

Informe sobre a viabilidade do cambio de uso hoteleiro a asistencial dunha edificación existente nun solo urbanizable delimitado, ao abeiro do artigo 90.1 da LSG (Concello da Estrada, Expediente XCP-25/068)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 24.12.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (Núm. 76828/RX 3581234) oficio asinado polo Alcalde do Concello da Estrada no que formula a seguinte petición de informe sobre a viabilidade de cambio de uso nunha edificación existente:

"En data 19.11.2025, D. (...) solicitou que esta Alcaldía elevase directa consulta á Xunta Consultiva en materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo sobre a viabilidade urbanística do cambio de uso dunha edificación existente en Penarada (solo urbanizable delimitado, sector R-09 ao abeiro do PXOM); en concreto, de uso hoteleiro a asistencial para residencia da terceira idade.

A tal efecto, achegou unha información técnico-xurídica cuxa copia se xunta para os efectos do informe que se interesa."

Xunto co oficio achégase a instancia formulada polo particular na que expón:

"Que (...) es Propietario de la finca URBANA: (...), con un total de 8.000 m2 sobre el que existe una edificación, compuesta de planta baja y piso alto con destino a hotel. Que el mismo pretende llevar a cabo la promoción, en el bien identificado, de una residencia de personas mayores. Atendiendo a esto, se presentan los informes jurídico-técnicos que se entiende avalan en base a la normativa vigente el cambio de uso y las obras mínimas necesarias para dicho cambio, las cuales se entienden que son las mínimas imprescindibles que ajustándose a la normativa permiten el desarrollo de la actividad.

Que de tener a bien, se de traslado a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo con objeto de emitir informe al respecto de la viabilidad del cambio de uso que se expone y el alcance de las obras mínimas imprescindibles para el desarrollo de la nueva actividad, de ser el caso."

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 da Estrada solicita a emisión de informe sobre a viabilidade dun cambio de uso hoteleiro a asistencial dunha edificación existente nun solo urbanizable delimitado, así como do alcance das obras mínimas imprescindibles para o desenvolvemento da actividade.

Cómpre poñer de manifesto que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo*, que deberán ser analizados, en cada caso, polo concello no expediente administrativo tramitado a tal efecto.

Dito o anterior, na medida en que é posible analizar algunhas cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada en interpretación da normativa urbanística vixente, en concreto do artigo 90 da LSG, recentemente modificado, poden facerse as seguintes consideracións.

TERCEIRA.- O Concello da Estrada conta cun Plan xeral de ordenación municipal (PXOM) aprobado definitivamente por Orde do 03.06.2013 da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas. A Orde foi publicada no *Diario Oficial de Galicia* do 13.06.2013 en tanto que a normativa urbanística consta publicada no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 06.09.2013.

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, establece o seguinte:

"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 ás seguintes regras:

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

CUARTA.- Ao abeiro da disposición transitoria trece da anterior *Lei 9/2002*, relativa a asentamentos ao marxe do planeamento, o PXOM clasifica dentro do solo urbanizable delimitado, o ámbito do sector R-09 para o que se prevé un uso global



característico residencial e, en inferior porcentaxe, terciario xeral e terciario hoteleiro.

Conforme ao artigo 177.4 da Normativa urbanística do PXOM, relativo ás determinacións xerais para todo o solo urbanizable delimitado, o Plan parcial establecerá os correspondentes usos permitidos no seu ámbito en función do que especifique a correspondente ficha pormenorizada, e en calquera caso respectaranse escrupulosamente as condicións xerais de uso desa normativa.

As determinacións para o desenvolvemento do sector figuran na ficha número 9 do Anexo II da Normativa do Plan xeral, que fixa as Ordenanzas número 3 e 5 como referencia para concretar, respectivamente, o uso global característico residencial e os outros usos globais (terciario xeral e terciario hoteleiro) que se prevén no ámbito nunha porcentaxe inferior variable.

Tanto a *Ordenanza 3 de Edificación Unifamiliar* e como a *Ordenanza 5 de Edificación Terciaria*, reguladas nos artigos 143 e 145 da normativa urbanística, admiten como permitido o uso asistencial en edificio exclusivo nas categorías 1ª e 2ª, así definidas no artigo 122 da normativa urbanística:

- *Categoría 1ª: Centros asistenciais sen residencia colectiva tales como centros de día, clubs de anciáns, comedores comunitarios de voluntariado...*
- *Categoría 2ª: Centros asistenciais con residencia colectiva tales como residencias de anciáns, centros de acollida infantil e adultos, desintoxicación.*

Non consta iniciada a tramitación do Plan parcial.

QUINTA.- Baixo o título *"Edificios fora de ordenación"* 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.

A LSG suxeita ao réxime do apartado primeiro do artigo 90 de salvagarda do dereito patrimonializado da propiedade, 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.

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 ou, no solo rústico, da regulación directa contida no propio precepto respecto das condicións de intervención nas edificacións, construcións e instalacións que se encontren na mesma situación.

Este órgano consultivo tivo ocasión de pronunciarse sobre a aplicación 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 25/050 e 25/055 que están publicados na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas, dispoñibles na seguinte ligazón:

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

Pero a recente *Lei 5/2025, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*, clarificou a regulación das intervencións admisibles no réxime previsto no artigo 90.1 da LSG que quedou redactado co seguinte literal:

"1. Os edificios, construcións e instalacións erixidos con anterioridade á aprobación definitiva do plan 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.



O dito réxime permite manter o uso preexistente en todo caso, mesmo se se trata de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente, e autorizar os usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte aplicable.

En consecuencia, cando falta a ordenación detallada nas áreas remitidas a planeamento derivado, debe contrastarse o cumprimento do requisito esixido para o cambio de uso coas determinacións que estableza o plan xeral para o desenvolvemento do ámbito en cuestión, en canto á definición de usos globais e condicións para a súa concreción pormenorizada.

Sentado o contexto, e xa que o ámbito non conta con ordenación detallada, corresponde aplicar o réxime establecido no artigo 90.1 da LSG á edificación preexistente no sector R-09, que admite o cambio de uso hoteleiro a asistencial, por resultar permitido nas ordenanzas de referencia que establece o PXOM para o desenvolvemento do ámbito.

En canto ás posibilidades de intervención material, quedou clarificado na nova redacción do precepto que poderán realizarse as obras de conservación, reforma e reparación, así definidas no apartado 9 do Anexo I do Regulamento da LSG, aprobado polo *Decreto 143/2016, de 22 de setembro*:

- Obras de conservación: *"medidas e accións dirixidas a que os inmobles conserven as súas características e os seus elementos en adecuadas condicións, que non afecten a súa funcionalidade, as súas características formais ou o seu soporte estrutural, polo que non suporán a substitución ou a alteración dos seus principais elementos estruturais ou de deseño."*

Con carácter xeral, este órgano consultivo manifestou que cabería entender que teñen esta consideración as obras necesarias para dar cumprimento ao deber de conservación imposto polo artigo 135 da LSG ás persoas propietarias de toda clase de terreos, construcións, edificios e instalacións. Nomeadamente, as obras conducentes a conservarlos nas condicións legais para servir de soporte aos usos aos que están destinados e, en todo caso, nas de seguridade, salubridade, accesibilidade universal e ornato legalmente exixibles previstas na letra c) do citado precepto, así como as necesarias para satisfacer os requisitos básicos da edificación establecidos nas normas legais que lles sexan exixibles en cada momento, recollido na letra d).

- Obras de reforma: *"as intervencións que, podendo realizarse dentro e/ou fora dunha edificación, implican a substitución ou transformación de materiais, elementos ou partes destes, alterando ou non a súa estrutura e volumetría."*

- Obras de mantemento: *"as actividades cotiás, continuas ou periódicas, de escasa complexidade técnica realizadas sobre o soporte material do inmovible para que se manteñan as súas características, funcionalidade e lonxevidade, sen que se produza ningunha substitución ou introdución de novos elementos"*.



Mais, o artigo 90.1 da Lei tamén permite 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.

Será o concello o que debe valorar, á vista do proxecto e/ou documentación que consta no expediente municipal, se a intervención prevista, pode ter encaixe na regulación contida na normativa urbanística vixente.

CONCLUSIÓN

1.- O réxime previsto no artigo 90.1 da LSG será aplicable no caso dos edificios, construcións e instalacións existentes no solo urbanizable delimitado R-09, mentres non estea aprobada definitivamente a ordenación detallada do sector.

2.- O dito réxime permite manter o uso preexistente en todo caso, mesmo se se trata de usos non permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística vixente, e autorizar os usos permitidos pola ordenanza ou normativa urbanística que resulte aplicable. Cando non exista a ordenación detallada debe contrastarse o cumprimento deste requisito coas determinacións de uso que establece o plan xeral para o desenvolvemento do ámbito.

Ao abeiro do artigo 90.1 da LSG, no sector R-09 do PXOM da Estrada, admítase o cambio de uso hoteleiro a asistencial nunha edificación preexistente, dado que este uso resulta permitido nas ordenanzas de referencia que figuran na ficha de desenvolvemento do ámbito e as obras sinaladas no dito artigo.

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.

