

Informe sobre o posible outorgamento dunha licenza para unha vivenda cando na parcela existe unha edificación sometida ao réxime de parcial incompatibilidade previsto no artigo 90.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (Concello de Gomesende, Expediente XCP-26/026)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 27.05.2026 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 28707/RX 1599116) oficio asinado pola alcaldesa do Concello de Gomesende, no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

"[...] Formúlase a consulta respecto da viabilidade de outorgar título habilitante urbanístico, en solo de núcleo rural, para a construción dunha vivenda nunha parcela na que existe unha edificación auxiliar (galpón con uso aparcamento e almacén), obra terminada sen título habilitante e transcorrido o prazo de caducidade de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística.

Se a edificación existente (galpón) incumpre parámetros urbanísticos, como por exemplo o de retranqueo a lindeiro, ¿é viable á concesión dunha licenza de obra nova de vivenda, mantendo a edificación auxiliar no réxime do art. 90.2? Ou pola contra, ¿débesse esixir, para a concesión da licenza, que no proxecto a presentar se restaure a legalidade urbanística na edificación existente afectada polo art. 153 e 90.2 da LSG?

Enténdese que para conceder a licenza, a edificación nova e a existente teñen que cumprir en conxunto tódolos parámetros urbanísticos, como son ocupación ou edificabilidade (tendo en conta a superficie ocupada pola edificación existente), excepto o parámetro que xa incumpre a edificación existente.

¿ou debería entenderse, esa licenza para a construción dunha vivenda, 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 Gomesende non dispón de planeamento urbanístico xeral, polo que de conformidade co previsto na disposición transitoria primeira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en adiante LSG), relativa ao réxime aplicable aos



municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, resulta de aplicación o previsto no seu número 4:

"4. Nos municipios sen planeamento xeral aplicarase o réxime de solo rústico establecido nesta lei, coas seguintes particularidades:

a) Unicamente poderá edificarse nos terreos que merezan a condición de solo urbano consolidado por reunir os requisitos establecidos no artigo 17.a) desta lei.

b) As delimitacións de núcleo rural manterán a súa vixencia".

Esa letra b) da referida disposición transitoria é puntualizada polo apartado 3 da disposición transitoria segunda do Regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (no sucesivo, RLSG), ao indicar que *"as delimitacións de núcleo rural manterán a súa vixencia e poderá edificarse de conformidade co previsto nas ordenanzas reguladoras dos expedientes de delimitación aprobados ou, na súa falta, conforme o previsto no Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia"*

O Concello de Gomensede conta coas delimitacións dos núcleos rurais de Paredes, na parroquia de San Pedro de Poulo; Matamá, na parroquia de Santa María do Pao, e Funtáns, na parroquia de San Lourenzo de Funtáns, aprobados definitivamente en datas, 12.05.2014; 22.01.2015 e 06.09.2016, respectivamente.

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 que están publicados na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas, e dispoñibles na seguinte ligazón:

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

Non obstante, debe terse en conta que os ditos informes son anteriores á recente modificación do artigo 90 da LSG antes sinalada, que altera o réxime das obras permitidas ao abeiro do referido artigo. Sobre o réxime aplicable ao abeiro desta modificación poden consultarse na mesma web os informes XCP 25/068 e XCP 26/015.

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 directamente 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.

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 155.1 da LSG e 386.1 do RLSG, o prazo de caducidade non se aplica.

TERCEIRA.- Exposta a normativa reguladora do réxime do artigo 90 da LSG, o Concello consulta en relación a unha parcela no solo de núcleo rural, na que consta unha edificación auxiliar acabada, non amparada en licenza, que incumpre os parámetros urbanísticos da ordenanza de aplicación, e sobre a que xa transcorreu o prazo de caducidade de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística.

Solicítase aclaración sobre se pode autorizarse unha obra nova de vivenda mantendo a edificación auxiliar, ou debe esixirse que se restaure a legalidade urbanística na edificación existente afectada polo art. 153 e 90.2 da LSG, e se para conceder a licenza, a edificación nova e a existente teñen que cumprir en conxunto tódolos parámetros urbanísticos, excepto o que xa incumpre a edificación existente, ou pola contra a construción da vivenda, agrava a situación de incompatibilidade co plan respecto á situación inicial.

A Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, de conformidade co establecido no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo*, ten entre as súas funcións a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, pero non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*.

Non obstante, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.



As delimitacións de solo núcleo rural aprobadas no Concello de Gomesende (núcleos de Paredes, Matamá e Funtáns) conteñen as correspondentes ordenanzas reguladoras, sendo común que todas incorporan a condición particular aludida na consulta, que baixo o epígrafe *"Obras executas a partir da entrada en vigor da Lei 9/2002"*, establece o seguinte:

"As obras executadas con posterioridade a data 1 de xaneiro de 2003 que non contén coa perceptiva licenza deberán presentar un proxecto de legalización, no prazo de 6 meses a partir da aprobación da Delimitación de Núcleo, en base a normativa que se recolle na antedita Lei ou normativa que a substitúa e no presente documento. No suposto de que non cumpran con estes requisitos legais deberán realizar as obras necesarias de adaptación para que isto suceda. Se transcorra un prazo superior aos 6 anos desde que se finalizara a obra, serán declaradas en situación de fóra de ordenación, comunicándolle o Concello ao rexistro da propiedade, para efectos da súa constancia, as limitacións e condicións especiais da concesión de licenza, segundo o artigo 103 da Lei 9/2002."

Mais, debe terse en conta que as disposicións derogatorias únicas da LSG e do RLSG derrogan cantos preceptos de igual ou inferior rango normativo, incluídas as determinacións do planeamento urbanístico que se opoñan ao disposto neles, debendo entenderse decaída esa regulación das delimitacións de núcleo rural, por canto a mesma remite ao réxime do derogado artigo 103 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, e non está aliñada coas disposicións aplicables ás edificacións terminadas sen título habilitante.

Como indicamos, resulta de aplicación o artigo 90.2 da LSG nas 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. E, en consecuencia corresponde ao planeamento urbanístico determinar o réxime a que deban someterse esas edificacións, podendo realizarse, como mínimo, as sinaladas no artigo 90.1 da LSG.

Ningunha das ordenanzas contidas nas delimitacións de núcleo rural aprobadas incorpora tal regulación. Non obstante, na súa falta, a disposición transitoria segunda do RLSG remite ao previsto no Plan básico autonómico de Galicia (PBA), aprobado polo *Decreto 83/2018, do 26 de xullo*.

Segundo o artigo 8 do PBA, este instrumento ten carácter subsidiario e as súas determinacións son aplicables con carácter vinculante nos concellos que carezan de plan xeral de ordenación municipal, ata que se doten del, mais tamén, 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.



Para as edificacións, construcións e instalacións que non se encontren na situación do artigo 90.1 da LSG, naquilo non regulado nas delimitacións dos núcleos rurais, 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*.

Particularmente, 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”.

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.

Polo demais, 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.

Así, 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.



Mais, iso sen prexuízo das que permite, en todo caso, o último inciso do citado artigo 63.1 do PBA *“as obras e cambios de uso que se axusten á ordenanza que resulte de aplicación.”*

Polo que en definitiva, a existencia na parcela dunha construción auxiliar sometida ao réxime previsto no artigo 90.2 da LSG, non pode penalizar ou inviabilizar a aplicación da corresponde ordenanza que resulte de aplicación.

Atendendo ás ordenanzas das delimitacións aprobadas (artigo 9.2 das mesmas), o uso característico nos núcleos rurais de Fustáns e Matamá será o residencial unifamiliar de vivenda illada, en tanto no núcleo rural de Paredes será o de vivenda tradicional entre medianeiras, sen prexuízo de que poidan existir novas construcións illadas nas parcelas vacantes.

En definitiva, da aplicación integrada do artigo 90.1 da LSG e artigo 63 do PBA, pode concluírse que resulta viable unha nova edificación, xa que constitúe un uso permitido, sempre que se axuste á ordenanza de aplicación e non incida acentuando o parámetro de desconformidade nas partes ou elementos da construción preexistente que incumpren as condicións de ordenación do correspondente expediente de delimitación de núcleo.

En todo caso, deben terse en conta ambas edificacións aos efectos da verificación dos parámetros urbanísticos que puidesen resultar esixibles, loxicamente, sen prexuízo da aplicación do réxime do artigo 90.2 da LSG á construción sen licenza respecto da que non procedan medidas de restauración da legalidade urbanística.

CONCLUSIÓNS

1.- 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 están suxeitas ao disposto no artigo 90.2 da LSG, polo que no solo de núcleo rural corresponderá ao planeamento urbanístico determinar o réxime a que deban someterse esas edificacións, podendo realizarse, como mínimo, as intervencións sinaladas no artigo 90.1 da LSG.

Na súa falta, conforme á disposición transitoria segunda do RLSG e ao artigo 8 do PBA, é o artigo 63 deste último o que establece o réxime e as obras permitidas neses inmobles desconformes co planeamento urbanístico nos que, en todo caso, poderán realizarse, como mínimo, as obras sinaladas no artigo 90.1 da LSG.

2.- Da aplicación integrada do artigo 90.1 da LSG e artigo 63 do PBA, pode concluírse que resulta viable unha nova edificación residencial, xa que constitúe un uso permitido, sempre que se axuste á ordenanza de aplicación e non incida acentuando o parámetro de desconformidade nas partes ou elementos da construción preexistente que incumpren as condicións de ordenación do correspondente expediente de delimitación de núcleo.



En todo caso, deben terse en conta ambas edificacións aos efectos da verificación dos parámetros urbanísticos que puidesen resultar esixibles, loxicamente, sen prexuízo da aplicación do réxime do artigo 90.2 da LSG á construción sen licenza respecto da que non procedan medidas de restauración da legalidade 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.

