

Informe sobre a vixencia de usos e obras provisionais no ámbito dun proxecto sectorial dun parque empresarial (Concello da Guarda, Expediente XCP-25/039)

ANTECEDENTES

I.- O 27.06.2025 tivo entrada no Rexistro Electrónico Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2025/1822301) un oficio asinado polo alcalde do Concello da Guarda no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo en relación ao Proxecto sectorial do parque empresarial da Guarda - O Rosal, aprobado definitivamente polo Consello da Xunta o 10.05.2007:

« [...] Con data 10.09.2024 un particular adquire, por compra á entidade mercantil SUELO EMPRESARIAL DEL ATLÁNTICO, S.L., unha parcela rústica de 1.530 m² que se corresponde coas seguintes referencias catastrais: 36023A006001130000UM e 36023A006001150000UK. En ditas parcela preténdese a edificación dunha nave de estrutura metálica para usos agro-forestais.

Segundo a documentación de aprobación definitiva do plan sectorial descargada do Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia (SIOTUGA en adiante), ámbalas dúas parcelas están completamente integradas no ámbito do parque empresarial, estando afectas por distintos tipos de solo; parcela edificable de uso industrial, solo destinado a viario público e solo destinado a espazo libre. [...]

2.- CONSULTA

Tendo en conta o exposto, e considerando vixente a ordenación aprobada definitivamente en maio do 2007, presentamos as seguintes consultas á súa consideración:

1.- Dentro do ámbito delimitado do Parque Empresarial, é posible autorizar usos provisionais en calquera parcela existente ou en aquelas resultantes dunha agrupación.

De ser o caso;

¿Cal sería a normativa urbanística de aplicación para determinar os usos autorizables e os parámetros urbanísticos de aplicación?

¿Pódese ocupar a superficie que, a ordenación aprobada polo Plan Sectorial, determina como viario público, zonas libres ou están destinados a equipamento?

2.- En relación co artigo 204 do RLSG:

¿Pódese considerar una nave de uso agro-forestal (non industrial), construída en estrutura metálica, como unha instalación facilmente desmontable?»

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



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.

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.

En todo caso, poden facerse as seguintes consideracións sobre a interpretación da normativa urbanística vixente relacionada coa consulta formulada.

SEGUNDA.- O Concello da Guarda conta cun Plan xeral de ordenación urbana aprobado definitivamente pola Comisión Provincial de Urbanismo o 29.07.1993, e publicado o acordo e a súa normativa no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 22.10.1993 e 02.11.1993, respectivamente.

Este planeamento opera baixo o réxime de vixencia do apartado 2 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG).

Pero, en todo caso, prevalecen as determinacións dos instrumentos do territorio definidos no artigo 19 da *Lei 1/2021, do 8 de xaneiro, de ordenación do territorio de Galicia* (LOT), nos termos que estes regulen e segundo as regras establecidas no artigo 20 da referida LOT.

Por Acordo do Consello da Xunta de Galicia do 07.11.2007 aprobouse definitivamente o proxecto sectorial do parque empresarial da Guarda-O Rosal e o seu Proxecto de urbanización. O dito acordo consta publicado no DOG do 16.05.2007.

O ámbito delimitado abrangue un único sector que afecta a solos localizados nos Concellos do Rosal e da Guarda e inclúese no listado de actuacións en tramitación do *Plan sectorial de ordenación de áreas empresariais da Comunidade Autónoma de Galicia* (PSOAG) aprobado polo Acordo do 30.04.2014, adoptado polo Consello da Xunta de Galicia e publicado no DOG do 28.05.2014.

A LOT establece na súa disposición transitoria terceira que as referencias e as remisións da lexislación e dos instrumentos de ordenación do territorio aos proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal na derogada *Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do*

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



territorio de Galicia, poderán considerarse realizadas aos proxectos de interese autonómico.

Así mesmo, a disposición adicional quinta da LOT establece que a planificación e ordenación das áreas empresariais de interese autonómico reguladas na *Lei 3/2022, do 18 de outubro, de áreas empresariais de Galicia*, realizarase mediante os instrumentos previstos nela, sen prexuízo da aplicación do disposto na presente lei para as cuestións nas que a mesma se remita ou para as que non estean expresamente reguladas na lei sinalada.

A estes efectos, a disposición transitoria segunda da Lei 3/2022, do 18 de outubro, establece a seguinte regra temporal para a tramitación dos instrumentos de ordenación e dos instrumentos de desenvolvemento e execución dos ámbitos contemplados no PSOAEG vixente e dos ámbitos correspondentes aos proxectos sectoriais e proxectos de interese autonómico aprobados con anterioridade á entrada en vigor da lei:

"1. A ordenación dos ámbitos definidos no Plan sectorial de ordenación de áreas empresariais na Comunidade Autónoma de Galicia, aprobado definitivamente por acordo do Consello de la Xunta de Galicia do 30 de abril de 2014, realizarase conforme aos criterios establecidos e mediante os instrumentos contemplados na presente lei, coas seguintes excepcións:

a) Cando no momento da aprobación da lei estivese iniciada a tramitación do correspondente proxecto sectorial ou proxecto de interese autonómico, será de aplicación o réxime xurídico anteriormente aplicable. [...]"

Logo, resta indicar que o artigo 60.1 da LOT establece que os instrumentos de ordenación do territorio terán vixencia indefinida, sen prexuízo do establecido nos artigos 49 e 50 desa Lei respecto á caducidade dos proxectos de interese autonómico, que neste caso non consta acordada.

En consecuencia, para determinar o réxime aplicable aos terreos obxecto da consulta debe atenderse ao contido do proxecto sectorial do parque empresarial da Guarda-O Rosal neste momento vixente, que prevalece sobre as determinacións do planeamento urbanístico municipal, resultando de aplicación o réxime do solo urbanizable, que conta coa ordenación pormenorizada determinada no instrumento de ordenación do territorio aprobado.

TERCEIRA.- Sentado o contexto, o concello consulta se dentro do ámbito delimitado do Parque empresarial é posible autorizar usos provisionais; cal sería a normativa urbanística de aplicación para determinar os usos autorizables e os parámetros urbanísticos de aplicación; se resulta posible ocupar superficies dotacionais públicas e, finalmente, se unha unha nave de uso agro-forestal é unha instalación facilmente desmontable.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



Pois ben, conforme ao artigo 48.2 da LOT, a aprobación definitiva dos proxectos de interese autonómico determina o réxime de dereitos e deberes aplicable para a súa execución, de conformidade coa clase de solo que os mesmos determinen e segundo o disposto na normativa urbanística de aplicación.

En consecuencia, resultan autorizables pola administración municipal obras e usos provisionais nos terreos delimitados nun proxecto sectorial, en aplicación do réxime previsto no artigo 89 da LSG, sempre que se cumpran os presupostos legais esixidos neste precepto, que establece:

“1. Malia a obrigatoriedade da observancia dos plans, poderán autorizarse usos e obras de carácter provisional en solo urbano non consolidado, solo urbanizable e terreos afectados a sistemas xerais en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial.

2. Os usos e obras provisionais deberán cesar e derrubarse cando o acordase o concello, sen dereito a indemnización. A autorización aceptada polo propietario farase constar baixo as indicadas condicións no rexistro da propiedade.

As obras executadas para usos provisionais deberán ser as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables. Non se admiten como usos provisionais os residenciais nin os industriais”.

A Comisión Permanente da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio tivo ocasión de pronunciarse sobre o réxime de usos e obras de carácter provisional regulado no artigo 89 da LSG, nos informes XCP 22/002; XCP 22/050; XCP 23/017; XCP 24/053 e XCP 25/007, que están publicados na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas na seguinte ligazón:

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

CUARTA.- En canto aos parámetros urbanísticos de aplicación, hai que aclarar que os usos de carácter provisional regulados no artigo 89 da LSG constitúen unha excepción ao principio xeral de execución do planeamento urbanístico conforme as súas determinacións, e en consecuencia presentan certas singularidades.

Así, maila a obrigatoriedade da observancia dos plans, o artigo 89 da LSG habilita a autorizar usos e obras de carácter provisional en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e sexan as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



Non se admiten como usos provisionais os residenciais nin os industriais e, en todo caso, os usos e obras deberán cesar e derrubarse, sen dereito a indemnización cando o acorde o concello. A autorización aceptada polo propietario farase constar baixo as indicadas condicións no rexistro da propiedade.

Polo que o único requisito de contraste relativo a parámetros urbanísticos de aplicación é que os ditos usos e obras non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e que non comporten usos residenciais ou industriais.

Así mesmo, o artigo 89 da LSG resulta de aplicación ao solo urbano non consolidado, solo urbanizable e terreos afectados a sistemas xerais en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente. Eses últimos teñen cualificación dotacional pública, o que evidencia que podería ser posible ocupar con usos e obras provisionais terreos destinados a viario público, zonas libres ou equipamentos.

Logo neste caso, a ordenación detallada do solo urbanizable se establece no PIA vixente, polo que haberá que atender ás prohibicións expresas reguladas na correspondente ordenanza zonal contida na normativa dese instrumento de ordenación territorial.

Nomeadamente, conforme aos artigos 3.2.2 e 3.2.3 da normativa do PIA na Zona 1 Áreas de actividades empresariais, resultan expresamente prohibidas as actividades insalubres, nocivas e perigosas, e nas parcelas enumeradas no artigo 3.2.2, prohíbense ademais usos de ocio e recreo, sendo por tanto admisibles como usos provisionais todos os restantes non industriais nin residenciais.

Finalmente, en canto ao alcance das obras amparadas neste réxime provisional cabe transcribir a explicación do informe XCP 22/050:

«Para responder á cuestión suscitada, resulta imprescindible partir de que a autorización de usos e obras provisionais, tal e como vén sinalando reiterada xurisprudencia (Sentenza do Tribunal Supremo do 8438/1999, do 23 de decembro, entre outras) constitúe unha excepción ao principio xeral de execución do planeamento conforme ás súas determinacións, o que comporta que no seu outorgamento debe seguirse un criterio restritivo.

O carácter provisional foi analizado pormenorizadamente pola xurisprudencia e para estes efectos a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia núm. 224/2021, do 26.04.2021, estableceu como notas características dos usos e obras provisionais as seguintes:

“a) Que se deduxa das propias peculiaridades construtivas intrínsecas á obra que se pretende realizar, sexa pola súa lixeireza, polo seu carácter desmontable ou porque só ofrezan proveito para situacións efémeras e determinadas.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



b) Que, de circunstancias ben definidas, extrínsecas, obxectivas e concomitantes á obra ou uso, se deduza que só teñen que servir para suceso ou período concreto, determinado no tempo e con total independencia da vontade do petionario (...)."

Por último, a provisionalidade fai referencia á "facilidade da súa desmontaxe" e non á mera posibilidade. Neste sentido, a sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia núm. 1035/2007, do 5 de decembro (recurso 4109/2006) puntualiza que "Cos medios e procedementos que ofrece a moderna técnica case calquera construción pódese desmontar e reconstruír, polo que esa simple posibilidade non é o único parámetro que hai que considerar á hora de cualificar unha instalación como facilmente desmontable, senón que hai que contrastalo co test da permanencia ou transitoriedade, vindo a ser algo moito máis cercado aos criterios que distinguen as cousas mobles das inmobles no artigo 334 do Código Civil nos seus números 3º, 4º ou 6º".

En definitiva, a provisionalidade dos usos e obras debe apreciarse nas súas características técnicas, construtivas, o investimento que se vai realizar, a súa posibilidade de reutilización, a facilidade da súa desmontaxe, as perdas polo cesamento da actividade, a temporalidade do seu uso, etc, posto que se trata de evitar que o uso ou obra teña vocación de permanencia indefinida ata o inicio do procedemento de xestión, dada a falta de definición dos parámetros de ordenación detallada da implantación que son esixibles, en todo caso, ás actuacións definitivas ou, se se quere, de permanencia definida.

Neste caso, semella que o sistema construtivo proposto, con sistemas modulares e prefabricados que poden reducir os prazos de execución da obra, non implica de forma inequívoca unha facilidade na súa desmontaxe, debido aos elementos construtivos e instalacións da edificación, podendo ademais ser precisa unha demolición se a desmontaxe non é viable. Desta forma, denótase unha clara vocación de permanencia da edificación proposta a pesar do sistema construtivo.

Ademais, a natureza provisional do uso, xustifícase polo interesado "por razóns sanitarias, que poidan auxiliar o aloxamento temporal de hóspedes, para con iso garantir as medidas sanitarias e de distanciamento social, fixadas polas autoridades competentes (...)", medidas sanitarias que non operan na data actual, o que descarta o factor de temporalidade esixible para aplicación do artigo 89 da LSG. »

En atención ao exposto, será o concello o que deba determinar no correspondente expediente e á vista da documentación obrante no mesmo, o encaixe da actuación pretendida no réxime do usos e obras provisionais do artigo 89 da LSG.

CONCLUSIÓNS

1.- O artigo 89 da LSG habilita para autorizar usos e obras de carácter provisional en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente, sempre que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e sexan as mínimas imprescindibles para permitir unhas instalacións facilmente desmontables.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



Non se admiten como usos provisionais os residenciais nin os industriais e, en todo caso, usos e obras deberán cesar e derrubarse, sen dereito a indemnización, cando o acorde o concello.

2.- Os usos e obras provisionais amparados no artigo 89 da LSG non están suxeitos a parámetros urbanísticos, polo que o único requisito é que non estean expresamente prohibidos polo planeamento xeral nin pola lexislación sectorial e que non comporten usos residenciais ou industriais.

3.- Así mesmo, o artigo 89 da LSG resulta de aplicación ao solo urbano non consolidado, solo urbanizable e terreos afectados a sistemas xerais en tanto non se inicie o procedemento de xestión correspondente. Eses últimos teñen cualificación dotacional pública, o que evidencia que podería ser posible ocupar con usos e obras provisionais terreos destinados a viario público, zonas libres ou equipamentos.

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.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

