

**Informe sobre viabilidade de cambio de uso de parte dunha edificación existente nun solo urbanizable con ordenación detallada destinada a hotel balneario para residencia de maiores, no marco dos artigos 89 e 90 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia**

## ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** O 06.09.2024 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2024/RX 2591441) solicitude asinada polo alcalde do Concello de Arnoia, na que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

*"Que por parte da Fundación San Rosendo preséntase neste concello documentación para obras de "Reforma de hotel para habilitación de residencia de maiores", así como solicitude de "cambio de actividade".*

*En atención ao establecido no artigo 15.1.b) do Decreto 36/2022, de 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo e Lei 3/2014, de 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia, solicitamos se emita informe do expediente sobre as seguintes cuestións:*

- *Se en base a documentación aportada se poderían realizar as obras solicitadas, definitivas ou provisionais.*
- *Se se permite o cambio de uso solicitado (na actualidade as instalacións teñen licencia de actividade para Hotel-Balneario, e preténdese cambio para residencia de maiores).*
- *Se unha residencia de maiores está considerada ou encadrada en uso residencial ou dotacional.*

Xunto coa solicitude achégase o Proxecto básico e de execución de reforma de hotel balneario para habilitación de residencia de persoas maiores xunto con diferentes documentos do expediente de solicitude de licencia de obra e actividade: documento titulado "Análise do cumprimento do PXOM na reforma e habilitación de Arnoia"; informe da asistencia técnica municipal de data 19.04.2024; documento titulado "Expediente de apertura segundo Decreto 144/2016"; instancia de comunicación previa do inicio da actividade; comunicación municipal do 24.05.2024 da inviabilidade do cambio de uso; escrito do recurso potestativo de reposición asinado o 24.06.2024 que foi interposto pola promotora; informe do 26.07.2024 da asistencia técnica municipal ao recurso potestativo de reposición e; notificación da Resolución do recurso potestativo de reposición acordada pola Xunta de Goberno local o 20.08.2024.

## 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 Arnoia conta cun Plan xeral de ordenación municipal (PXOM) aprobado definitivamente mediante Orde da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas do 06.10.2010, publicada no *Diario Oficial de Galicia* núm. 201, do 19.10.2010. A normativa publicouse no *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* núm. 275, do 30.11.2010.

O referido instrumento está adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA)*, polo que, ao abeiro do previsto no número 1 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG)*, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as regras recollidas na citada disposición transitoria, nomeadamente:

*"1.- O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:*

*[...] "b) Ao solo urbanizable delimitado e non delimitado, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo. [...]"*

**TERCEIRA.-** O PXOM de Arnoia incorpora a ordenación detallada do *"Sector T Monte dos Chaos"* de solo urbanizable delimitado de uso global terciario. Segundo indica a súa ficha, este ámbito ten por obxecto completar a urbanización de Monte dos Chaos, procurando a boa relación entre a Vila Termal e os enclaves existentes de residencia e hotel balneario, así como outorgar novos aproveitamentos hoteleiros, e obter dotacións do sistema xeral. O sistema de actuación previsto para o seu desenvolvemento é o directo de cooperación.

A ordenación detallada do sector define os usos pormenorizados de cada ámbito zonal, e especificamente, para o rueiro R 3.2. no que se localiza a edificación obxecto da consulta, prevé o uso hoteleiro como principal coa seguinte anotación:

*"A ordenación respecta e asume as edificacións existentes. Admitiranse novas edificacións ata esgotar a edificabilidade máxima establecida no rueiro"*.

**CUARTA.-** A solicitude municipal pide un pronunciamento expreso sobre a posibilidade de realizar as obras solicitadas no proxecto básico e de execución de reforma de hotel balneario para habilitación dunha residencia de persoas maiores asistidas, no que se proxecta unha reforma interior, sen afectar ao volume da edificación preexistente co



obxecto de destinar a parte da edificación reformada e rehabilitada a actividade de residencia de persoas maiores habilitada para aloxar a persoas con discapacidade.

Segundo se indica na documentación achegada, a actuación pretende recuperar a actividade de residencia de maiores contemplada na primitiva licenza municipal, nos mesmos corpos de edificación que orixinariamente se destinaban a tal fin, co fin de adaptarse aos novos requirimentos normativos esixidos para este tipo de centros.

Cómpre advertir que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo 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, do 10 de marzo.

En todo caso, á vista documentación achegada e, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, procede limitar a dita consulta co fin de clarificar as seguintes cuestións que suscitan controversia:

- Se unha residencia de maiores se encadra nun uso residencial ou dotacional, aos efectos da aplicación do artigo 89 "usos e obras provisionais" da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG).

- Se pode resultar de aplicación o réxime previsto no artigo 90 "edificios fóra de ordenación" da LSG, no caso de edificios preexistentes asumidos na ordenación detallada definitivamente aprobada dun sector de solo urbanizable pendente de desenvolvemento.

**QUINTA.-** En primeiro lugar, cabe pronunciarse acerca da posibilidade do encaixe no concepto de usos e obras provisionais dunha actividade de residencia de persoas maiores. O artigo 89 da LSG regula os usos e obras provisionais nos seguintes termos:

*"1. Malia a obrigatoriedade da observancia dos plans, poderán autorizarse usos e obras de carácter provisional en solo urbano non consolidado, solo urbanizable e terreos afectados a sistemas xerais en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial.*

*2. Os usos e obras provisionais deberán cesar e derrubarse cando o acordase o concello, sen dereito a indemnización. A autorización aceptada polo propietario farase constar baixo as indicadas condicións no rexistro da propiedade.*

*As obras executadas para usos provisionais deberán ser as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables. Non se admiten como usos provisionais os residenciais nin os industriais".*

A estes efectos, o artigo 89 da LSG habilita para autorizar usos e obras de carácter provisional en solo urbano non consolidado, solo urbanizable e terreos afectados a sistemas xerais, en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente,



sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e sexan as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables, sen que se admitan como usos provisionais os residenciais nin os industriais.

Á vista da regulación contemplada no artigo 4.2.1. da normativa do PXOM de Arnoia, o uso pretendido encádrase dentro do uso Residencial-Categoría 2ª: *"b) Categoría 2ª: Residencia Colectiva. Es el edificio destinado a la residencia de personas o familias en régimen de alojamiento ya sea de tipo social, en alquiler, etc. como residencias de estudiantes, asilos, etc. El edificio estará representado por una única entidad titular."*

En consecuencia e, con independencia de que as actuacións pretendidas non poden ser consideradas como mínimas e imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables, tal e como esixe o precepto analizado, tampouco resultarían admisibles como usos de carácter provisional, na medida en que o que se pretende implantar é un uso categorizado no PXOM como residencial.

**SEXTA.-** En segundo lugar, corresponde pronunciarse sobre a posible aplicación do artigo 90, relativo aos *"edificios fóra de ordenación"* da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG), no caso de edificios preexistentes asumidos na ordenación detallada definitivamente aprobada dun sector de solo urbanizable pendente de desenvolvemento.

#### a) Marco normativo aplicable

O réxime previsto no artigo 90 da LSG, distingue unha dobre regulación que descarta gravar máis do inescusable o contido do dereito da propiedade e diferencia claramente, e non por casualidade, entre edificacións en situación de fóra de ordenación e edificacións non plenamente compatibles co planeamento ou, no caso do solo rústico, coa normativa urbanística de aplicación directa, 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 incurso 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.*

*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.”*

A Lei suxeita ao réxime do apartado primeiro do artigo 90, exclusivamente, a aquelas construcións que poden presentar incidencias no tráfico xurídico por carecer de garantía efectiva de mantemento do aproveitamento de dereito atribuído ao titular do ben, ao estar destinadas a desaparecer en execución do plan.

A mención expresa neste primeiro apartado do precepto aos edificios, construcións e instalacións existentes en ámbitos sen ordenación detallada, explícase a razón de que nin pode aplicarse o apartado dous do artigo 90, xa que carecen de planeamento, nin hai garantía para a propiedade da pervivencia da edificación ata que finalice a súa vida útil, xa que se descoñece en que extremos resultarán afectadas pola previsións urbanísticas de execución.

En canto ao presuposto de feito para a aplicación do apartado segundo do artigo 90, comprende os casos “*non plenamente compatibles coas determinacións do plan*” e non exclúe ningunha clase de solo, polo que nada obsta a súa aplicación aos edificios, construcións e instalacións existentes localizados no solo urbanizable con ordenación detallada, sempre que non se vexan afectados por viais, zonas verdes, espazos libres, dotacións e equipamentos públicos.

O artigo 90.2 da LSG non nega ningunha posibilidade de intervención sobre o volume de cabida xa materializado, de modo que calquera restrición deriva, de ser o caso, da regulación específica a definir no marco da potestade de planificación municipal.

Finalmente, cabe apuntar que para calquera dos supostos do artigo 90 da LSG, non cabe denegar as autorizacións necesarias para o desenvolvemento dunha actividade, con



fundamento unicamente nesa situación de fóra de ordenación, tal e como ten manifestado a xurisprudencia.

### **b) Situación dos edificios preexistentes asumidos na ordenación detallada dun sector de solo urbanizable pendente de desenvolvemento**

Exposto o anterior marco normativo, cómpre analizar a viabilidade da aplicación do artigo 90.2 da LSG aos edificios preexistentes asumidos na ordenación detallada dun sector de solo urbanizable pendente de desenvolvemento.

Pois ben, no réxime xeral do solo urbanizable a lexislación urbanística esixe que se cumpran unha serie presupostos previos para a materialización do aproveitamento de dereito que resulta atribuíble á propiedade do solo, derivado das previsións do planeamento urbanístico.

Conforme aos artigos 95.1 e 3 da LSG e 222 do RLSG, a execución do planeamento no solo urbanizable require, en todo caso, da aprobación definitiva do planeamento que conteña a ordenación detallada, presuposto que se da no ámbito da consulta formulada; pero tamén da aprobación dos correspondentes proxectos de equidistribución ou expropiación e urbanización. No presente caso e, segundo se indica na documentación achegada, o desenvolvemento do ámbito está pendente do correspondente instrumento de xestión urbanística, equidistribución polo sistema de cooperación, e a súa execución está pendente do preceptivo proxecto de urbanización.

A exigencia dos anteriores requisitos súmase á prohibición establecida no artigo 28 do RLSG de edificar e parcelar sobre terreos que non reúnan a condición de soar, agás que se asegure a execución simultánea da urbanización e da edificación mediante aval que deberá alcanzar o custo estimado das obras de urbanización afectas ao terreo.

Polo tanto, resulta indiscutible que non é posible materializar o aproveitamento urbanístico previsto no sector de solo urbanizable obxecto de consulta en tanto non se cumpran os presupostos de xestión e execución da urbanización, con arreglo ao que establece a normativa urbanística de aplicación.

Agora ben, da lectura literal dos anteriores preceptos só se infire unha prohibición de edificar no ámbito, mais nin regulan, nin condicionan a situación aplicable ás edificacións, construcións e instalacións existentes incluídas no sector e asumidas na ordenación detallada.

Asemade, a compatibilidade dunha edificación existente coas condicións fixadas na súa ordenación detallada, non é causa de exclusión do ámbito de aplicación do artigo 90.2 da LSG, pois chegaríase á contradición de permitir maiores posibilidades de uso sobre inmobles existentes incompatibles coa normativa urbanística de aplicación que naqueles que harmonizan coas previsións do planeamento urbanístico. E sucede que en tanto falta o desenvolvemento, a inclusión dunha edificación, construción ou instalación existente nun ámbito sistemático imposibilita a aplicación dun réxime de licenzia directa que permita executar nela de maneira plena a ordenación detallada aprobada.





En atención ao exposto non pode falarse de compatibilidade coas determinacións de xestión e execución co instrumento de planificación, xa que a equidistribución distribúe xustamente as cargas e os beneficios da ordenación, regulariza a configuración dos predios, sitúa o aproveitamento en zonas aptas para a edificación e sobre parcelas determinadas dacordo coas determinacións do planeamento. E se non hai execución, non pode afirmarse que as edificacións, construcións e instalacións existentes cumpren os requisitos de urbanización establecidos no planeamento.

Polo tanto estas edificacións, aínda que sexan compatibles coa ordenación detallada do ámbito, están afectados por circunstancias que impiden outorgar ao abeiro do réxime xeral unha licenza que dea cabida a mesma edificación, construción ou instalación en tanto non se desenvolve o sector, o que constitúe unha situación de feito declarativa de que estes inmobles, nese período transitorio, son parcialmente desconformes coas determinacións do planeamento urbanístico, e polo tanto quedarían suxeitas ao réxime previsto no artigo 90.2 da LSG.

**SÉTIMA.** En atención ao exposto, nos casos previstos no artigo 90.2 da LSG, correspóndelle ao planeamento respectivo establecer o réxime e as obras permitidas, podendo realizarse, como mínimo, obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente. Neste caso e, atendendo ao establecido na normativa urbanística do PXOM, o seu artigo 1.5.14 establece:

*“4.- Réxime aplicable ós edificios fóra de ordenación. [...] b) Situacións parcialmente incompatibles co plan. Son aquelas situadas de fóra de ordenación que non cuestionan a execución do plan ou que están en desacordo coas determinacións do plan en aspectos parciais que non transcenden ó interese xeral ou público. Con carácter xeral, fronte a estas situacións poderán autorizarse obras de mellora ou reforma e, en calquera caso, aquelas cuxa finalidade tenda á adecuación respecto á ordenación. Poderán autorizarse aumentos de aproveitamento ou ampliación de volume nos seguintes supostos [...]”*

Mais, aínda que a normativa do plan permite ampliacións, como quedou explicado anteriormente, non é posible materializar incrementos de edificabilidade ata o cumprimento dos requisitos esixidos nos artigos 95.1 e 3 da LSG e 222 do RLSG para a execución do planeamento urbanístico, nomeadamente, a aprobación do proxecto de equidistribución e o de urbanización.

Cómpre matizar que na casuística obxecto da consulta, a ordenación do sector establece que *“a ordenación respecta e asume as edificacións existentes”*, o que non pode interpretarse como unha esixencia taxativa de manter inalterada a construción co seu uso efectivo (*de feito nada indica a ficha do mantemento do uso*) senón, estritamente, como unha determinación vinculante de xestión declarativa de que o inmovible quedaría suxeito ao disposto no 105.3 da LSG, aos efectos da equidistribución.

A tal efecto, na *Tabla de Compatibilidade de Usos* en Solo urbano e urbanizable incluída no Anexo I da Normativa Urbanística do PXOM de Arnoia, para o Uso Global (Principal) Terciario Hoteleiro, contéplase como un Uso Complementario e Asociado o Residencial Categoría 2ª no mesmo edificio, polo que resultaría admisible o cambio de uso proposto.



**OITAVA.-** En todo caso, a actuación pretendida, de acordo co establecido na LSG deberá ser obxecto, no seu caso, do título habilitante municipal de natureza urbanística correspondente, sendo competencia exclusiva do concello a súa tramitación, de acordo co establecido no artigo 25.2. a) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local e o artigo 12.1 da LSG.

Será o concello o que debe valorar, á vista do proxecto e/ou documentación obrante no expediente municipal, se a actuación prevista e para a que se pretende obter o título habilitante de natureza urbanística que corresponda, pode ter encaixe na regulación contida na normativa urbanística vixente.

## CONCLUSIÓN

**Primeira.-** O artigo 89 da LSG habilita para autorizar usos e obras de carácter provisional en solo urbanizable en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e sexan as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables, sen que se admitan como usos provisionais os residenciais nin os industriais.

En consecuencia e, con independencia de que as actuacións pretendidas non poden ser consideradas como mínimas e imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables, tal e como esixe o precepto sinalado, tampouco resultarían admisibles como usos de carácter provisional na medida en que o que se pretende implantar é un uso categorizado no PXOM como residencial (*Residencial-Categoría 2ª*).

**Segunda.-** Nun ámbito de solo urbanizable que conte con ordenación detallada non resulta posible materializar o aproveitamento urbanístico previsto en tanto non se cumpran os presupostos de xestión e execución da urbanización, con arreglo ao que establece a normativa urbanística de aplicación.

En atención ao exposto, non pode falarse de compatibilidade das edificacións existentes no dito ámbito coas determinacións de xestión e execución do instrumento de planificación, polo que, aínda que sexan compatibles coa ordenación detallada do ámbito, están afectadas por circunstancias que impiden outorgar ao abeiro do réxime xeral unha licenza que lles dea cabida en tanto non se desenvolve o sector. Esta circunstancia constitúe unha situación de feito declarativa de que nese período transitorio resultan parcialmente desconformes coas determinacións do planeamento urbanístico, e polo tanto quedarían suxeitas ao réxime previsto no artigo 90.2 da LSG.

**Terceira.-** O artigo 90.2 da LSG establece que corresponde ao planeamento respectivo establecer o réxime e as obras permitidas, podendo realizarse, como mínimo, obras de conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente.



O artigo 1.5.14 da Normativa Urbanística do PXOM de Arnoia regula no seu apartado b) as *"Situacións parcialmente incompatibles co plan"*, sinalando que *"poderán autorizarse obras de mellora ou reforma e, en calquera caso, aquelas cuxa finalidade tenda á adecuación respecto á ordenación."*

Por outra banda, no referido ao uso, o Anexo I da Normativa Urbanística, para o Uso Global (Principal) Terciario Hoteleiro, contempla como un Uso Complementario e Asociado o Residencial Categoría 2ª no mesmo edificio, polo que resultaría admisible o cambio de uso proposto.

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.