

**Informe sobre cambio de uso a residencial en una edificación existente que excede del número máximo de plantas permitidas por el planeamiento y concepto de agravante de la situación de incompatibilidad con el plan respecto a la situación inicial (Ayuntamiento de Redondela, Expediente XCP 26/015)**

## ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 27.03.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 16433/913571) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Redondela, en el que formula a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo la siguiente consulta:

*“La Disposición última única del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia (PBA), establece que: es un instrumento de planeamiento urbanístico complementario del planeamiento municipal en aquellos ayuntamientos que dispongan de él, para suplir posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, como así recoge su Exposición de Motivos y en el artículo 8.*

*El régimen de fuera de ordenación se regula en el artículo 90 de la LSG, en el apartado 1 el régimen de fuera de ordenación y apartado 2 las edificaciones, construcciones e instalaciones que no sean plenamente compatibles con las determinaciones del planeamiento preexistente.*

*Y el artículo 63 del PBA sobre el régimen de las edificaciones disconformes con el plan urbanístico:*

*1. En las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a la aprobación definitiva del plan que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incurso en la situación de fuera de ordenación, conforme a lo señalado en la normativa urbanística vigente, se podrán realizar las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, así como las obras y cambios de uso que se ajusten a la ordenanza que resulte de aplicación.*

*2. En ningún caso, podrá agravarse la situación de incompatibilidad con el plan respecto a la situación inicial.*

*Es, por lo que se formula consulta, respeto de la viabilidad del cambio de uso a residencial, en una planta con otro uso en edificación existente en régimen de fuera de ordenación, que excede del número de máximo de plantas permitido por el planeamiento en vigor, así como, que debe entenderse como agravante de la situación de incompatibilidad con el plan respecto a la situación inicial.”*

## 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 el 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 Redondela cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente el 06.11.1987 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 14.04.1988.

Este instrumento conserva su vigencia conforme a las reglas señaladas en el apartado segundo de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), así como del apartado segundo de la disposición transitoria segunda de su Reglamento, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre*, relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*.

**TERCERA.-** El artículo 90 de la LSG regula el régimen jurídico de las edificaciones en situación de fuera de ordenación, así como aquellas que no sean plenamente compatibles con las determinaciones del planeamiento urbanístico, en los siguientes términos, tras la reciente modificación de su redacción por la *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*:

*“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 viarios, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos 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 si se trata de usos no permitidos por la ordenanza o normativa urbanística vigente, y también podrán autorizarse los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte aplicable.*

*En ambos casos, podrán realizarse las obras de conservación, reforma y reparación, así como las que exija la normativa en materia de habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido, mismo las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiere resultar aplicable.*

*En todo caso, las personas propietarias 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.*

*El régimen previsto en este número será aplicable en el caso de los edificios, construcciones e instalaciones existentes en suelo urbano no consolidado, en áreas de suelo de núcleo rural en las cuáles se prevean actuaciones de carácter integral, en el suelo urbanizable y en los*



*terrenos afectos 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 el 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, después 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; XCP 25/025; XCP-25/48; XCP 25/050; XCP 25/055 y XCP 25/068 que están publicados en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, y disponibles en el siguiente enlace:

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

No obstante, debe tenerse en cuenta que dichos informes son anteriores a la reciente modificación del artículo 90 de la LSG a través de la *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, que altera el régimen de las obras permitidas al amparo del referido artículo.

En todo caso, el régimen previsto en el artículo 90 de la LSG distingue una doble regulación que diferencia claramente entre edificaciones en situación de fuera de ordenación (artículo 90.1 LSG) y edificaciones no plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico o, en el caso del suelo rústico, con la normativa urbanística vigente que es de aplicación directa (artículo 90.2 LSG).

Así, en los casos previstos en el artículo 90.1 de la LSG resulta de aplicación el régimen previsto en la LSG y no lo establecido en el planeamiento urbanístico.

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 avance sobre el volumen de cabida ya materializado, o realización de obras que impliquen la prolongación de la vida útil de la edificación. En este segundo supuesto, cualquier restricción deriva, en su caso, de la regulación específica a definir en el marco de la potestad de planificación municipal de forma que, fuera del suelo rústico, aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a la aprobación definitiva del planeamiento que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, mas que no estén incursas en la situación de fuera de ordenación, le corresponde al planeamiento



respectivo establecer el régimen y las obras permitidas, pudiendo realizarse, como mínimo, las señaladas en el apartado 1 del referido precepto.

En el suelo rústico, se aplica la regulación directa contenida en el artículo 90.2 respecto de las condiciones de intervención en las edificaciones, construcciones e instalaciones que se encuentren en la misma situación de incompatibilidad.

Conforme a los artículos 153 de la LSG y 377 de su reglamento, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre*, el régimen del artículo 90.2 de la LSG también opera sobre las obras terminadas sin título habilitante una vez transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística, salvo que afecten terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, espacios libres públicos, viarios o la zona de protección establecida en el artículo 92.1 de la Ley, dotaciones o equipamientos públicos, ya que en cuyo caso, tal como establece el artículo 155 de la LSG, el plazo de caducidad no se aplica.

Además, debe tenerse en cuenta que la disposición derogatoria única de la LSG deroga cuantos preceptos de igual o inferior rango normativo, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico que se opongan a lo dispuesto en la ley, debiendo entenderse decaída la regulación normativa de las NSP de Redondela que resulte contraria al régimen del artículo 90 de la LSG.

**CUARTA.-** Expuesta la normativa reguladora, el Ayuntamiento de Redondela consulta sobre la interpretación de la viabilidad del cambio de uso a residencial, en una planta con otro uso, en una edificación existente en régimen de fuera de ordenación, según indica la consulta, que excede del número máximo de plantas permitido por el planeamiento en vigor, así como sobre la interpretación del artículo 63.2 del Plan básico autonómico, aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio* (PBA), que no admite agravar la situación de incompatibilidad con el plan respecto a la situación inicial.

Hace falta aclarar en primer lugar, que están en situación de fuera de ordenación 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 viarios, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos, por lo que en la medida en que el ayuntamiento señala que la edificación a la que se refiere la consulta excede del número de plantas permitido por el planeamiento en vigor, de ser ese el único incumplimiento estaríamos en el supuesto de parcial incompatibilidad regulado en el artículo 90.2 de la LSG, pero no en el de fuera de ordenación regulado en el artículo 90.1 de la LSG.

Por su parte, según el artículo 8 del PBA, este instrumento tiene carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos nos que exista. En virtud de su carácter complementario, será de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.



No se aportan datos de la clasificación y cualificación urbanística aplicable al supuesto que suscita la duda interpretativa objeto de la consulta. En cualquier caso, para las edificaciones, construcciones e instalaciones que no se encuentren en la situación del artículo 90.1 de la LSG ni se emplacen en el suelo rústico, en aquello no regulado por las NSP, es el PBA el que establece el régimen y las obras permitidas en esos inmuebles disconformes con el planeamiento urbanístico y, en todo caso, podrán realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el artículo 90.1 de la LSG, en la nueva redacción dada por la Ley 5/2025, de 23 de diciembre.

Por su parte, el artículo 63 del PBA, relativo al régimen de las edificaciones disconformes con el planeamiento urbanístico, establece el siguiente:

*“1.- En las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a la aprobación definitiva del planeamiento 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 la normativa urbanística vigente, podrán realizarse obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, así como las obras y cambios de uso que se ajusten a la ordenanza que resulte de aplicación.*

*2.- En ningún caso, podrá agravarse la situación de incompatibilidad con el planeamiento respecto de la situación inicial”.*

La redacción del artículo 63 incluye la referencia a las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, así como las obras y cambios de uso que se ajusten a la ordenanza que resulte de aplicación, en consonancia con la redacción del artículo 90 de la LSG en el momento de la aprobación definitiva del PBA. Pero esa redacción debe entenderse derogada tácitamente y por lo tanto sustituida por la nueva redacción del artículo 90.1 de la LSG antes transcrita.

En definitiva, en aplicación del artículo 90.2 de la LSG, en las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones puede mantenerse el uso preexistente y cambiar el uso a cualquier de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte aplicable, pudiendo realizarse las obras de conservación, reforma y reparación, así como las que exija la normativa en materia de habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido, mismo las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiere resultar aplicable.

En cuanto al inciso del artículo 63.2 del PBA, como se señaló en los informes XCP-23/064, y XCP-25/048, con carácter general tal agravamiento de la situación de incompatibilidad debe entenderse referido al parámetro urbanístico concreto que determinó la disconformidad de la edificación, construcción o instalación con el planeamiento urbanístico, lo que no descarta ninguna posibilidad de intervención de avance, o realización de obras que impliquen la prolongación de la vida útil de la edificación, siempre que no incidan acentuando el parámetro de disconformidad en las partes o



elementos de la construcción incumplidoras las determinaciones de ordenación del instrumento de planificación.

En esta línea, en el informe XCP 22/044 relativo a la viabilidad de una reforma y adaptación de trasteros para vivienda en un ático, no plenamente compatible con el planeamiento por exceder de la altura máxima permitida, se señaló que: *“En todo caso, semeja que el cambio de destino al ser un uso compatible no agrava la situación de disconformidad que resulta de exceder de la altura máxima permitida, siempre que no comporte un nuevo volumen a materializar por encima del teórico de la edificación que resultaría de la aplicación de los parámetros de altura máxima y volumen de cubierta que permite el planeamiento general.”*

En definitiva, de la aplicación integrada del artículo 90.1 de la LSG y artículo 63 del PBA, puede concluirse que resulta permitido el cambio de uso a residencial, en una planta con otro uso en edificación existente que excede de la altura permitida, mismo en caso de que la edificación estuviera bajo el régimen de fuera de ordenación, siempre que este uso resulte admitido por la ordenanza o normativa urbanística que resulte aplicable y no componerte un nuevo volumen a materializar que exceda del teórico de la edificación que resultaría de la aplicación de los parámetros de altura máxima y volumen que permitan las NSP, salvo que dicho incremento resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiere resultar aplicable. En todo caso, resultan de aplicación las restantes condiciones de la ordenanza correspondiente.

No obstante, corresponde al ayuntamiento, a la vista de las circunstancias concurrentes, valorar en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento de la licencia urbanística municipal, y a la vista del proyecto y documentación obrante en el mismo, si las obras pretendidas agravan la situación de incompatibilidad de la edificación con su planeamiento, respeto de la situación inicial.

## CONCLUSIONES

**1.-** En las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones puede mantenerse el uso preexistente y cambiar el uso a cualquier de los permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte aplicable, pudiendo realizarse las obras de conservación, reforma y reparación, así como las que exija la normativa en materia de habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido, mismo las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiere resultar aplicable.

**2.-** Con carácter general, la referencia del artículo 63.2 del Plan Básico Autonómico de Galicia a que en ningún caso podrá agravarse la situación de incompatibilidad con el planeamiento respecto a la situación inicial debe entenderse referida al parámetro urbanístico concreto que determinó la disconformidad de la edificación, construcción o instalación con el planeamiento urbanístico, lo que no descarta ninguna posibilidad de intervención de avance, o realización de obras que impliquen la prolongación de la vida



útil de la edificación, siempre que no incidan acentuando dicho parámetro de disconformidad en las partes o elementos de la construcción que incumplen las determinaciones de ordenación del instrumento de planificación.

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.

