

**Informe sobre exigibilidad de la presentación de la comunicación previa para el inicio de la actividad prevista en el artículo 24 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, cuando exista una licencia de uso provisional (Ayuntamiento de Caldas de Reis – Expediente XCP - 25/007)**

## ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 19.02.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 16589/RX 467314) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Caldas de Reis, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

### *I. ANTECEDENTES*

- 1.- Consta presentada en este Ayuntamiento comunicación previa de inicio de actividad para uso comercial.*
- 2.- La actuación se proyecta sobre una parcela clasificada en el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) como suelo urbanizable (SP-4-I).*
- 3.- La edificación cuenta licencia urbanística de obra otorgada con carácter previo a la aprobación del planeamiento, por lo que en la actualidad se encontraría en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo 90.1 LSG y 204.1 RLSG.*

### *II. OBJETO DE LA CONSULTA*

*[...]*

*En la actualidad se pretende la implantación de un nuevo uso comercial, diferenciado del existente con carácter previo en la edificación, en una parcela clasificada como suelo urbanizable, sin que se la prevé la ejecución de obra alguna.*

### SOLICITO

**ÚNICO.-** *La emisión del informe previsto en el artículo 2.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre los siguientes extremos:*

- 1.- Si la licencia de uso de carácter provisional habilitaría directamente para el ejercicio de la actividad, o precisaría, igualmente la presentación de la comunicación previa prevista en*

*el artículo 24 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, para el inicio de la actividad.”*

## 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 Caldas de Reis cuenta con Plan general de ordenación municipal, (PGOM) aprobado parcialmente el 22.12.2016 y definitivamente el 11.10.2018, publicado en el *Diario Oficial de Galicia* del 11.02.2018 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* el 15.03.2019.

El PGOM fue aprobado provisionalmente antes de la entrada en vigor de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG), por lo que, en virtud de la disposición transitoria segunda de la Ley, este instrumento está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*.

A su vez, 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.”*

**TERCERA.-**Según consta en las fichas de gestión del PGOM el ámbito de suelo urbanizable SP-4-I abarca un ámbito sin ordenación detallada de 42.222 m<sup>2</sup>, con la previsión de un sector de uso global industrial. Se cita en la ficha como referencia la ordenanza 6 del PGOM, bajo tipologías A, B o C.

Para la Ordenanza 6 el artículo 9.1.32 de la normativa urbanística del PXOM establece como uso permitido el comercio en todas las categorías, en cualquier grupo, excepto en los núcleos de uso predominantemente residencial en los que se prohíbe la 1a categoría y el grupo D.

Según la solicitud municipal, se pretende la implantación de un nuevo uso comercial, diferenciado del existente con carácter previo en la edificación, en una parcela de ese suelo urbanizable, sin que se prevea la ejecución de obra ninguna.

Se indica en el escrito municipal que en la actualidad la edificación se encontraría en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo 90.1 de la LSG.

Mas en la consulta se menciona el articulado relativo al régimen de usos y obra provisionales, y se solicita resolver si una licencia de uso de carácter provisional habilitaría directamente para el ejercicio de la actividad, o precisaría, igualmente, de la presentación de la comunicación previa prevista en el citado artículo 24 de *la Ley 9/2013, de 19 de diciembre*.

**CUARTA.-** Tal como establecen los artículos 142 de la LSG y 348 del *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la LSG* (en adelante, RLSG), tanto la licencia urbanística como la comunicación previa tienen por finalidad el sometimiento al control municipal de los actos de edificación y uso del suelo. Todo acto de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo requerirá, para su lícito ejercicio, de licencia o comunicación previa, según establece la legislación del suelo.

El citado régimen de intervención administrativa previsto en la normativa urbanística vigente debe aplicarse de manera integrada con el régimen jurídico y los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas, regulado expresamente en la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre*.

Dicha ley suprimió, con carácter general, la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad y establece un régimen jurídico único de comunicación previa de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial, previsto en su artículo 23.

El artículo 24.2 de *la Ley 9/2013, de 19 de diciembre*, especifica que si para el desarrollo de la actividad es precisa la realización de una obra, la documentación exigida se presentará con la comunicación previa prevista en la normativa urbanística o con la solicitud de licencia de obra, si procediere. Una vez terminada la obra, se presentará comunicación previa para el inicio de la actividad.

A la vista de la anterior regulación, con carácter general el régimen municipal de intervención sobre la actividad es la comunicación previa, pero para la realización de las obras debe acudir al mecanismo que establezca la legislación urbanística.

Cuando la actividad no lleva asociada la realización de obras, la regulación integrada para el ejercicio de actividades de la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre*, no exige la presentación de una comunicación adicional a la regulada para la actividad en su artículo 24.1, siendo por lo tanto innecesario presentar ningún título urbanístico previo para la implantación del uso.

Es decir, con carácter general, en el régimen común de intervención de la actividad previsto en la legislación autonómica, la comunicación de inicio de actividad o apertura de establecimiento, regulada en el artículo 24.1 de la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre*, exigible también en supuestos regulados en el artículo 27.3 de dicha ley, no precisa de



una previa o simultánea existencia de un “*título habilitante de uso urbanístico*” para el inicio del acto del uso suelo.

La comunicación previa presentada cumpliendo con todos los requisitos del artículo 24.1 de la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre*, constituye un acto jurídico del particular que, de acuerdo con dicha ley, habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y faculta a la Administración pública para verificar la conformidad de los datos que en ella se contienen (artículo 25.1 de la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre*).

Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa estamos ante un régimen especial, que es el de los usos de carácter provisional regulados en el artículo 89 de la LSG, el cual constituye una excepción al principio general de ejecución del planeamiento urbanístico conforme a sus determinaciones, y en consecuencia presenta ciertas singularidades.

Así, además de la obligatoriedad de la observancia de los planes, el artículo 89 de la LSG habilita a autorizar usos y obras de carácter provisional 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.

No se admiten como usos provisionales los residenciales ni los industriales y, en todo caso, usos y obras deberán cesar y derribarse, respectivamente, 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.

E interesa aquí que tal como establece el artículo básico 13.2.d) del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*, citado en la consulta, la eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.

Por lo que en definitiva, cabe deducir que para los usos de carácter provisional es preceptivo conseguir la autorización municipal condicionada, que debe ser asumida por el promotor y objeto de la inscripción registral, como requisito previo para el inicio del ejercicio de la actividad.

Pero estos usos provisionales también están sujetos a la normativa técnica y sectorial que les resulte de aplicación así como a las reglas de intervención administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo de la *Ley 9/2013*, señalados en los artículos 24.1 y 27.3 de la *Ley*, ya que esa legislación no contempla excepciones para aquellos usos autorizables en precario.

El régimen común de intervención de la legislación urbanística autonómica no establece de manera expresa que los usos provisionales estén sujetos a licencia urbanística municipal, mas parece que este es el mecanismo de intervención municipal exigible, dado el carácter excepcional de este régimen jurídico y que los usos de carácter provisional solo pueden iniciarse condicionados a lo que autorice la administración municipal.

No obstante, la existencia de una licencia de uso provisional no presupone validar todos los requisitos vinculados a la puesta en funcionamiento del uso o actividad, resultando exigible, en todo caso, la presentación de la comunicación previa prevista en el artículo 24.1 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, con la documentación exigida en la referida normativa.

## CONCLUSIÓN

1.- Cuando se pretenda llevar a cabo una actividad que no lleva asociada la realización de obras, la comunicación de inicio de actividad o apertura de establecimiento, regulada artículo 24.1 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, exigible también no supuestos regulados en el artículo 27.3 de dicha ley, no precisa de la previa o simultánea existencia del título habilitante municipal de naturaleza urbanística para el inicio del acto del uso suelo.

Conforme al artículo 25.1 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, la comunicación previa presentada cumpliendo con todos los requisitos constituye un acto jurídico del particular que, de acuerdo con dicha ley, habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y faculta a la Administración pública para verificar la conformidad de los datos que en ella se contienen.

2.- Los usos de carácter provisional, sin obras asociadas, amparados en el régimen del artículo 89 de la LSG, están igualmente sujetos a las reglas de intervención administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre.

Los usos de carácter provisional requieren de la preceptiva autorización municipal bajo las condiciones indicadas en el artículo 89 de la LSG, que deben ser expresamente aceptadas por el promotor e inscritas en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria, resultando exigible en todo caso la presentación de la comunicación previa prevista en el artículo 24.1 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, con la documentación exigida en la referida normativa.

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.