

Informe sobre el posible otorgamiento de una licencia para una vivienda cuando en la parcela existe una edificación sometida al régimen de parcial incompatibilidad previsto en el artículo 90.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (Ayuntamiento de Gomesende, Expediente XCP-26/026)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 27.05.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 28707/RX 1599116) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Gomesende, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"[...] Se formula la consulta respecto de la viabilidad de otorgar título habilitante urbanístico, en suelo de núcleo rural, para la construcción de una vivienda en una parcela en la que existe una edificación auxiliar (galpón con uso aparcamiento y almacén), obra terminada sin título habilitante y transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran las medidas de restauración de la legalidad urbanística.

Si la edificación existente (galpón) incumple parámetros urbanísticos, como por ejemplo el de retranqueo a colindante, ¿es viable a la concesión de una licencia de obra nueva de vivienda, manteniendo la edificación auxiliar en el régimen del art. 90.2? O por el contrario, ¿se debe exigir, para la concesión de la licencia, que en el proyecto a presentar se restaure la legalidad urbanística en la edificación existente afectada por el art. 153 y 90.2 de la LSG?

Se entiende que para conceder la licencia, la edificación nueva y la existente tienen que cumplir en conjunto todos los parámetros urbanísticos, como son ocupación o edificabilidad (teniendo en cuenta la superficie ocupada por la edificación existente), excepto el parámetro que ya incumple la edificación existente.

¿o debería entenderse, esa licencia para la construcción de una vivienda, como agravante de la situación de incompatibilidad con el plan respecto a la situación inicial?"

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 Gomesende no dispone de planeamiento urbanístico general, por lo que de conformidad con el previsto en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante LSG), relativa al



régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, resulta de aplicación lo previsto en su número 4:

"4. En los municipios sin planeamiento general se aplicará el régimen de suelo rústico establecido en esta ley, con las siguientes particularidades:

a) Únicamente podrá edificarse en los terrenos que merezcan la condición de suelo urbano consolidado por reunir los requisitos establecidos en el artículo 17.a) de esta ley.

b) Las delimitaciones de núcleo rural mantendrán su vigencia".

Esa letra b) de la referida disposición transitoria es puntualizada por el apartado 3 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), al indicar que "las delimitaciones de núcleo rural mantendrán su vigencia y podrá edificarse de conformidad con el previsto en las ordenanzas reguladoras de los expedientes de delimitación aprobados o, en su falta, conforme a lo previsto en el Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia"

El Ayuntamiento de Gomenseda cuenta con las delimitaciones de los núcleos rurales de Paredes, en la parroquia de San Pedro de Poulo; Matamá, en la parroquia de Santa María del Pao, y Funtáns, en la parroquia de San Lourenzo de Funtáns, aprobados definitivamente en fechas, 12.05.2014; 22.01.2015 y 06.09.2016, respectivamente.

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 se 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 el destino establecido, mismo las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, excepto que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiese 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 cuales 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 los 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 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, 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; XCP 25/025; XCP 25/48; XCP 25/050; XCP 25/055 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-estudios/relacion-informes-publicados>

No obstante, debe tenerse en cuenta que dichos informes son anteriores a la reciente modificación del artículo 90 de la LSG antes señalada, que altera el régimen de las obras permitidas al amparo del referido artículo. Sobre el régimen aplicable al amparo de esta modificación pueden consultarse en la misma web los informes XCP 25/068 y XCP 26/015.

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 directamente 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 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 segundo supuesto cualquier restricción deriva, de ser el caso, de la regulación específica a definir en el marco de la potestad de planificación municipal de manera 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 de lo referido precepto.

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 adoptasen las medidas de restauración de la legalidad urbanística, excepto 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 155.1 de la LSG y 386.1 del RLSG, el plazo de caducidad no se aplica.

TERCERA.- Expuesta la normativa reguladora del régimen del artículo 90 de la LSG, el ayuntamiento consulta en relación a una parcela en suelo de núcleo rural, en la que consta una edificación auxiliar acabada, no amparada en licencia, que incumple los parámetros urbanísticos de la ordenanza de aplicación, y sobre la que ya transcurrió el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptasen las medidas de restauración de la legalidad urbanística.

Se solicita aclaración sobre si puede autorizarse una obra nueva de vivienda manteniendo la edificación auxiliar, o debe exigirse que se restaure la legalidad urbanística en la edificación existente afectada por el art. 153 y 90.2 de la LSG, y si para conceder la licencia, la edificación nueva y la existente tienen que cumplir en conjunto todos los parámetros urbanísticos, excepto el que ya incumple la edificación existente, o por el contrario la construcción de la vivienda, agrava la situación de incompatibilidad con el plan respecto a la situación inicial.

La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

No obstante, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.



Las delimitaciones de suelo núcleo rural aprobadas en el Ayuntamiento de Gomesende (núcleos de Paredes, Matamá y Funtáns) contienen las correspondientes ordenanzas reguladoras, siendo común que todas incorporan la condición particular aludida en la consulta, que bajo el epígrafe “Obras ejecutadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2002”, establece lo siguiente:

“Las obras ejecutadas con posterioridad la fecha 1 de enero de 2003 que no cuenten con la preceptiva licencia deberán presentar un proyecto de legalización, en el plazo de 6 meses a partir de la aprobación de la Delimitación de Núcleo, en base la normativa que se recoge en la antedicha Ley o normativa que la sustituya y en el presente documento. En el supuesto de que no cumplan con estos requisitos legales deberán realizar las obras necesarias de adaptación para que esto suceda. Si hubiese transcurrido un plazo superior a los 6 años desde que se finalizase la obra, serán declaradas en situación de fuera de ordenación, comunicándole el Ayuntamiento al registro de la propiedad, para efectos de su constancia, las limitaciones y condiciones especiales de la concesión de licencia, según el artículo 103 de la Ley 9/2002.”

Mas, debe tenerse en cuenta que las disposiciones derogatorias únicas de la LSG y del RLSG derogan cuantos preceptos de igual o inferior rango normativo, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico que se opongan a lo dispuesto en ellos, debiendo entenderse decaída esa regulación de las delimitaciones de núcleo rural, por cuanto la misma remite al régimen del derogado artículo 103 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, y no está alineada con las disposiciones aplicables a las edificaciones terminadas sin título habilitante.

Como indicamos, resulta de aplicación el artículo 90.2 de la LSG en las obras terminadas sin título habilitante una vez transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptasen las medidas de restauración de la legalidad urbanística, excepto 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. Y, en consecuencia corresponde al planeamiento urbanístico determinar el régimen a que deban someterse esas edificaciones, pudiendo realizarse, como mínimo, las señaladas en el artículo 90.1 de la LSG.

Ninguna de las ordenanzas contenidas en las delimitaciones de núcleo rural aprobadas incorpora tal regulación. No obstante, en su ausencia, la disposición transitoria segunda del RLSG remite a lo previsto en el Plan básico autonómico de Galicia (PBA), aprobado por el Decreto 83/2018, de 26 de julio.

Según el artículo 8 del PBA, este instrumento tiene carácter subsidiario y sus determinaciones son aplicables con carácter vinculante en los ayuntamientos que carezcan de plan general de ordenación municipal, hasta que se doten de él, mas también, tiene carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos en los 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.



Para las edificaciones, construcciones e instalaciones que no se encuentren en la situación del artículo 90.1 de la LSG, en aquello no regulado en las delimitaciones de los núcleos rurales, 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*.

Particularmente, el artículo 63 del PBA, relativo al régimen de las edificaciones disconformes con el planeamiento urbanístico, establece lo 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 respeto de la situación inicial”.

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 mejora, 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 que incumplen las determinaciones de ordenación del instrumento de planificación.

Por lo demás, 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.

Así, 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 cualquiera 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, excepto que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiese resultar aplicable.



Mas, eso sin perjuicio de las que permite, en todo caso, el último inciso del citado artículo 63.1 del PBA *“las obras y cambios de uso que se ajusten a la ordenanza que resulte de aplicación.”*

Por lo que en definitiva, la existencia en la parcela de una construcción auxiliar sometida al régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG, no puede penalizar o inviabilizar la aplicación de la correspondiente ordenanza que resulte de aplicación.

Atendiendo a las ordenanzas de las delimitaciones aprobadas (artículo 9.2 de las mismas), el uso característico en los núcleos rurales de Fustáns y Matamá será el residencial unifamiliar de vivienda aislada, en tanto en el núcleo rural de Paredes será el de vivienda tradicional entre medianeras, sin perjuicio de que puedan existir nuevas construcciones aisladas en las parcelas vacantes.

En definitiva, de la aplicación integrada del artículo 90.1 de la LSG y artículo 63 del PBA, puede concluirse que resulta viable una nueva edificación, ya que constituye un uso permitido, siempre que se ajuste a la ordenanza de aplicación y no incida acentuando el parámetro de disconformidad en las partes o elementos de la construcción preexistente que incumplen las condiciones de ordenación del correspondiente expediente de delimitación de núcleo.

En todo caso, deben tenerse en cuenta ambas edificaciones a los efectos de la verificación de los parámetros urbanísticos que pudieran resultar exigibles, lógicamente, sin perjuicio de la aplicación del régimen del artículo 90.2 de la LSG a la construcción sin licencia respecto de la que no procedan medidas de restauración de la legalidad urbanística.

CONCLUSIONES

1.- Las obras terminadas sin título habilitante una vez transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptasen las medidas de restauración de la legalidad urbanística están sujetas a lo dispuesto en el artículo 90.2 de la LSG, por lo que en el suelo de núcleo rural corresponderá al planeamiento urbanístico determinar el régimen a que deban someterse esas edificaciones, pudiendo realizarse, como mínimo, las intervenciones señaladas en el artículo 90.1 de la LSG.

En su defecto, conforme a la disposición transitoria segunda del RLSG y al artículo 8 del PBA, es el artículo 63 de este último el que establece el régimen y las obras permitidas en esos inmuebles disconformes con el planeamiento urbanístico en los que, en todo caso, podrán realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el artículo 90.1 de la LSG.

2.- De la aplicación integrada del artículo 90.1 de la LSG y artículo 63 del PBA, puede concluirse que resulta viable una nueva edificación residencial, ya que constituye un uso permitido, siempre que se ajuste a la ordenanza de aplicación y no incida acentuando el parámetro de disconformidad en las partes o elementos de la construcción preexistente



que incumplen las condiciones de ordenación del correspondiente expediente de delimitación de núcleo.

En todo caso, deben tenerse en cuenta ambas edificaciones a los efectos de la verificación de los parámetros urbanísticos que pudieran resultar exigibles, lógicamente, sin perjuicio de la aplicación del régimen del artículo 90.2 de la LSG a la construcción sin licencia respeto de la que no procedan medidas de restauración de la legalidad 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.

