

Informe sobre la viabilidad del cambio de uso hotelero la asistencial de una edificación existente en un suelo urbanizable delimitado, al amparo del artículo 90.1 de la LSG (Ayuntamiento de A Estrada, Expediente XCP-25/068)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 24.12.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (Núm. 76828/RX 3581234) oficio firmado por el Alcalde del Ayuntamiento de A Estrada en el que formula la siguiente petición de informe sobre la viabilidad de cambio de uso en una edificación existente:

"En fecha 19.11.2025, D. (...) solicitó que esta Alcaldía elevara directa consulta a la Xunta Consultiva en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre la viabilidad urbanística del cambio de uso de una edificación existente en Penarada (suelo urbanizable delimitado, sector R-09 al amparo del PGOM); en concreto, de uso hotelero la asistencial para residencia de la tercera edad.

A tal efecto, acercó una información técnico-jurídica cuya copia se junta a los efectos del informe que se interesa."

Junto con el oficio se acerca la instancia formulada por el particular en la que expone:

"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, si 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 si 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 de él Territorio y Urbanismo con objeto de emitir informe al respecto de la viabilidad de él 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."

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 A Estrada solicita la emisión de informe sobre la viabilidad de un cambio de uso hotelero a asistencial de una edificación existente en un suelo urbanizable delimitado, así como del alcance de las obras mínimas imprescindibles para el desarrollo de la actividad.

Es preciso poner de manifiesto que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, que deberán ser analizados, en cada caso, por el ayuntamiento en el expediente administrativo tramitado a tal efecto.

Dicho lo anterior, en la medida en que es posible analizar algunas cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada en interpretación de la normativa urbanística vigente, en concreto del artículo 90 de la LSG, recién modificado, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

TERCERA.- El Ayuntamiento de A Estrada cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por Orden del 03.06.2013 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. La Orden fue publicada en el *Diario Oficial de Galicia* del 13.06.2013 en tanto que la normativa urbanística consta publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 06.09.2013.

La disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece lo siguiente:

"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 a las siguientes reglas:

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

CUARTA.- Al amparo de la disposición transitoria trece de la anterior Ley 9/2002, relativa a asentamientos al margen del planeamiento, el PGOM clasifica dentro del suelo urbanizable delimitado, el ámbito del sector R-09 para lo cual se prevé un uso



global característico residencial y, en inferior porcentaje, terciario general y terciario hotelero.

Conforme al artículo 177.4 de la Normativa urbanística del PGOM, relativo a las determinaciones generales para todo el suelo urbanizable delimitado, el Plan parcial establecerá los correspondientes usos permitidos en su ámbito en función del que especifique la correspondiente ficha pormenorizada, y en cualquier caso se respetarán escrupulosamente las condiciones generales de uso de esa normativa.

Las determinaciones para el desarrollo del sector figuran en la ficha número 9 del Anexo II de la Normativa del Plan general, que fija las Ordenanzas número 3 y 5 como referencia para concretar, respectivamente, el uso global característico residencial y los otros usos globales (terciario general y terciario hotelero) que se prevén en el ámbito en un porcentaje inferior variable.

Tanto la Ordenanza 3 de Edificación Unifamiliar y como la Ordenanza 5 de Edificación Terciaria, reguladas en los artículos 143 y 145 de la normativa urbanística, admiten como permitido el uso asistencial en edificio exclusivo en las categorías 1ª y 2ª, así definidas en el artículo 122 de la normativa urbanística:

- *Categoría 1ª: Centros asistenciales sin residencia colectiva tales como centros de día, clubs de ancianos, comedores comunitarios de voluntariado...*

- *Categoría 2ª: Centros asistenciales con residencia colectiva tales como residencias de ancianos, centros de acogida infantil y adultos, desintoxicación.*

No consta iniciada la tramitación del Plan parcial.

QUINTA.- Bajo el título “*Edificios fuera de ordenación*” 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.

La LSG sujeta al régimen del apartado primero del artículo 90 de salvaguarda del derecho patrimonializado de la propiedad, exclusivamente, a aquellas construcciones que pueden presentar incidencias en el tráfico jurídico por carecer de garantía efectiva de mantenimiento del aprovechamiento de derecho atribuido al titular del bien.

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 o, en el suelo rústico, de la regulación directa contenida en el propio precepto respecto de las condiciones de intervención en las edificaciones, construcciones e instalaciones que se encuentren en la misma situación.

Este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse sobre la aplicación 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 25/050 y 25/055 que están publicados en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, disponibles en el siguiente enlace:

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

Pero la reciente *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, clarificó la regulación de las intervenciones admisibles en el régimen previsto en el artículo 90.1 de la LSG que quedó redactado con el siguiente literal:

"1. Los edificios, construcciones e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del plan urbanístico que resulten incompatibles con sus determinaciones por estar afectados por viarios, zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipaciones públicos quedarán incurso 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, salvo 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 cuáles 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.

Dicho régimen permite mantener el uso preexistente en todo caso, mismo si se trata de usos no permitidos por la ordenanza o normativa urbanística vigente, y autorizar los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte aplicable.

En consecuencia, cuando falta la ordenación detallada en las áreas remitidas al planeamiento derivado, debe contrastarse el cumplimiento del requisito exigido para el cambio de uso con las determinaciones que establezca el plan general para el desarrollo del ámbito en cuestión, en cuanto a la definición de usos globales y condiciones para su concreción pormenorizada.

Sentado el contexto, y ya que el ámbito no cuenta con ordenación detallada, corresponde aplicar el régimen establecido en el artículo 90.1 de la LSG a la edificación preexistente en el sector R-09, que admite el cambio de uso hotelero a asistencial, por resultar permitido en las ordenanzas de referencia que establece el PGOM para el desarrollo del ámbito.

En cuanto a las posibilidades de intervención material, quedó clarificado en la nueva redacción del precepto que podrán realizarse las obras de conservación, reforma y reparación, así definidas en el apartado 9 del Anexo I del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre:

- Obras de conservación: *“medidas y acciones dirigidas a que los inmuebles conserven sus características y sus elementos en adecuadas condiciones, que no afecten la su funcionalidad, sus características formales o su soporte estructural, por lo que no supondrán el relevo o la alteración de sus principales elementos estructurales o de diseño.”*

Con carácter general, este órgano consultivo manifestó que cabría entender que tienen esta consideración las obras necesarias para dar cumplimiento al deber de conservación impuesto por el artículo 135 de la LSG a las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones. Nombradamente, las obras conducentes a la conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a los usos a los que están destinados y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles previstas en la letra c) del citado precepto, así como las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en las normas legales que les sean exigibles en cada momento, recogido en la letra d).

- Obras de reforma: *“las intervenciones que, pudiendo realizarse dentro y/o había sido de una edificación, implican el relevo o transformación de materiales, elementos o partes de estos, alterando o no su estructura y volumetría.”*

- Obras de mantenimiento: *“las actividades cotidianas, continuas o periódicas, de escasa complejidad técnica realizadas sobre el soporte material del inmueble para que se*



mantengan sus características, funcionalidad y longevidad, sin que se produzca ningún relevo o introducción de nuevos elementos”.

Mas, el artículo 90.1 de la Ley también permite 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, salvo que resulte necesario para el cumplimiento de la normativa sectorial que pudiere resultar aplicable.

Será el ayuntamiento el que debe valorar, a la vista del proyecto y/o documentación que consta en el expediente municipal, si la intervención prevista, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

CONCLUSIONES

1.- El régimen previsto en el artículo 90.1 de la LSG será aplicable en el caso de los edificios, construcciones e instalaciones existentes en el suelo urbanizable delimitado R-09, mientras no esté aprobada definitivamente la ordenación detallada del sector.

2.- Dicho régimen permite mantener el uso preexistente en todo caso, mismo si se trata de usos no permitidos por la ordenanza o normativa urbanística vigente, y autorizar los usos permitidos por la ordenanza o normativa urbanística que resulte aplicable. Cuando no exista la ordenación detallada debe contrastarse el cumplimiento de este requisito con las determinaciones de uso que establece el plan general para el desarrollo del ámbito.

Al amparo del artículo 90.1 de la LSG, en el sector R-09 del PGOM de A Estrada, se admite el cambio de uso hotelero a asistencial en una edificación preexistente, dado que este uso resulta permitido en las ordenanzas de referencia que figuran en la ficha de desarrollo del ámbito y las obras señaladas en dicho artículo.

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 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.

