

Informe sobre obras provisionales de ampliación de un uso hotelero y de restaurante en suelo urbanizable (Ayuntamiento de Arzúa - Expediente XCP 22/050)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 09.12.2022 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2022/3027245) oficio del Ayuntamiento de Arzúa en el que solicita informe a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en relación con la "(...) ampliación de una instalación hotelera en la que se defiende el uso provisional con instalaciones que señalan como desmontables en suelo urbanizable solicitando informen:

a) Podría otorgarse licencia como uso provisional en suelo urbanizable para dicha construcción con la que se amplía el uso hotelero y de restaurante? (...).

b) En relación al contenido recogido en la página 13 del artículo 2.2.14 del PGOM de Arzúa alegado por los solicitantes de licencia (...).

Se demanda la aplicación de este artículo por el interesado en el expediente (...).

En la documentación aportada con la solicitud de informe se concreta que "(...) se proponen la instalación de instalaciones provisionales auxiliares fácilmente desmontables, por razones sanitarias y de distancia social, complementarias a la edificación que, destinada a hotel con restaurante, existe en la parcela (...) clasificada por el PGOM en una de sus porciones, como suelo urbano zona 5ª (casco antiguo pendiente de plan especial), mientras que la restante se clasifica como suelo urbanizable delimitado (sector S-El6) (...).

En lo concerniente a la porción de la parcela incluida dentro del plan especial de casco antiguo:

a) Se proponen la ejecución de una construcción provisional basada en un pórtico estructural de madera, fácilmente desmontable, por razones sanitarias, con sus instalaciones complementarias incorporadas, destinada el área de consumición y demás servicios asociados a las actividades del hotel y restaurante desarrollados sobre la finca en cuestión (...).

En lo que concierne al ámbito clasificado como suelo urbanizable e incluido dentro del sector S-06:

a) Se proponen la instalación de unidades modulares provisionales basadas en un sistema modular de construcción de madera, fácilmente desmontables, 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 (...).

c) Las unidades para instalar serán fácilmente desmontables, con vocación de provisionalidad y con destino a un uso terciario, auxiliar al desarrollado en el complejo hostelero existente (...).

Asimismo, respecto del "carácter provisional y desmontable" de las instalaciones propuestas, el promotor describe las actuaciones de la siguiente manera:

"Se construyen cerramientos ligeros que permiten alcanzar condiciones interiores de confort en el mínimo tiempo posible e incorporan un sistema de correderas que posibilitan cerrar totalmente la edificación.

Se resuelve mediante un volumen compacto de planta rectangular con cubierta a dos aguas. Aunque acoge dos niveles, la altura de cornisa equivale a la habitual en las construcciones de planta baja del entorno.

Se ejecuta mediante una construcción sencilla que ponen acento en la finalidad de montaje basado en una primera orden estructural de cuatro pórticos metálicos situados a tres metros de distancia sobre los que apoyan escuadras de madera que sirven como pontones de piso o correas de cubierta.



Un único tipo de panel sándwich resuelve la hoja interior de toda la envolvente solucionando el acabado, el aislamiento y la base para la fijación del rastreado (...).

Las edificaciones son resultado del desarrollo de sistemas constructivos resueltos enteramente en madera (...).

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 corresponde a este órgano 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 Arzúa cuenta con Plan general de ordenación municipal, (PGOM) aprobado definitivamente por Orden de la Consellería de Política, Territorial y Obras Públicas y Transportes de 08.10.2008, publicada en el Diario Oficial de Galicia de 06.11.2008 y publicada su normativa en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña de 30.10.2008.

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 la misma, conforme a las siguientes reglas: (...)

a) Al suelo urbano, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo.

b) Al suelo urbanizable delimitado y no delimitado, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo (...)"

La parcela en la que se pretende ampliar la instalación hotelera existente está clasificada como suelo urbano y urbanizable delimitado S-06.

TERCERA.- El Ayuntamiento de Arzúa consulta acerca de la posibilidad de incardinar en la categoría de usos y obra provisionales las actuaciones proyectadas en la parte de la parcela clasificada como suelo urbanizable dirigidas a la ampliación del uso hotelero y de restaurante existente.

El artículo 89 de la LSG regula los usos y obras provisionales en los siguientes términos:

"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".



En lo relativo a la parte de la parcela clasificada dentro del sector del suelo urbanizable delimitado S-06, se observa que la ficha de esta área de reparto del sector S-06 le asigna como uso principal del suelo el residencial unifamiliar con prohibición expresa del uso industrial, por lo que el uso hotelero no está expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico.

En este ámbito, se pretende el montaje de cinco edificaciones pequeñas en un plazo de ejecución de dos meses mediante un sistema constructivo definido por el interesado como "modulado, de carácter desmontable y transportable" según la descripción que figura en el antecedente de hecho de este informe.

Para responder a la cuestión suscitada, resulta imprescindible partir de que la autorización de usos y obra 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 a estos efectos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 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 Justicia 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 próximo 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"*.

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, a 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.



CUARTA.- Para concluir, la consulta versa sobre la posibilidad de aplicar el artículo 2.2.14 del PGOM de Arzúa.

Este precepto ("Destino provisional de solares no edificadas") establece lo siguiente:

"1. En todos los terrenos que tengan la consideración de solar, hasta el momento en que para el mismo se otorgue licencia de edificación, podrá autorizarse, con carácter provisional, los usos de carácter público que se indican a continuación:

a) De descanso y estancia de personas.

b) De recreo para la infancia.

c) De esparcimiento con instalaciones provisionales de carácter desmontable.

2. El Ayuntamiento podrá igualmente autorizar al propietario a destinar el solar a aparcamiento de vehículos, previa su preparación para tal uso.

3. El propietario podrá concertar con otras personas el destino del solar, con carácter provisional, para los fines expresados en los apartados anteriores. Al efecto de los usos de descanso y expansión allá señalados, se podrán situar quioscos de bebidas, aparatos de feria y cualquier otras instalaciones provisionales de tipo similar.

4. La dedicación del solar a estos usos provisionales no impide la aplicación al mismo del régimen legal de edificación forzosa.

5. Tales usos e instalaciones habrán de demolerse cuando lo acuerde el Ayuntamiento sin derecho a indemnización, y la autorización provisional aceptada por el propietario deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad".

Este precepto se refiere a los solares no edificadas, lo que descarta que sea de aplicación en la franja del predio incluido en el suelo urbano consolidado, ya que el solar no está vacante de edificación, ni tampoco cabe su aplicación en los terrenos delimitados en el suelo urbanizable, a los que no se les puede atribuir la condición de solar sin la previa ejecución del correspondiente plan urbanístico (artículo 18.2 de la LSG).

CONCLUSIÓN

1.- Las actuaciones de ampliación del uso hotelero y de restaurante no tienen la consideración de usos y obra provisionales previstos en el artículo 89 de la LSG por denotar una clara vocación de permanencia y no implicar de forma inequívoca una facilidad en su desmontaje.

2.- El artículo 2.2.14 del PGOM de Arzúa, relativo al destino provisional de solares no edificadas, no resulta de aplicación a la parte de la parcela clasificada como suelo urbano consolidado, puesto que el solar no está vacante de edificación, ni a los terrenos delimitados en el suelo urbanizable, por no tener la condición de solar.

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.

