

EXPEDIENTE:	2022/00040171K
PROCEDIMENTO:	Plan xeral de ordenación municipal

O Pleno da Corporación do Concello de Santiago de Compostela na sesión ordinaria, que tivo lugar o 30 de novembro de 2022, adoptou o seguinte acordo:

Aprobación provisional da Modificación puntual do Título III do PXOM. Regulación de usos.

A proposta é do seguinte teor literal:

A xefa da Sección de Xestión Urbanística, con data 22 de novembro de 2022 e en relación coa *Modificación puntual do Título III do PXOM para a regulación dos usos*, emitiu o seguinte informe, ao que presta o seu conforme o secretario xeral do Pleno:

“1. CONTIDO E ALCANCE DA MODIFICACIÓN

A MP formúlase polos técnicos do Servizo municipal de Planeamento e Xestión, co obxecto principal de reformar a normativa de usos do vixente *Plan xeral de ordenación municipal* (PXOM).

Con esta finalidade, a MP afecta ás seguintes disposicións da Normativa Urbanística do PXOM:

- Normas xerais e condición de uso reguladas nos artigos 103 a 120 (Capítulo I do Título III).
- Ordenanza do sistema de equipamento e dotacións (artigo 136, Capítulo III do Título III).
- Ordenanzas reguladoras do solo urbano (artigos 138 a 151, Capítulo IV do Título III).
- Ordenanzas reguladoras do solo de núcleo rural (artigos 153 e 154, Capítulo V do Título III).
- Disposición final primeira (Derrogación e adaptación do planeamento anterior).
- Disposición final Decimosexta (Uso residencial comunitario).

Para coñecer con maior precisión o contido e alcance da MP, remítome ao acordo de aprobación inicial -adoptado polo Pleno Municipal o día 12.03.2021- así como ao resumo executivo elaborado consonte ao artigo 144.6 do RLSG.

A MP foi obxecto de avaliación ambiental estratéxica simplificada, emitíndose o preceptivo **informe ambiental estratéxico** (IAE) por resolución da Dirección Xeral de Calidade Ambiental, Sostibilidade e Cambio Climático de data 16.02.2021, publicada no Diario Oficial de Galicia o día 2.03.2021.

2. INFORMES SECTORIAIS

En cumprimento do disposto polo artigo 60.7 da LSG, con data 8.10.2021 a Dirección Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo emitiu informe sobre o resultado do tramite de **audiencia aos Concellos limítrofes** e dos informes sectoriais autonómicos preceptivos.

No referido trámite obtivéronse os informes do Concello de Boqueixón, da Dirección Xeral de Planificación e Protección Civil, da Subdirección Xeral de Recursos Minerais, do Instituto de Estudos do Territorio (IET), do organismo autónomo Augas de Galicia, da Axencia Galega de Infraestruturas e da Dirección Xeral do Patrimonio Cultural (DXPC). Os informes emitidos non formulan obxeccións ou reparos á Modificación proposta, indicándose polo IET a necesidade de referir na Memoria a incidencia sobre a paisaxe.

O Concello de Santiago solicitou informe á Delegación do Goberno, á Demarcación de Estradas do Estado en Galicia, e ás Direccións Xerais da Rede Ferroviaria, Aviación Civil e Telecomunicacións.

No expediente constan os informes emitidos pola Dirección Xeral de Planificación e Avaliación da Rede Ferroviaria, pola Dirección Xeral de Telecomunicacións e pola Demarcación de Estradas do Estado, todos eles favorables á Modificación.

Tendo xa transcorrido mais de seis meses dende a solicitude dos outros informes sectoriais, sen que se teña recibido resolución expresa, procede continuar o procedemento consonte ao disposto polo artigo 80.4 da Lei 39/2015 e normativa sectorial aplicable.

3. EXPOSICIÓN PÚBLICA

A MP aprobouse inicialmente polo Pleno Municipal o día 12.03.21 e someteuse a **información pública** durante o prazo de dous meses, mediante anuncios que para o efecto se publicaron no Diario Oficial de Galicia e no xornal *El Correo Gallego* o día 16.03.2021, así como no taboleiro de edictos do Concello.

Durante este trámite de información pública formuláronse 29 escritos de alegacións, que constan analizadas polo miúdo nun informe emitido pola arquitecta de Planeamento o día 31 de agosto de 2022.

A resultas das alegacións formuladas e outras cuestións suscitadas, estimouse conveniente introducir varios cambios no documento inicialmente aprobado, elaborándose en setembro de 2022 un documento reformado de aprobación provisional.

Con data 12 de setembro de 2022 o Pleno Municipal acordou abrir un novo trámite de exposición pública sobre os cambios introducidos, co obxecto de dar cumprimento ao esixido polos artigos 60.12 da LSG e 144.12 do seu Regulamento.

Para este fin publicáronse anuncios no Diario Oficial de Galicia número 175 e no xornal La Voz de Galicia. día 14 de setembro de 2022.

4. EXAME DAS ALEGACIÓNS PRESENTADAS

As alegacións presentadas no primeiro trámite de exposición pública avaliáronse en sendos informes, técnico e xurídico, emitidos o día 31 de agosto de 2022.

No segundo trámite de participación pública formuláronse un total de 541 escritos de alegacións, que se examinan nun informe asinado pola arquitecta municipal o 22 de novembro de 2022.

A maioría das cuestións suscitadas neste segundo trámite xa se analizaron nos informes emitidos con anterioridade, así como no acordo plenario de data 12.09.2022.

A apertura do novo trámite de exposición pública versaba unicamente sobre o contido das modificacións que se propuxo introducir sobre o proxecto inicialmente aprobado. Estas modificacións describíronse nun informe técnico, ao que expresamente remite tanto o acordo plenario como os anuncios de nova información pública.

A administración non podería introducir agora novas modificacións sobre outras determinacións -distintas das que motivaron o novo trámite de exposición-, agás xustificación de que non teñen carácter *substancial*. Pero ao se tratar dunha Modificación puntual, de alcance limitado, calquera cambio significativo podería acadar a consideración de substancial, posto que se trata dun *concepto xurídico indeterminado*, susceptible de diversas interpretacións.

Rematado o prazo de información pública presentouse unha alegación que solicita o cambio de clasificación urbanística -de rústico a urbanizable- da parcela catastral 15079C502000810000WF. A alegación é extemporánea e formula unha cuestión allea ao contido da presente MP, polo que non procede avaliala neste procedemento.

De seguido procédese a emitir unha resposta motivada ás distintas cuestións suscitadas nas alegacións presentadas neste segundo trámite de participación pública, afondando nos argumentos que xa foron verificados en informes anteriores. Esta resposta debe completarse coa do informe asinado pola arquitecta municipal en relación cos aspectos mais técnicos das alegacións formuladas.

a) Sobre a motivación da reforma

Na memoria da MP descríbense polo miúdo os criterios aplicados para acadar o obxectivo principal da reforma, dirixida a asegurar a prevalenza do uso característico nas ordenanzas residenciais da cidade.

A asignación de usos globais e pormenorizados é unha das facultades inherentes á potestade de planeamento urbanístico, expresamente atribuída pola lexislación do solo (artigos 5.1.c e 114 do RLSG). A *cualificación* do solo consiste non só en asignar o uso característico, senón tamén en regular a forma e proporción na que os outros usos poden acompañar ou coaduxar ao principal.

Nas ordenanzas residenciais o uso característico atribuído polo planeamento é o residencial, definido no PXOM vixente como o destinado a proporcionar *aloxamento permanente* ás persoas (artigo 105.1.a). O planeamento define tamén os usos complementarios, que son aqueles destinados a proporcionar servizos á poboación residente (comercial, oficinas, industrial, equipamento).

As actividades de aloxamento temporal non teñen a consideración de uso residencial, nin tampouco proporcionan un servizo directo á poboación residente. Porén, teñen a súa función no desenvolvemento urbano, e por ilo os plans adoitan integralas como

usos *compatibles*, mesmo *alternativos*, nas ordenanzas residenciais. Agora ben, para evitar que os usos compatibles acaben por desprazar ou substituír ao característico, o plan debe articular mecanismos que aseguren unha determinada proporción ou equilibrio.

Por este motivo a MP define e regula os usos característicos, complementarios e compatibles nas distintas ordenanzas, cos seguintes obxectivos principais:

- Preservar a función residencial da cidade e o dereito constitucional de acceso á vivenda.
- Garantir a prevaenza do uso residencial característico, e dos que proporcionan servizo á poboación residente, en especial naquelas zonas identificadas como *sensibles*.
- Acadar unha mestura equilibrada de usos.

b) Sobre a limitación do dereito de propiedade

A función social da propiedade esixe que os poderes públicos ordenen os usos do solo e das edificacións ao servizo do interese xeral e do dereito constitucional de acceso á vivenda (artigo 47 da Constitución Española).

O Texto refundido da Lei do Solo (TRLR) -aprobado polo RD lexislativo 7/2015- dispón que *o solo vinculado a un uso residencial pola ordenación territorial e urbanística está ao servizo da efectividade do dereito á vivenda* (artigo 3.4).

O citado TRLR afirma que *“o réxime urbanístico da propiedade do solo é estatutario, e resulta da súa vinculación a concretos destinos, nos termos dispostos pola lexislación”* (artigo 11.1). Dispón tamén que o dereito de propiedade do solo abrangue as facultades de uso, disfrute e explotación *consonte ao destino* atribuído pola normativa urbanística (artigo 12.1).

Así pois, a cualificación establecida polo planeamento urbanístico non restrinxe nin limita o dereito de propiedade, senón que o configura ou *“delimita”*; o dereito de propiedade inmobiliaria non confire a facultade de adicala a calquera uso ou actividade, senón só aos especificamente asignados pola ordenación urbanística.

c) Sobre os criterios da regulación das vivendas de uso turístico e outros establecementos de hospedaxe

As vivendas son edificacións ou unidades de edificación concibidas polo planeamento para albergar o uso residencial, definido como *“aloxamento permanente”* ou estable de residentes habituais (artigo 105.1.a do PXOM vixente).

Fronte a esta definición do uso residencial, o aluguer turístico das vivendas (VUT) representa unha actividade de hospedaxe que utiliza a vivenda para desenvolver un uso terciario de aloxamento temporal con finalidade turística, non residencial.

Nas ordenanzas de vivenda colectiva cualifícanse as plantas altas para uso residencial, mentres que nas plantas inferiores se ubican os usos complementarios que proporcionan servizos á poboación residente (comercial, oficinas, equipamento privado).

Posto que as actividades de hospedaxe non prestan un servizo directo aos residentes, o planificador debe integralas con cautela no tecido residencial, co fin de asegurar o necesario equilibrio de usos, favorecendo a cohesión social e a aproximación dos servizos á comunidade residente (artigo 3.3. g do TRLS).

Para realizar esa integración, a MP emprega as técnicas tradicionais de ordenación dos usos urbanísticos:

1. A zonificación: consiste en identificar as zonas *sensibles* ou especialmente vulnerables, determinantes para manter a función residencial dentro da cidade compacta. Son zonas de características diversas, pero todas elas xogan un papel relevante para compactar e vertebrar a cidade, polo que se considera esencial que manteñan os usos característicos (residencial e complementarios do residencial).

2. Usos terciarios en edificio exclusivo: A autorización dos usos terciarios ocupando edificación exclusiva é tamén unha técnica tradicional de ordenación de usos, aplicada nas distintas ordenanzas residenciais. Pero nas zonas identificadas como sensibles, a MP considera preciso asegurar a hexemonía do uso residencial característico -cos usos que o complementan na planta baixa- evitando que a ocupación dos edificios de uso terciario exclusivo supere o 15%.

3. Posición en planta: Os usos terciarios non exclusivos, alí onde se autorizan, admítense só nas plantas inferiores (baixa ou primeira) dos edificios residenciais. O uso de hospedaxe en vivendas é un uso terciario, consistente na prestación dun servizo ao público de aloxamento temporal; así pois, debe cumprir os mesmos criterios de posición no edificio que os outros usos terciarios non exclusivos, que se limitan ás plantas inferiores (baixas ou primeiras) dos edificios residenciais. O obxectivo desta limitación non é tanto evitar molestias aos veciños como preservar o uso residencial característico nas plantas altas e favorecer a cohesión da comunidade residente.

Aplicando os criterios sinalados, non é preciso cuantificar as VUT existentes, nin tampouco cantas se van poder implantar a resultas da MP. Como xa se explicou en informes anteriores, non se trata de establecer unha regulación reactiva, senón *proactiva*. Non se pretende fixar un número máximo ou *cupo* de VUT, senón só asegurar o predominio do uso característico e daqueles outros que o complementan, sen desprazalos nin substituílos.

A MP aplica os criterios de proporcionalidade, claridade, obxectivación, antelación, transparencia e accesibilidade esixidos pola normativa europea. Para ilo, emprega os seguintes criterios de ordenación da actividade de hospedaxe:

- Uso terciario compatible: Os usos de aloxamento temporal son usos terciarios -non residenciais- que non teñen a consideración de usos complementarios do residencial, posto que non proporcionan un servizo directo á poboación residente.

- Posición no edificio: De forma análoga á regulación dos outros usos terciarios, cando se admiten como *compatibles* nas ordenanzas de uso residencial, só se autorizan ocupando edificación exclusiva (grupo I), ou limitados á planta inferior das cualificadas para uso residencial (grupo II)

- Uso exclusivo en zonas sensibles: Nas zonas identificadas como sensibles, o uso de aloxamento temporal en edificio exclusivo (grupo I) só se autoriza cando os usos terciarios exclusivos cualificados non ocupan mais do 15% do ámbito.

- VUT en zonas sensibles: Nas zonas *sensibles*, cada edificio residencial deberá manter a proporción de 1 planta destinada a VUT – planta baixa ou primeira, segundo proceda ⁽¹⁾- por cada 5 plantas de uso residencial.

- VUT en zonas non sensibles: Fóra das zonas sensibles, a VUT pode situarse na planta inferior das destinadas ao uso residencial, en condicións análogas ás reguladas para os outros usos terciarios non exclusivos.

- VUT como uso asimilado ao residencial: Admítense as modalidades de aloxamento colaborativo, podendo as persoas residentes alugar determinados cuartos ou estancias dentro da súa vivenda habitual, ou compatibilizar o uso residencial estable da vivenda co aluguer turístico ocasional (cun máximo de 60 días ao ano).

Os obxectivos e os criterios da reforma son obxectivos e transparentes, e atópanse explicitados tanto na memoria da MP como nos acordos adoptados. Poderán compartirse ou non polas persoas interesadas, e poderán requirir outras accións coadxuvantes, pero non existe arbitrariedade, incoherencia nin falta de motivación na ordenación proposta.

Como xa se fixo constar no acordo adoptado en setembro de 2022, tanto o Tribunal de Xustiza da Unión Europea como o Tribunal Supremo avalan que o planeamento poida limitar as actividades de aloxamento turístico por razóns de interese xeral, baseadas na protección do dereito á vivenda e do parque residencial, así como do necesario equilibrio de usos do medio urbano. O Tribunal Superior de Xustiza do País Vasco, nunha sentenza que resultou confirmada en casación polo Tribunal Supremo (STS 1550/2020), afirma que mentres o uso residencial previsto no plan *“da resposta ás necesidades de vivenda da poboación”* e se dirixe a satisfacer o dereito constitucional á vivenda, as VUT *“se dirixen, non a satisfacer o dereito á vivenda, ao que é inherente o carácter estable que caracteriza ao domicilio habitual, senón a satisfacer circunstanciais necesidades de aloxamento temporal por razóns de turismo ou vacacións”*. Afirmar tamén que *“posto que o uso das VUT pode substraer do parque residencial previsto polo planificador para satisfacer o dereito á vivenda dos cidadáns un número indeterminado de vivendas para adicalas ao aloxamento turístico, uso completamente alleo ao residencial”*, o planificador atópase lexitimado e mesmo obrigado a promover a ordenación urbanística necesaria para preservar o uso residencial.

A STS antes citada confirma a sentenza de instancia e desestima o recurso de casación interposto pola Comisión Nacional de Mercados e Competencia contra a Modificación puntual do Plan xeral de Bilbao. Esta MP cualifica a vivenda de uso turístico como uso terciario, limitando a súa implantación ás plantas baixas dos edificios residenciais. O Tribunal afirma que as entidades locais están plenamente lexitimadas -e mesmo obrigadas- a promover a ordenación urbanística precisa para conciliar o dereito á vivenda coa utilización de determinadas vivendas para uso turístico. A sentenza refire un urbanismo cambiante, no que ten cabida a loita contra o vaciamiento residencial e contra a *gentrificación*, que altera a forma de vida dos residentes e deteriora a autenticidade dos lugares, expulsando da cidade aos seus residentes habituais.

¹ Dependendo de se a ordenanza permite ou non o uso vivenda en planta baixa

Convén non esquecer que a finalidade da reforma é garantir un desenvolvemento **sostible**, isto é, “*capaz de satisfacer as necesidades presentes sen comprometer a capacidade de que as futuras xeracións satisfagan as súas propias necesidades*” (2). Por iso non se trata de satisfacer a actual demanda de aloxamentos turísticos, senón de asegurar que no futuro a cidade siga mantendo a súa función residencial e de servizo á comunidade residente. Este obxectivo non vai en contra dun desenvolvemento sostible da actividade turística, mais ben ao contrario, posto que está orientada a preservar os especiais valores que fan que a nosa cidade sexa atractiva tamén para as persoas que a visitan.

d) Sobre a perda de residentes na cidade histórica

As vivendas de uso turístico son un fenómeno de recente expansión, favorecido en gran parte polo uso das plataformas dixitais de comercialización (*Airbnb* e similares). A súa regulación como actividade turística -suxeita á normativa de turismo, e excluída da lei de arrendamentos urbanos- é tamén recente en todas as Comunidades autónomas.

A “*hotelización*” das vivendas existentes non esixe grandes investimentos nin complexos trámites; resulta relativamente sinxela, en comparación con outros establecementos de aloxamento temporal (hoteis, hostais, etc.). Esta facilidade fai que as vivendas de uso turístico se expandan con extraordinaria rapidez, podendo chegar a *colonizar* e destruír en pouco tempo o tecido residencial da cidade.

No ámbito da cidade histórica, o plan vixente (PE-1) impediu con carácter xeral que puideran implantarse novas actividades de hospedaxe nas ordenanzas de uso residencial, tanto en vivendas como ocupando edificación exclusiva. Esta decisión baseouse na urxencia de deter o proceso de *turistización* da cidade, que é o resultado de diversos factores, pero que se veu acelerado polo auxe dos apartamentos e vivendas turísticas

Durante a pandemia paralizouse a actividade turística na cidade, pero tamén se fixeron mais evidentes os efectos adversos dunha excesiva dependencia do turismo, aprezándose o especial valor da función residencial e do comercio de proximidade.

Na actual dinámica das cidades sometidas a forte presión turística, os procesos de *turistización* e de *gentrificación* van sempre unidos, de xeito que un crecemento desproporcionado dos usos turísticos acelera a expulsión dos residentes, aínda cando tamén interveñan outros factores.

Non se pon en dúbida a necesidade de adoptar medidas que incentiven a rehabilitación dos edificios, o comercio de proximidade e os establecementos tradicionais. Pero estas medidas deberán adoptarse principalmente no marco da acción de *fomento* dos poderes públicos, que é distinta da normativa. O plan límitase a ordenar os usos do solo na forma mais axeitada para preservar a función residencial da cidade e acadar a mestura equilibrada de usos, pero non é competente para establecer medidas de fomento de determinadas actividades.

Con todo, a cidade histórica ordénase a través dun plan especial de protección e rehabilitación (PE-1), actualmente en proceso de revisión, no que se avaliarán as novas necesidades e os cambios que sexa preciso introducir na normativa.

² Brundtland Report, 1987

e) Sobre a esixencia de título habilitante de natureza urbanística

O sometemento a comunicación previa do inicio da actividade de VUT deriva do disposto na lexislación do solo de Galicia (artigo 142.3 da LSG), así como da específica definición do uso residencial que establece o vixente Plan xeral de ordenación municipal. Esta definición non é uniforme en todos os plans xerais, como tampouco a situación da nosa cidade é comparable coa das outras cidades galegas; pero si é asimilable á das cidades españolas e europeas que se viron obrigadas a adoptar hai tempo medidas de contención do aluguer turístico.

A ordenación dos usos urbanísticos é independente da regulación de actividades que poidan establecer as outras normativas aplicables en materia de arrendamentos urbanos, comercio, turismo, tributos, etc. O relevante para o planeamento son os efectos que o uso produce no medio urbano, mentres que a regulamentación sectorial obedece a criterios de distinta natureza, de carácter non urbanístico. Así o recoñece o mesmo Decreto 12/2017, cando dispón que “*o destino como vivenda de uso turístico non é posible se está prohibido pola ordenación de usos do sector*” (artigo 41.5).

Por iso a habilitación que concede a administración turística non substitúe ao título habilitante de natureza urbanística que deberá outorgar o Concello, a fin de comprobar se a actividade resulta compatible coa normativa urbanística de ordenación dos usos. Así o advirte tamén o Decreto, no seu artigo 42:

Esta habilitación para o desenvolvemento da actividade turística non exime ás persoas propietarias ou que comercialicen a vivenda da obriga de obter as autorizacións, permisos, licenzas e/ou informes que establezan as distintas normativas sectoriais e municipais que lle son de aplicación.

f) Sobre a identificación das zonas sensibles

Os criterios para identificar as zonas sensibles explícanse polo miúdo na memoria da MP, tanto na memoria informativa (apartado 3), como no Anexo I da Memoria xustificativa.

A MP non pretende delimitar zonas “*saturadas*” polos usos turísticos, senón só identificar aqueles ámbitos nos que cómpre protexer os usos característicos (residencial e complementarios) para preservar unha cidade viva e habitada.

A arquitecta municipal advirte no seu informe que a MP *non crea* zonas sensibles, senón que as identifica segundo os criterios expresados na memoria. Unha vez identificadas, o que se pretende é asegurar a hexemonía dos usos característicos, evitando que poidan substituírse de xeito ilimitado por outros compatibles. De feito, a MP podería non ter admitido ningún uso compatible en todas as ordenanzas residenciais do termo municipal, pero precisamente para evitar medidas desproporcionadas, identifica as zonas *especialmente vulnerables*. Estas zonas son as que configuran a cidade compacta ou desenvolven unha especial función *vertebradora* da actividade urbana, polo que é de especial interese asegurar que nelas prevalezan o uso residencial característico e os usos que o complementan.

No informe da arquitecta municipal recoñécese que as zonas sensibles teñen distinta orixe e representan a día de hoxe realidades moi diversas, pero conclúese que todas elas teñen en común o seu especial interese para manter a cidade viva e habitada, polo que comparten un mesmo obxectivo e idénticos criterios de regulación.

Nalgunhas alegacións oponse que esta zonificación é arbitraria, pero non se achegan motivos que fundamenten ese xuízo, tratándose dunha mera apreciación, que non se sustenta en ningún criterio obxectivo.

En todo caso, lémbrese que a MP prevé que se poidan aprobar plans especiais, para garantir a conservación ou a recuperación dos valores obxecto de protección, ou para corrixir situacións de desequilibrio na implantación de usos.

g) Sobre os criterios de regulación en altura e posición en planta das VUT

Neste punto me remito ao informe da arquitecta municipal, que refire os criterios aplicados, os cales constan tamén detallados en distintos apartados da MP.

Nalgunhas alegacións propónse efectuar unha especie de *gradación* ou *subzonificación* das diferentes zonas sensibles, de xeito que nalgúns ámbitos puideran admitirse VUT en edificios de altura inferior a B+5. Alegan que poderían tamén admitirse nas plantas altas, fixando un determinado cupo de VUT por edificio, por zona, ou mesmo por propietarios.

Estas propostas pretenden facilitar que calquera vivenda poida adicarse ao aluguer turístico, sempre que non se supere unha determinada cota ou proporción, a definir polo plan en cada zona ou en cada edificio. Pero o certo é que, para respectar esa cota ou ratio, as persoas interesadas viríanse obrigadas a “*competir*” entre elas para adicar a súa vivenda a uso turístico antes de que se esgote a cota fixada no plan. Dende este punto de vista, os criterios empregados na MP garanten unha maior obxectividade e transparencia, posto que calquera persoa pode coñecer con certeza e antelación cales vivendas poderían adicarse ao uso turístico e cales non.

A MP non pretende “*racionar*” as VUT, senón só que alí onde se implanten se manteña a prevalenza dos usos característicos atribuídos polo planeamento. Para ilo aplícanse criterios obxectivos, que gardan relación coa propia actividade e coa súa interacción cos outros usos.

h) Sobre o aloxamento colaborativo e a consideración de uso asimilado ao residencial

A MP non prohibe o aluguer turístico da vivendas cando responde a criterios de economía colaborativa. Neste senso a Comisión europea avala a diferenza de trato entre os provedores particulares (*peers*) e os provedores profesionais. Así, considera *peers* ou non profesionais a aqueles que ofertan o servizo de aloxamento de forma ocasional ou esporádica, propoñendo ao efecto parámetros obxectivos para diferenciarlos, como é un número máximo de 60-90 días ao ano ⁽³⁾. A Comisión considera desproporcionado prohibir o aluguer turístico ocasional, e propón que se limite a un número máximo de días ao ano, permitindo así aos cidadáns compartir as súas propiedades de maneira esporádica sen retiralas do mercado residencial. Cando o aluguer turístico se desenvolve en períodos superiores, a Comisión entende que excede do ámbito estrito da economía colaborativa, asimilándose a calquera actividade desenvolvida por unha persoa empresaria ou profesional.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones. *Unha Axenda Europea para a economía colaborativa*. COM (2016) 356 final

En coherencia cos criterios sinalados, a MP permite que os particulares poidan adicar a aluguer turístico as súas vivendas, en calquera zona da cidade -tamén nas zonas sensibles- e en calquera planta de uso residencial, sempre que acrediten a súa vinculación cun uso residencial estable na vivenda. Así, poderán alugar cuartos ou estancias dentro da vivenda na que residan habitualmente, ou poderán ceder a vivenda completa por períodos que non excedan de 60 días ao ano. Ambas as dúas opcións son modalidades de *aloxamento colaborativo* nas que a vivenda non perde o uso residencial, senón que o compatibiliza cun uso turístico esporádico ou ocasional nos termos recomendados pola Comisión Europea.

O período temporal de 60 días deriva da conveniencia de favorecer o aluguer da vivenda durante a tempada do curso universitario, que abrangue os meses de setembro a xuño. Pero non se invocan polos alegantes razón obxectivas que xustifiquen reducir ese período a só 30 días.

Por último, que o propietario sexa titular dunha ou de varias vivendas adicadas ao uso turístico carece de relevancia dende o punto de vista urbanístico, posto que os efectos que produce a súa implantación no tecido urbano non dependen de se un mesmo titular ten unha ou varias VUT. Non se trata de *racionar* as VUT por titular, senón só de establecer as condicións obxectivas para a desenvolver a actividade, sexa como uso compatible ou como uso asimilado ao residencial.

i) Sobre a prohibición das vivendas de uso turístico nas parcelas cualificadas para a construción de vivenda protexida

Cando o planeamento cualifica unha determinada parcela para a construción de vivenda protexida, obriga a que todas as vivendas que se constrúan na parcela se suxeiten a algún réxime de protección pública. Esta cualificación do solo exclúe a posibilidade de construír vivendas libres, agás cando a ordenanza o permite expresamente.

Os usos de hospedaxe tipo II son actividades de aloxamento temporal caracterizadas porque se desenvolven en vivendas; polo tanto, o inicio da actividade turística require que previamente se autorice a construción dunha vivenda. Pero se a cualificación da parcela esixe que as vivendas que se constrúan se sometan a un réxime de protección, non é posible autorizar que a vivenda se dedique ao aluguer turístico.

Nas parcelas cualificadas para vivenda protexida o plan pode admitir outros usos complementarios ou compatibles en planta baixa, pero nese caso a actividade xa non tería a consideración de tipo II segundo a MP, senón que se incluíría no tipo I, que só se admite ocupando edificación exclusiva.

A MP só distingue dous tipos de hospedaxe, porque considera que os efectos urbanísticos da actividade son diferentes segundo se realicen en vivendas (tipo II) ou en edificacións con uso exclusivo de hospedaxe (tipo I). Esta categorización atende a criterios puramente urbanísticos, distintos dos que poidan empregar as outras normativas especiais.

O uso hospedaxe tipo II abrangue calquera actividade de aloxamento temporal que se realice no interior dunha vivenda, con independencia de se a actividade se regula ou non pola normativa de turismo. Con esta definición o Plan xeral pretende incluír as diferentes modalidades de hospedaxe que poidan realizarse nas vivendas, xa se regulen pola normativa de turismo -como sucede hoxe coas VUT- ou por calquera

outra normativa específica. A normativa de turismo poderá definir distintas modalidades de hospedaxe, ou mesmo excluír outras do seu ámbito de aplicación, pero o determinante para o planeamento é que se trate dunha actividade de aloxamento temporal -non residencial- desenvolvida dentro dunha vivenda, isto é, ocupando un espazo concibido polo planificador para uso residencial.

Pola contra, o uso hospedaxe tipo I abrangue as modalidades de aloxamento que se realizan en locais ou en establecementos distintos da vivenda; esta definición incluíría as nomeadas “vivendas turísticas” polo Decreto 12/2017. As actividades de hospedaxe tipo I non ocupan espazos concibidos exclusivamente para uso residencial, senón que se desenvolven en edificios que poden adicarse integramente ao uso de hospedaxe, considerado como uso exclusivo e *alternativo* ao residencial. Excepcionalmente os albergues -que son tamén actividades de hospedaxe tipo I- poderían implantarse só na planta baixa a través da aprobación dun plan especial, se concorren as condicións requiridas.

j) Sobre a ordenación dos distintos tipos de establecemento comercial

A MP categoriza e define os distintos tipos de establecemento comercial, atendendo ao servizo que prestan aos residentes (comercio de proximidade) e outros criterios urbanísticos (mobilidade, etc.)

As diferentes ordenanzas de uso residencial admiten o uso comercial en planta baixa, pero sen vinculalo a determinados tipos ou categorías. Porén, a MP prevé que poidan aprobarse plans especiais, ou mesmo ordenanzas complementarias, coa finalidade de protexer o comercio de proximidade e outros usos considerados preferentes.

Polo tanto, serán os referidos instrumentos de desenvolvemento os que deberán abordar a regulación en detalle dos diversos tipos de uso comercial nos distintos barrios da cidade.

k) Sobre a ausencia de Estudo económico e informe de sostibilidade económica

O Estudo económico é un documento esixible a todos os instrumentos de planeamento que prevexan a execución de novos servizos ou dotacións, ou que modifiquen as previsións vixentes nese eido.

A MP ten un alcance estritamente normativo, e non esixe modificar as previsións do vixente Estudio económico-financeiro do PXOM, que se manteñen. Tampouco require elaborar a memoria de sostibilidade económica, posto que non define novas actuacións de transformación urbanística que poidan causar impacto na facenda local.

O informe de sostibilidade económica é preceptivo nos plans que ordenen actuacións de transformación urbanística (artigo 22.4 do TRLS). Estas actuacións son as definidas no artigo 7 do TRLS, podendo ser de *nova urbanización*, de *reforma ou renovación* da urbanización, ou de *dotación* (cando o incremento de aproveitamento esixe incrementar as dotacións públicas existentes). Só cando o plan establece algunha destas actuacións resulta necesario avaliar o custo que para a facenda local suporá manter os novos servizos, infraestruturas e dotacións resultantes en relación cos ingresos xerados pola posta en marcha da actuación.

Pero a MP non establece novas actuacións de transformación urbanística, nin tampouco altera os *usos produtivos xa cualificados*. Pola contra, pretende manter os

usos característicos das ordenanzas residenciais: o residencial estable nas plantas altas, e os terciarios complementarios do residencial nas plantas inferiores.

Como calquera MP que afecte á normativa de usos, poderá supoñer que se concedan mais ou menos licenzas de actividade ou de obras, pero non incorre no suposto legal que obriga a elaborar o informe de sostibilidade económica esixido polo artigo 22 do TRLS.

l) Sobre o réxime transitorio e os usos preexistentes

A MP non establece ningún réxime transitorio especial, de xeito que os usos e actividades preexistentes que se tiveran implantado ao abeiro da anterior normativa de usos poderán manterse e desenvolverse con normalidade.

Pero a MP non pode legalizar as VUT implantadas sen título municipal habilitante e en contra dos acordos de suspensión adoptados polo Pleno municipal. Estes acordos teñen carácter normativo, publicáronse no Diario Oficial de Galicia e nun xornal -coa información dos recursos procedentes- e por tanto vinculan tanto á administración como á cidadanía. Posto que a finalidade da suspensión previa era impedir que se puideran consolidar usos contrarios á nova ordenación durante o proceso de elaboración da reforma, o planeamento incorrería agora nunha *reserva de dispensación* se consolidase as actividades que se implantaron contradicindo os efectos xurídicos da suspensión.

A habilitación regulada no Decreto 12/2017 non escusa a obriga de obter o título habilitante municipal de natureza urbanística, pois así o advirte expresamente o mesmo Decreto no seu artigo 42, antes citado.

Por outra banda, no ámbito do PE-1, a xurisdición contencioso-administrativa confirmou que o Plan especial aprobado no ano 1997 só permitía o uso hoteleiro ocupando edificación exclusiva, polo que en ningún caso serían conformes co plan anterior as VUT existentes no ámbito das ordenanzas residenciais do PE-1.

Polo tanto, a administración municipal atópase legalmente obrigada a adoptar as medidas de reposición da legalidade que sexan procedentes.

O réxime de "*fora de ordenación*" aplícase ás edificacións e instalacións incompatibles coa nova ordenación, pero non aos usos e actividades. Cuestión distinta é que os usos preexistentes poidan manterse cando debido ao tempo transcorrido xa non proceda adoptar medidas de reposición da legalidade.

En todo caso, a MP prevé que se aprobe unha ordenanza complementaria que regule as distintas situacións de incompatibilidade dos usos preexistentes coa nova ordenación.

m) Sobre outras cuestións

No relativo a outras cuestións suscitadas, como son a transformación dos locais de uso comercial en vivendas, ou cuestións mais específicas no ámbito da ordenanza 10 ou do PE-10 R, ou na regulación do uso industrial, remítome ao informe da arquitecta municipal.

No que atinxe á consideración dos usos auxiliares/asimilados do industrial, entendo que non existe inconveniente en rectificar neste punto a redacción dos apartados 3 e 4

do artigo 115. Esta modificación non é substancial, porque afecta unicamente á tipificación dos usos auxiliares, en coherencia coa definición do artigo 105.B, pero non supón engadir actividades distintas das xa previstas na regulación funcional do uso industrial.

Conclusión

Con base nas consideracións que acabamos de expoñer, conclúese que non procede modificar o contido substancial do documento reformado elaborado en setembro de 2022, que foi sometido a información pública en cumprimento do acordo adoptado o 12.09.2022.

Sen prexuízo do anterior, no documento que se somete a aprobación provisional procedeuse a rectificar os apartados 3 e 4 do artigo 115, considerando como usos auxiliares -en lugar de asimilados- os seguintes:

Usos representativos como oficinas, salas de conferencias, bibliotecas e arquivos, espazos para descanso, comedores directamente relacionados coa actividade empresarial e outros análogos.”

5. PROPOSTA DE APROBACIÓN PROVISIONAL

Consonte ao informe emitido e en cumprimento do disposto polos artigos 60.13 da LSG e 144.13 do RLSG, propónse ao Pleno Municipal, previo ditame que deberá emitir a Comisión Informativa de Urbanismo, Infraestruturas, Vivenda, Medio Ambiente, Medio Rural e Servizos, adoptar o seguinte **ACORDO**:

Aprobar provisionalmente a Modificación puntual do Título III do PXOM para a regulación dos usos, segundo o documento elaborado polos servizos técnicos de Planeamento e Xestión Urbanística.

En cumprimento do que dispoñen os artigos 60.13 da Lei 2/2016 do solo de Galicia e 144.13 do seu Regulamento, o expediente remitirase á Consellería competente en materia de urbanismo, a fin de que emita o informe preceptivo e vinculante, previo á aprobación definitiva.

Á vista da proposta transcrita e máis do ditame favorable da Comisión Informativa de Urbanismo, Infraestruturas, Vivenda, Medio Ambiente, Medio Rural e Servizos correspondente a súa sesión ordinaria do pasado día 25, o Pleno da Corporación por 13 votos a favor correspondentes aos concelleiros e concelleiras presentes dos grupos municipais do PSdeG-PSOE e CA (8 PP e 5 CA), 8 votos en contra correspondentes aos concelleiros e concelleiras do grupo municipal do PP, e 3 abstencións correspondentes aos concelleiros e concelleiras do BNG e N/A (2 BNG e 1 N/A), polo tanto co quórum da maioría absoluta do número legal de membros da Corporación, acorda:

Aprobar provisionalmente a Modificación puntual do Título III do PXOM para a regulación dos usos, segundo o documento elaborado polos servizos técnicos de Planeamento e Xestión Urbanística.

En cumprimento do que dispoñen os artigos 60.13 da Lei 2/2016 do solo de Galicia e 144.13 do seu Regulamento, o expediente remitirase á Consellería competente en materia de urbanismo, a fin de que emita o informe preceptivo e vinculante, previo á aprobación definitiva.