

## Informe sobre obras provisionais de ampliación dun uso hoteleiro e de restaurante en solo urbanizable (Concello de Arzúa - Expediente XCP 22/050)

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** O 09.12.2022 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2022/3027245) oficio do Concello de Arzúa no que solicita informe á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo en relación coa "(...) ampliación dunha instalación hoteleira na que se defende o uso provisional con instalacións que sinalan como desmontables en solo urbanizable solicitando informen:

a) Podería outorgarse licenza como uso provisional en solo urbanizable para dita construción coa que se amplía o uso hoteleiro e de restaurante? (...).

b) En relación o contido recollido na páxina 13 do artigo 2.2.14 do PXOM de Arzúa alegado polos solicitantes de licenza (...).

*Demándase a aplicación deste artigo polo interesado no expediente (...).*

Na documentación achegada xunto coa solicitude de informe concrétese que "(...) propónse a instalación de instalacións provisionais auxiliares facilmente desmontables, por razóns sanitarias e de distancia social, complementarias á edificación que, destinada a hotel con restaurante, existe na parcela (...) clasificada polo PXOM nunha das súas porcións, como solo urbano zona 5ª (casco antigo pendente de plan especial), mentres que a restante clasifícase como chan urbanizable delimitado (sector S-06) (...).

*No concerne á porción da parcela incluída dentro do plan especial de casco antigo:*

a) *Propónse a execución dunha construción provisional baseada nun pórtico estrutural de madeira, facilmente desmontable, por razóns sanitarias, coas súas instalacións complementarias incorporadas, destinada a área de consumición e demais servizos asociados ás actividades do hotel e restaurante desenvoltas sobre a leira en cuestión (...).*

*No que concirne ao ámbito clasificado como solo urbanizable e incluído dentro do sector S-06:*

a) *Propónse a instalación de unidades modulares provisionais baseadas nun sistema modular de construción de madeira, facilmente desmontables, 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 (...).*

c) *As unidades para instalar serán facilmente desmontables, con vocación de provisionalidade e con destino a un uso terciario, auxiliar ao desenvolvido no complexo hostaleiro existente (...).*

Así mesmo, respecto do "carácter provisional e desmontable" das instalacións propostas, o promotor describe as actuacións do seguinte xeito:

*"Constrúense cerramentos lixeiros que permiten alcanzar condicións interiores de confort no mínimo tempo posible e incorporan un sistema de corredías que posibilitan pechar totalmente a edificación.*

*Resólvese mediante un volume compacto de planta rectangular con cuberta a dúas augas. Aínda que acolle dous niveis, a altura de cornixa equivale á habitual nas construcións de planta baixa da contorna.*

*Execútase mediante unha construción sinxela que pon acento na finalidade de montaxe baseada nunha primeira orde estrutural de catro pórticos metálicos situados a tres metros de distancia sobre os que apoian escuadrías de madeira que serven como pontóns de piso ou correas de cuberta.*

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

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



*Un único tipo de panel sándwich resolve a folla interior de toda a envolvente solucionando o acabado, o illamento e a base para a fixación do rastreado (...).*

*As edificacións son resultado do desenvolvemento de sistemas construtivos resoltos enteiramente en madeira (...).*

## 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 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.

**SEGUNDA.-** O Concello de Arzúa conta con Plan xeral de ordenación municipal, (PXOM) aprobado definitivamente por Orde da Consellería de Política, Territorial e Obras Públicas e Transportes do 08.10.2008, publicada no *Diario Oficial de Galicia* do 06.11.2008 e publicada a súa normativa no *Boletín Oficial da Provincia da Coruña* do 30.10.2008.

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, establece o seguinte:

*"1. O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte ás seguintes regras: (...)*

*a) Ao solo urbano, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo.*

*b) Ao solo urbanizable delimitado e non delimitado, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo (...).*

A parcela na que se pretende ampliar a instalación hoteleira existente está clasificada como solo urbano e urbanizable delimitado S-06.

**TERCEIRA.-** O Concello de Arzúa consulta acerca da posibilidade de incardinar na categoría de usos e obras provisionais as actuacións proxectadas na parte da parcela clasificada como solo urbanizable dirixidas á ampliación do uso hoteleiro e de restaurante existente.

O artigo 89 da LSG regula os usos e obras provisionais nos seguintes termos:

*"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".*

No tocante á parte da parcela clasificada dentro do sector do solo urbanizable delimitado S-06, obsérvase que a ficha desta área de reparto do sector S-06 lle asigna como uso principal do solo o

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

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



residencial unifamiliar con prohibición expresa do uso industrial, polo que o uso hoteleiro non está expresamente prohibido no planeamento urbanístico.

Neste ámbito, preténdese a montaxe de cinco edificacións pequenas nun prazo de execución de dous meses mediante un sistema construtivo definido polo interesado como *"modulado, de carácter desmontable e transportable"* segundo a descrición que figura no antecedente de feito deste informe.

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 deduza 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.*

*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.



**CUARTA.-** Para concluír, a consulta versa sobre a posibilidade de aplicar o artigo 2.2.14 do PXOM de Arzúa.

Este precepto ("*Destino provisional de soares non edificadas*") establece o seguinte:

*"1. En todos os terreos que teñan a consideración de soar, ata o momento en que para o mesmo se outorgue licenza de edificación, poderá autorizarse, con carácter provisional, os usos de carácter público que se indican a continuación:*

*a) De descanso e estancia de persoas.*

*b) De recreo para a infancia.*

*c) De esparcemento con instalacións provisionais de carácter desmontable.*

*2. O Concello poderá igualmente autorizar ao propietario a destinar o soar a aparcamento de vehículos, previo a súa preparación para tal uso.*

*3. O propietario poderá concertar con outras persoas o destino do soar, con carácter provisional, para os fins expresados nos apartados anteriores. Ao efecto dos usos de descanso e expansión alá sinalados, poderanse situar quioscos de bebidas, aparellos de feira e calquera outras instalacións provisionais de tipo similar.*

*4. A dedicación do soar a estes usos provisionais non impide a aplicación ao mesmo do réxime legal de edificación forzosa.*

*5. Tales usos e instalacións haberán de demolerse cando o acordara o Concello sen dereito a indemnización, e a autorización provisional aceptada polo propietario deberá inscribirse no Rexistro da Propiedade".*

Este precepto refírese aos soares non edificadas, o que descarta que sexa de aplicación na franxa do predio incluído no solo urbano consolidado, xa que o soar non está vacante de edificación, nin tampouco cabe a súa aplicación nos terreos delimitados no solo urbanizable, aos que non se lles pode atribuír a condición de soar sen a previa execución do correspondente plan urbanístico (artigo 18.2 da LSG).

## CONCLUSIÓN

**1.-** As actuacións de ampliación do uso hoteleiro e de restaurante non teñen a consideración de usos e obras provisionais previstos no artigo 89 da LSG por denotar unha clara vocación de permanencia e non implicar de forma inequívoca unha facilidade na súa desmontaxe.

**2.-** O artigo 2.2.14 do PXOM de Arzúa, relativo ao destino provisional de soares non edificadas, non resulta de aplicación á parte da parcela clasificada como solo urbano consolidado, posto que o soar non está vacante de edificación, nin aos terreos delimitados no solo urbanizable, por non ter a condición de soar.

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.

