

**Informe sobre viabilidad de cambio de uso de parte de una edificación existente en un suelo urbanizable con ordenación detallada destinada a hotel balneario para residencia de mayores, en el marco de los artículos 89 y 90 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia**

## ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 06.09.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/RX 2591441) solicitud firmada por el alcalde del Ayuntamiento de Arnoia, en la que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

*"Que por parte de la Fundación San Rosendo se presenta en este ayuntamiento documentación para obras de "Reforma de hotel para habilitación de residencia de mayores", así como solicitud de "cambio de actividad".*

En atención a lo establecido en el artículo 15.1.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 y Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia*, solicitamos que se emita informe del expediente sobre las siguientes cuestiones:

- *Si en base a la documentación aportada se podrían realizar las obras solicitadas, definitivas o provisionales.*
- *Si se permite el cambio de uso solicitado (en la actualidad las instalaciones tienen licencia de actividad para Hotel-Balneario, y se pretende cambio para residencia de mayores).*
- *Si una residencia de mayores está considerada o encuadrada en uso residencial o dotacional.*

Junto con la solicitud se acerca el Proyecto básico y de ejecución de reforma de hotel balneario para habilitación de residencia de personas mayores junto con diferentes documentos del expediente de solicitud de licencia de obra y actividad: documento titulado *"Análisis del cumplimiento del PGOM en la reforma y habilitación de Arnoia"*; informe de la asistencia técnica municipal de fecha 19.04.2024; documento titulado *"Expediente de apertura según Decreto 144/2016"*; instancia de comunicación previa del inicio de la actividad; comunicación municipal del 24.05.2024 de la inviabilidad del cambio de uso; escrito del recurso potestativo de reposición firmado el 24.06.2024 que fue interpuesto por la promotora; informe del 26.07.2024 de la asistencia técnica municipal al recurso potestativo de reposición y; notificación de la Resolución del recurso potestativo de reposición acordada por la Xunta de Gobierno local el 20.08.2024.

## 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 Arnoia cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente mediante Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras del 06.10.2010, publicada en el Diario Oficial de Galicia núm. 201, del 19.10.2010. La normativa se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense núm. 275, del 30.11.2010.

El referido instrumento está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA)*, por lo que, al amparo de lo previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG)*, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas recogidas en la citada disposición transitoria, nombradamente:

*"1.- El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las siguientes reglas:*

*[...] "b) Al suelo urbanizable delimitado y no delimitado, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo. [...]"*

**TERCERA.-** El PGOM de Arnoia incorpora la ordenación detallada del "Sector T Monte de los Chaos" de suelo urbanizable delimitado de uso global terciario. Según indica su ficha, este ámbito tiene por objeto completar la urbanización de Monte de los Chaos, procurando la buena relación entre la Villa Termal y los enclaves existentes de residencia y hotel balneario, así como otorgar nuevos aprovechamientos hoteleros, y obtener dotaciones del sistema general. El sistema de actuación previsto para su desarrollo es el directo de cooperación.

La ordenación detallada del sector define los usos pormenorizados de cada ámbito zonal, y específicamente, para el callejero R 3.2. en el que se localiza la edificación objeto de la consulta, prevé el uso hotelero como principal con la siguiente anotación:

*"La ordenación respeta y asume las edificaciones existentes. Se admitirán nuevas edificaciones hasta agotar la edificabilidad máxima establecida en el callejero".*

**CUARTA.-** La solicitud municipal pide un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de realizar las obras solicitadas en el proyecto básico y de ejecución de reforma de hotel balneario para habilitación de una residencia de personas mayores asistidas, en el que se proyecta una reforma interior, sin afectar al volumen de la edificación preexistente con el objeto de destinar la parte de la edificación reformada y rehabilitada a la actividad de residencia de personas mayores habilitada para alojar a personas con discapacidad.

Según se indica en la documentación remitida, la actuación pretende recuperar la actividad de residencia de mayores contemplada en la primitiva licencia municipal, en



los mismos cuerpos de edificación que originariamente se destinaban a tal fin, con el fin de adaptarse a los nuevos requerimientos normativos exigidos para este tipo de centros.

Conviene advertir que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a 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 .

En todo caso, a la vista documentación allegada y, 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, procede limitar dicha consulta con el fin de clarificar las siguientes cuestiones que suscitan controversia:

- Si una residencia de mayores se encuadra en un uso residencial o dotacional, a los efectos de la aplicación del artículo 89 "usos y obras provisionales" de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG)*.
- Si puede resultar de aplicación el régimen previsto en el artículo 90 "edificios fuera de ordenación" de la LSG, en el caso de edificios preexistentes asumidos en la ordenación detallada definitivamente aprobada de un sector de suelo urbanizable pendiente de desarrollo.

**QUINTA.-** En primer lugar, cabe pronunciarse acerca de la posibilidad del encaje en el concepto de usos y obras provisionales de una actividad de residencia de personas mayores. El artículo 89 de la LSG regula los usos y obras provisionales en los siguientes términos:

*"1. A pesar de la obligatoriedad de la observancia de los planes, podrán autorizarse usos y obras de carácter provisional en suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, siempre que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial.*

*2. Los usos y obras provisionales deberán cesar y derribarse cuando lo acordara el ayuntamiento, sin derecho a indemnización. La autorización aceptada por el propietario se hará constar bajo las indicadas condiciones en el registro de la propiedad.*

*Las obras ejecutadas para usos provisionales deberán ser las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables. No se admiten como usos provisionales los residenciales ni los industriales".*

A estos efectos, el artículo 89 de la LSG habilita para autorizar usos y obras de carácter provisional en suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales, en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, siempre que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial y sean las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables, sin que se admitan como usos provisionales los residenciales ni los industriales.



A la vista de la regulación contemplada en el artículo 4.2.1. de la normativa del PGOM de Arnoia, el uso pretendido se encuadra dentro del 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 y, con independencia de que las actuaciones pretendidas no pueden ser consideradas como mínimas e imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables, tal y como exige el precepto analizado, tampoco resultarían admisibles como usos de carácter provisional, en la medida en que lo que se pretende implantar es un uso categorizado en el PGOM como residencial.

**SEXTA.-** En segundo lugar, corresponde pronunciarse sobre la posible aplicación del artículo 90, relativo a los “edificios fuera de ordenación” de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG)*, en el caso de edificios preexistentes asumidos en la ordenación detallada definitivamente aprobada de un sector de suelo urbanizable pendiente de desarrollo.

#### a) Marco normativo aplicable

El régimen previsto en el artículo 90 de la LSG, distingue una doble regulación que descarta gravar más de lo inexcusable el contenido del derecho de la propiedad y diferencia claramente, y no por casualidad, entre edificaciones en situación de fuera de ordenación y edificaciones no plenamente compatibles con el planeamiento o, en el caso del suelo rústico, con la normativa urbanística de aplicación directa, en los siguientes términos:

*“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 viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipaciones 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 solo podrán realizarse en ellos obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento de dicho uso preexistente.*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de cambio de uso para cualquiera de los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte de aplicación, sin más obras que las mínimas e imprescindibles.*

*En ambos casos, los propietarios 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 de aplicación 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 afectados 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 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, 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.”*

La Ley sujeta al régimen del apartado primero del artículo 90, exclusivamente, a aquellas construcciones que pueden presentar incidentes en el tráfico jurídico por carecer de garantía efectiva de mantenimiento del aprovechamiento de derecho atribuido al titular del bien, al estar destinadas a desaparecer en ejecución del plan.

La mención expresa en este primer apartado del precepto a los edificios, construcciones e instalaciones existentes en ámbitos sin ordenación detallada, se explica en razón de que ni puede aplicarse el apartado dos del artículo 90, ya que carecen de planeamiento, ni hay garantía para la propiedad de la pervivencia de la edificación hasta que finalice su vida útil, ya que se desconoce en que extremos resultarán afectadas por las previsiones urbanísticas de ejecución.

En cuanto al presupuesto de hecho para la aplicación del apartado segundo del artículo 90, comprende los casos “no plenamente compatibles con las determinaciones del plan” y no excluye ninguna clase de suelo, por lo que nada obsta a su aplicación a los edificios, construcciones e instalaciones existentes localizados en el suelo urbanizable con ordenación detallada, siempre que no se vean afectados por viales, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipaciones públicos.

El artículo 90.2 de la LSG no niega ninguna posibilidad de intervención sobre el volumen de cabida ya materializado, de modo que cualquier restricción deriva, de ser el caso, de la regulación específica a definir en el marco de la potestad de planificación municipal.

Finalmente, cabe apuntar que para cualquiera de los supuestos del artículo 90 de la LSG, no cabe denegar las autorizaciones necesarias para el desarrollo de una actividad, con fundamento únicamente en esa situación de fuera de ordenación, tal y como ha manifestado la jurisprudencia.

## **b) Situación de los edificios preexistentes asumidos en la ordenación detallada de un sector de suelo urbanizable pendiente de desarrollo**



Expuesto el anterior marco normativo, hace falta analizar la viabilidad de la aplicación del artículo 90.2 de la LSG a los edificios preexistentes asumidos en la ordenación detallada de un sector de suelo urbanizable pendiente de desarrollo.

Pues bien, en el régimen general del suelo urbanizable la legislación urbanística exige que se cumplan una serie presupuestos previos para la materialización del aprovechamiento de derecho que resulta atribuible a la propiedad del suelo, derivado de las previsiones del planeamiento urbanístico.

Conforme a los artículos 95.1 y 3 de la LSG y 222 del RLSG, la ejecución del planeamiento en el suelo urbanizable requiere, en todo caso, de la aprobación definitiva del planeamiento que contenga la ordenación detallada, presupuesto que se da en el ámbito de la consulta formulada; pero también de la aprobación de los correspondientes proyectos de equidistribución o expropiación y urbanización. En el presente caso y, según se indica en la documentación aportada, el desarrollo del ámbito está pendiente del correspondiente instrumento de gestión urbanística, equidistribución por el sistema de cooperación, y su ejecución está pendiente del preceptivo proyecto de urbanización.

La exigencia de los anteriores requisitos se suma a la prohibición establecida en el artículo 28 del RLSG de edificar y parcelar sobre terrenos que no reúnan la condición de solar, excepto que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante aval que deberá alcanzar el coste estimado de las obras de urbanización afectas al terreno.

Por lo tanto, resulta indiscutible que no es posible materializar el aprovechamiento urbanístico previsto en el sector de suelo urbanizable objeto de consulta en tanto no se cumplan los presupuestos de gestión y ejecución de la urbanización, con arreglo a lo que establezca la normativa urbanística de aplicación.

Ahora bien, de la lectura literal de los anteriores preceptos solo se infiere una prohibición de edificar en el ámbito, mas ni regulan, ni condicionan la situación aplicable a las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes incluidas en el sector y asumidas en la ordenación detallada.

Asimismo, la compatibilidad de una edificación existente con las condiciones fijadas en su ordenación detallada, no es causa de exclusión del ámbito de aplicación del artículo 90.2 de la LSG, pues se llegaría a la contradicción de permitir mayores posibilidades de uso sobre inmuebles existentes incompatibles con la normativa urbanística de aplicación que en aquellos que armonizan con las previsiones del planeamiento urbanístico. Y sucede que en tanto falta el desarrollo, la inclusión de una edificación, construcción o instalación existente en un ámbito sistemático imposibilita la aplicación de un régimen de licencia directa que permita ejecutar en ella de manera plena la ordenación detallada aprobada.

En atención a lo expuesto no puede hablarse de compatibilidad con las determinaciones de gestión y ejecución con el instrumento de planificación, ya que la equidistribución distribuye justamente las cargas y los beneficios de la ordenación, regulariza la configuración de los predios, sitúa el aprovechamiento en zonas aptas para la edificación y sobre parcelas determinadas de acuerdo con las determinaciones del planeamiento. Y si no hay ejecución, no puede afirmarse que las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes cumplen los requisitos de urbanización establecidos en el planeamiento.





Por lo tanto estas edificaciones, aunque sean compatibles con la ordenación detallada del ámbito, están afectados por circunstancias que impiden otorgar al amparo del régimen general una licencia que dé cabida a dicha edificación, construcción o instalación en tanto no se desarrolla el sector, lo que constituye una situación de hecho declarativa de que estos inmuebles, en ese período transitorio, son parcialmente disconformes con las determinaciones del planeamiento urbanístico, y por lo tanto quedarían sujetas al régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG.

**SÉPTIMA.** En atención al expuesto, en los casos previstos en el artículo 90.2 de la LSG, le corresponde al planeamiento respectivo establecer el régimen y las obras permitidas, pudiendo realizarse, como mínimo, obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente. En este caso y, atendiendo a lo establecido en la normativa urbanística del PGOM, su artículo 1.5.14 establece:

*“4.- Régimen aplicable a los edificios fuera de ordenación. [...] b) Situaciones parcialmente incompatibles con el plan. Son aquellas ubicadas de fuera de ordenación que no cuestionan la ejecución del plan o que están en desacuerdo con las determinaciones del plan en aspectos parciales que no trascienden al interés general o público. Con carácter general, frente a estas situaciones podrán autorizarse obras de mejora o reforma y, en cualquiera caso, aquellas cuya finalidad tienda a la adecuación respecto a la ordenación. Podrán autorizarse aumentos de aprovechamiento o ampliación de volumen en los siguientes supuestos [...]”*

Mas, aunque la normativa del plan permite ampliaciones, como quedó explicado anteriormente, no es posible materializar incrementos de edificabilidad hasta el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 95.1 y 3 de la LSG y 222 del RLSG para la ejecución del planeamiento urbanístico, señaladamente, la aprobación del proyecto de equidistribución y el de urbanización.

Hace falta matizar que en la casuística objeto de la consulta, la ordenación del sector establece que “la ordenación respeta y asume las edificaciones existentes”, lo que no puede interpretarse como una exigencia taxativa de mantener inalterada la construcción con su uso efectivo (de hecho nada indica la ficha del mantenimiento del uso) sino, estrictamente, como una determinación vinculante de gestión declarativa de que el inmueble quedaría sujeto al dispuesto en el 105.3 de la LSG, a los efectos de la equidistribución.

A tal efecto, en la *Tabla de Compatibilidad de Usos* en Suelo urbano y urbanizable incluida en el Anexo I de la Normativa Urbanística del PGOM de Arnoia, para el Uso Global (Principal) Terciario Hotelero, se contempla como un Uso Complementario y Asociado el Residencial Categoría 2ª en el mismo edificio, por lo que resultaría admisible el cambio de uso propuesto.

**OCTAVA.-** En todo caso, la actuación pretendida, de acuerdo con el establecido en la LSG deberá ser objeto, en su caso, del título habilitante municipal de naturaleza urbanística correspondiente, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento su tramitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2. la) de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local* y el artículo 12.1 de la LSG.

Será el ayuntamiento el que debe valorar, a la vista del proyecto y/o documentación obrante en el expediente municipal, si la actuación prevista y para la que se pretende obtener el título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

## CONCLUSIÓN

**Primera.-** El artículo 89 de la LSG habilita para autorizar usos y obras de carácter provisional en suelo urbanizable en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, siempre que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial y sean las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables, sin que se admitan como usos provisionales los residenciales ni los industriales.

En consecuencia y, con independencia de que las actuaciones pretendidas no pueden ser consideradas como mínimas e imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables, tal y como exige el precepto señalado, tampoco resultarían admisibles como usos de carácter provisional en la medida en que lo que se pretende implantar es un uso categorizado en el PGOM como residencial (Residencial-Categoría 2ª).

**Segunda.-** En un ámbito de suelo urbanizable que cuente con ordenación detallada no resulta posible materializar el aprovechamiento urbanístico previsto en tanto no se cumplan los presupuestos de gestión y ejecución de la urbanización, con arreglo a lo que establezca la normativa urbanística de aplicación.

En atención al expuesto, no puede hablarse de compatibilidad de las edificaciones existentes en dicho ámbito con las determinaciones de gestión y ejecución del instrumento de planificación, por lo que, aunque sean compatibles con la ordenación detallada del ámbito, están afectadas por circunstancias que impiden otorgar al amparo del régimen general una licencia que les dé cabida en tanto no se desarrolle el sector. Esta circunstancia constituye una situación de hecho declarativa de que en ese período transitorio resultan parcialmente disconformes con las determinaciones del planeamiento urbanístico, y por lo tanto quedarían sujetas al régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG.

**Tercera.-** El artículo 90.2 de la LSG establece que corresponde al planeamiento respectivo establecer el régimen y las obras permitidas, pudiendo realizarse, como mínimo, obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.

El artículo 1.5.14 de la Normativa Urbanística del PGOM de Arnoia regula en su apartado b) las *"Situaciones parcialmente incompatibles con el plan"*, señalando que *"podrán autorizarse obras de mejora o reforma y, en cualquiera caso, aquellas cuya finalidad tienda a la adecuación respecto a la ordenación."*





Por otra parte, en el referido al uso, el Anexo I de la Normativa Urbanística, para el Uso Global (Principal) Terciario Hotelero, contempla como un Uso Complementario y Asociado el Residencial Categoría 2ª en el mismo edificio, por lo que resultaría admisible el cambio de uso propuesto.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con el 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.