

Informe sobre la vigencia de usos y obras provisionales en el ámbito de un proyecto sectorial de un parque empresarial (Ayuntamiento de A Guarda, Expediente XCP-25/039)

ANTECEDENTES

I.- El 27.06.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico General de la Xunta de Galicia (núm. 2025/1822301) un oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de A Guarda en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en relación al Proyecto sectorial del parque empresarial de A Guarda - O Rosal, aprobado definitivamente por el Consello da Xunta el 10.05.2007:

« [...] Con fecha 10.09.2024 un particular adquiere, por compra a la entidad mercantil SUELO EMPRESARIAL DEL ATLÁNTICO, S.L., una parcela rústica de 1.530 m² que se corresponde con las siguientes referencias catastrales: 36023A006001130000UM y 36023A006001150000UK. En dichas parcela se pretende la edificación de una nave de estructura metálica para usos agro-forestales.

Según la documentación de aprobación definitiva del plan sectorial descargada del Sistema de Información de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Galicia (SIOTUGA en adelante), ambas parcelas están completamente integradas en el ámbito del parque empresarial, estando afectas por distintos tipos de suelo; parcela edificable de uso industrial, suelo destinado a viario público y suelo destinado a espacio libre. [...]

2.- CONSULTA

Teniendo en cuenta lo expuesto, y considerando vigente la ordenación aprobada definitivamente en mayo del 2007, presentamos las siguientes consultas a su consideración:

1.- Dentro del ámbito delimitado del Parque Empresarial, es posible autorizar usos provisionales en cualquier parcela existente o en aquellas resultantes de una agrupación.

De ser el caso;

¿Cuál sería la normativa urbanística de aplicación para determinar los usos autorizables y los parámetros urbanísticos de aplicación?

¿Se puede ocupar la superficie que, la ordenación aprobada por el Plan Sectorial, determina como viario público, zonas libres o están destinados a equipación?

2.- En relación con el artículo 204 del RLSG:

¿Se puede considerar una nave de uso agro-forestal (no industrial), construida en estructura metálica, como una instalación fácilmente 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



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.

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 lo 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.

En todo caso, pueden hacerse las siguientes consideraciones sobre la interpretación de la normativa urbanística vigente relacionada con la consulta formulada.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de A Guarda cuenta con un Plan general de ordenación urbana aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el 29.07.1993, y publicado el acuerdo y su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 22.10.1993 y 02.11.1993, respectivamente.

Este planeamiento opera bajo el régimen de vigencia del apartado 2 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG).

Pero, en todo caso, prevalecen las determinaciones de los instrumentos del territorio definidos en el artículo 19 de la *Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia* (LOT), en los términos que estos regulen y según las reglas establecidas en el artículo 20 de la referida LOT.

Por Acuerdo del Consello da Xunta de Galicia del 07.11.2007 se aprobó definitivamente el proyecto sectorial del parque empresarial de A Guarda-O Rosal y su Proyecto de urbanización. Dicho acuerdo consta publicado en el DOG del 16.05.2007.

El ámbito delimitado abarca un único sector que afecta a suelos localizados en los Ayuntamientos de O Rosal y de A Guarda y se incluye en el listado de actuaciones en tramitación del *Plan sectorial de ordenación de áreas empresariales de la Comunidad Autónoma de Galicia* (PSOAE) aprobado por el Acuerdo del 30.04.2014, adoptado por el Consello da Xunta de Galicia y publicado en el DOG del 28.05.2014.

La LOT establece en su disposición transitoria tercera que las referencias y las remisiones de la legislación y de los instrumentos de ordenación del territorio a los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en la derogada *Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia*, podrán considerarse realizadas a los proyectos de interés autonómico.

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



Asimismo, la disposición adicional quinta de la LOT establece que la planificación y ordenación de las áreas empresariales de interés autonómico reguladas en la *Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia*, se realizará mediante los instrumentos previstos en ella, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la presente ley para las cuestiones en las que la misma se remita o para las que no estén expresamente reguladas en la ley señalada.

A estos efectos, la disposición transitoria segunda de la Ley 3/2022, de 18 de octubre, establece la siguiente regla temporal para la tramitación de los instrumentos de ordenación y de los instrumentos de desarrollo y ejecución de los ámbitos contemplados en el (PSOAG) vigente y de los ámbitos correspondientes a los proyectos sectoriales y proyectos de interés autonómico aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley:

“1. La ordenación de los ámbitos definidos en el Plan sectorial de ordenación de áreas empresariales en la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado definitivamente por acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia de 30 de abril de 2014, se realizará conforme a los criterios establecidos y mediante los instrumentos contemplados en la presente ley, con las siguientes excepciones:

a) Cuando en el momento de la aprobación de la ley estuviera iniciada la tramitación del correspondiente proyecto sectorial o proyecto de interés autonómico, será de aplicación el régimen jurídico anteriormente aplicable. [...]”

Luego, resta indicar que el artículo 60.1 de la LOT establece que los instrumentos de ordenación del territorio tendrán vigencia indefinida, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 49 y 50 de esa Ley respecto a la caducidad de los proyectos de interés autonómico, que en este caso no consta acordada.

En consecuencia, para determinar el régimen aplicable a los terrenos objeto de la consulta debe atenderse al contenido del proyecto sectorial del parque empresarial de A Guarda-O Rosal en este momento vigente, que prevalece sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal, resultando de aplicación el régimen del suelo urbanizable, que cuenta con la ordenación pormenorizada determinada en el instrumento de ordenación del territorio aprobado.

TERCERA.- Sentado el contexto, el ayuntamiento consulta si dentro del ámbito delimitado del Parque empresarial es posible autorizar usos provisionales; cuál sería la normativa urbanística de aplicación para determinar los usos autorizables y los parámetros urbanísticos de aplicación; si resulta posible ocupar superficies dotacionales públicas y, finalmente, si una nave de uso agro-forestal es una instalación fácilmente desmontable.

Pues bien, conforme al artículo 48.2 de la LOT, la aprobación definitiva de los proyectos de interés autonómico determina el régimen de derechos y deberes aplicable para su ejecución, de conformidad con la clase de suelo que los mismos determinen y según lo dispuesto en la normativa urbanística de 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



En consecuencia, resultan autorizables por la administración municipal obras y usos provisionales en los terrenos delimitados en un proyecto sectorial, en aplicación del régimen previsto en el artículo 89 de la LSG, siempre que se cumplan los presupuestos legales exigidos en este precepto, que establece:

"1. A pesar de la obligatoriedad de la observancia de los planes, podrán autorizarse usos y obras de carácter provisional en suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales 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.

2. Los usos y obras provisionales deberán cesar y derribarse 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.

Las obras ejecutadas para usos provisionales deberán ser las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables. No se admiten como usos provisionales los residenciales ni los industriales".

La Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio tuvo ocasión de pronunciarse sobre el régimen de usos y obras de carácter provisional regulado en el artículo 89 de la LSG, en los informes XCP 22/002; XCP 22/050; XCP 23/017; XCP 24/053 y XCP 25/007, que están publicados en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras en el siguiente enlace:

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

CUARTA.- En cuanto a los parámetros urbanísticos de aplicación, hay que aclarar que los usos de carácter provisional regulados en el artículo 89 de la LSG constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento urbanístico conforme sus determinaciones, y en consecuencia presentan ciertas singularidades.

Así, y a 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, los usos y obras deberán cesar y derribarse, sin derecho a indemnización cuando lo acorde el ayuntamiento. La autorización aceptada por el propietario se hará constar bajo las indicadas condiciones en el registro de la propiedad.

Por lo que el único requisito de contraste relativo a los parámetros urbanísticos de aplicación es que los dichos usos y obras no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial y que no comporten usos residenciales o industriales.

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



Asimismo, el artículo 89 de la LSG resulta de aplicación al suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente. Esos últimos tienen cualificación dotacional pública, lo que evidencia que podría ser posible ocupar con usos y obras provisionales terrenos destinados a viario público, zonas libres o equipaciones.

Luego en este caso, la ordenación detallada del suelo urbanizable se establece en el PIA vigente, por lo que habrá que atender a las prohibiciones expresas reguladas en la correspondiente ordenanza zonal contenida en la normativa de ese instrumento de ordenación territorial.

Señaladamente, conforme a los artículos 3.2.2 y 3.2.3 de la normativa del PIA en la Zona 1 Áreas de actividades empresariales, resultan expresamente prohibidas las actividades insalubres, nocivas y peligrosas, y en las parcelas enumeradas en el artículo 3.2.2, se prohíben además usos de ocio y recreo, siendo por tanto admisibles como usos provisionales todos los restantes no industriales ni residenciales.

Finalmente, en cuanto al alcance de las obras amparadas en este régimen provisional cabe transcribir la explicación del informe XCP 22/050:

«Para responder a la cuestión suscitada, resulta imprescindible partir de que la autorización de usos y obras provisionales, tal y como viene señalando reiterada jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo del 8438/1999, de 23 de diciembre, entre otras) constituye una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones, lo que comporta que en su otorgamiento debe seguirse un criterio restrictivo.

El carácter provisional fue analizado pormenorizadamente por la jurisprudencia y para estos efectos la Sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia núm. 224/2021, del 26.04.2021, estableció como notas características de los usos y obras provisionales las siguientes:

“a) Que se deduzca de las propias peculiaridades constructivas intrínsecas a la obra que se pretende realizar, sea por su ligereza, por su carácter desmontable o porque solo ofrezcan provecho para situaciones efímeras y determinadas.

b) Que, de circunstancias bien definidas, extrínsecas, objetivas y concomitantes a la obra o uso, se deduzca que solo tienen que servir para suceso o período concreto, determinado en el tiempo y con total independencia de la voluntad del peticionario (...).”

Por último, la provisionalidad hace referencia a la “facilidad de su desmontaje” y no a la mera posibilidad. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia núm. 1035/2007, de 5 de diciembre (recurso 4109/2006) puntualiza que “Con los medios y procedimientos que ofrece la moderna técnica casi cualquier construcción se puede desmontar y reconstruir, por lo que esa simple posibilidad no es el único parámetro que hay que considerar a la hora de calificar una instalación como fácilmente desmontable, sino que hay que contrastarlo con el test de la permanencia o transitoriedad, venido a ser algo mucho más cercano a los criterios que distinguen las cosas muebles de las inmuebles en el artículo 334 del Código Civil en sus números 3º, 4º o 6º”.

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



En definitiva, la provisionalidad de los usos y obras debe apreciarse en sus características técnicas, constructivas, la inversión que se va a realizar, su posibilidad de reutilización, la facilidad de su desmontaje, las pérdidas por el cese de la actividad, la temporalidad de su uso, etc, puesto que se trata de evitar que el uso u obra tenga vocación de permanencia indefinida hasta el inicio del procedimiento de gestión, dada la falta de definición de los parámetros de ordenación detallada de la implantación que son exigibles, en todo caso, las actuaciones definitivas o, si se quiere, de permanencia definida.

En este caso, parece que el sistema constructivo propuesto, con sistemas modulares y prefabricados que pueden reducir los plazos de ejecución de la obra, no implica de forma inequívoca una facilidad en su desmontaje, debido a los elementos constructivos e instalaciones de la edificación, pudiendo además ser precisa una demolición si el desmontaje no es viable. De esta forma, se denota una clara vocación de permanencia de la edificación propuesta a pesar del sistema constructivo.

Además, la naturaleza provisional del uso, se justifica por el interesado "por razones sanitarias, que puedan auxiliar el alojamiento temporal de huéspedes, para con eso garantizar las medidas sanitarias y de distanciamiento social, fijadas por las autoridades competentes (...)", medidas sanitarias que no operan en la fecha actual, lo que descarta el factor de temporalidad exigible para aplicación del artículo 89 de la LSG. »

En atención a lo expuesto, será el ayuntamiento el que deba determinar en el correspondiente expediente y a la vista de la documentación obrante en el mismo, el encaje de la actuación pretendida en el régimen del usos y obras provisionales del artículo 89 de la LSG.

CONCLUSIONES

1.- El artículo 89 de la LSG habilita para 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, sin derecho a indemnización, cuando el acorde el ayuntamiento.

2.- Los usos y obras provisionales amparados en el artículo 89 de la LSG no están sujetos a parámetros urbanísticos, por lo que el único requisito es que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial y que no comporten usos residenciales o industriales.

3.- Asimismo, el artículo 89 de la LSG resulta de aplicación al suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente. Esos últimos tienen cualificación

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



dotacional pública, lo que evidencia que podría ser posible ocupar con usos y obras provisionales terrenos destinados a viario público, zonas libres o equipaciones.

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 el 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.

