementos da construción que incumpren as determinacións de ordenación do instrumento de planificación.



Nesta liña, no informe XCP 22/044 relativo á viabilidade dunha reforma e adaptación de rochos para vivenda nun ático, non plenamente compatible co planeamento por exceder da altura máxima permitida, sinalouse que: *"En todo caso, semella que o cambio de destino ao ser un uso compatible non agrava a situación de desconformidade que resulta de exceder da altura máxima permitida, sempre que non comporte un novo volume a materializar por riba do teórico da edificación que resultaría da aplicación dos parámetros de altura máxima e volume de cuberta que permite o planeamento xeral."*

En definitiva, da aplicación integrada do artigo 90.1 da LSG e artigo 63 do PBA, pode concluírse que resulta permitido o cambio de uso a residencial, nunha planta con outro uso en edificación existente que excede da altura permitida, mesmo no caso de que a edificación estivese baixo o réxime de fóra de ordenación, sempre que este uso resulte admitido pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte aplicable e non comporte un novo volume a materializar que exceda do teórico da edificación que resultaría da aplicación dos parámetros de altura máxima e volume que permitan as NSP, agás que o dito incremento resulte necesario para o cumprimento da normativa sectorial que puiden resultar aplicable. En todo caso, resultan de aplicación as restantes condicións da ordenanza correspondente.

Non obstante, corresponde ao concello, á vista das circunstancias concorrentes, valorar na tramitación do correspondente expediente de outorgamento da licenza urbanística municipal, e á vista do proxecto e documentación obrante no mesmo, se as obras pretendidas agravan a situación de incompatibilidade da edificación co seu planeamento, respecto da situación inicial.

CONCLUSIÓNS

1.- Nas edificacións, construcións e instalacións preexistentes á aprobación definitiva do planeamento urbanístico que non sexan plenamente compatibles coas súas súas determinacións pode manterse o uso preexistente e cambiar o uso a calquera dos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte aplicable, podendo realizarse as obras de conservación, reforma e reparación, así como as que exixa a normativa en materia de habitabilidade ou a utilización conforme o destino establecido, mesmo as de consolidación que non impliquen un incremento da ocupación nin do volume edificado, agás que resulte necesario para o cumprimento da normativa sectorial que puiden resultar aplicable.

2.- Con carácter xeral, a referencia do artigo 63.2 do Plan Básico Autonómico de Galicia a que en ningún caso poderá agravarse a situación de incompatibilidade co planeamento respecto á situación inicial debe entenderse referida ao parámetro urbanístico concreto que determinou a desconformidade da edificación, construción ou instalación co planeamento urbanístico, o que non descarta ningunha posibilidade de intervención de mellora, ou realización de obras que impliquen a prolongación da vida útil da edificación, sempre que non incidan acentuando o dito parámetro de desconformidade nas partes ou elementos da construción que incumpren as determinacións de ordenación do instrumento de planificación.



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.