

Informe sobre a aplicación complementaria do artigo 11 da normativa do Plan básico autonómico de Galicia respecto da previsión da dotación de prazas de aparcadoiro en novas construcións (Concello de Sanxenxo, Expediente XCP-25/054)

ANTECEDENTES

I.- O 30.09.2025 tivo entrada no Rexistro electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2025/2683648) oficio do alcalde do Concello de Sanxenxo no que se formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

"O Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) do Concello de Sanxenxo establece, na regulación das ordenanzas da edificación e uso do solo nº 2 a 12, a necesidade de prever unha praza de aparcamento a razón dunha determinada edificabilidade. Porén, co paso do tempo e tendo en conta o grao de execución do PXOM no solo urbano consolidado, esta previsión revélase imposible de cumprir en determinadas zonas colmadas pola edificación.

Neste escenario, suscítase a dúbida da posible aplicación do artigo 11 do Plan Básico Autonómico (PBA), que prevé a posibilidade de materializar a dotación de prazas de aparcamento en parcelas próximas, ou mesmo quedar eximida, cando se xustifique a imposibilidade do seu cumprimento.

Polo presente, remítese o informe xurídico emitido pola técnica municipal e solicítase a emisión de informe sobre a posibilidade de aplicar ao PXOM de Sanxenxo, en virtude do seu carácter complementario, o artigo 11 do PBA, de xeito que a esixencia de prazas de aparcamento nas novas edificacións en ordenanza nº 2 a 12 poda materializarse en parcelas próximas, ou mesmo quedar eximida, cando se xustifique a imposibilidade do seu cumprimento."

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.

SEGUNDA.- O Concello de Sanxenxo conta cun Plan xeral de ordenación municipal (PXOM) aprobado definitivamente o 27.02.2003 e publicado no Diario Oficial de Galicia núm. 55, do 19.03.2003 e no Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra núm. 55, do 20.03.2003.

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



Este instrumento está sometido ao réxime establecido na disposición transitoria primeira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en adiante, LSG), apartado 2, que indica:

"2. O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non 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 as seguintes regras:

a) Ao solo urbano que reúna as condicións establecidas no artigo 17.a) desta lei, aplicaráselle o disposto nela para o solo urbano consolidado.

Ao solo urbano que reúna as condicións establecidas no artigo 17.b) desta lei, aplicaráselle o disposto nela para o solo urbano non consolidado.

[...] c) Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais ou nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural, nas súas áreas de influencia ou tolerancia, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei"

Esta previsión do apartado c) foi desenvolvida pola disposición transitoria segunda do Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (en adiante, RLSG), que no seu apartado 2 puntualiza o seguinte:

"[...] Enténdese que resultan de aplicación, neste caso, as maiores limitacións que se regulen no planeamento respectivo referidas aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización, sen prexuízo do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, que será, en todo caso, o establecido nos artigos 36 a 40".

TERCEIRA.- O artigos 4.1 e 4.2 da Normativa do PXOM, revisados nas modificacións puntuais aprobadas 01.04.2013 e 13.11.2020, establecen, respectivamente, as ordenanzas reguladoras de uso e as ordenanzas reguladoras de edificación das distintas clases de solo, sendo de interese resaltar o seguinte:

a) Ordenanzas reguladoras de edificación

No artigo 4.2.3 *Normas reguladoras do solo urbano* da normativa do PXOM distínguense 11 ordenanzas que establecen as condicións específicas de cada unha das zonas nas que se divide o solo urbano.

Os usos tolerados de garaxe aparcadoiro e as súas condicións obrigatorias para cada ordenanza resúmense no seguinte cadro:

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



	CONDICIÓN GARAXE APARCAMENTO	USOS TOLERADOS
1 EDIFICACIÓN EN ZONAS DO CASCO ANTIGO	Cando sexa factible, en función das condicións do solar, o Concello poderá esixir a habilitación de almacéns, unha praza de garaxe aparcamento por vivenda, ou o seu equivalente por cada 80 m2 de edificación	Categoría 1ª Grado 1 e 3 Categoría 2ª Grados 1,2 e 3 Categoría 3ª
2 EDIFICACIÓN EN QUINTEIRO PECHADO	Se disporá dunha praza de aparcadoiro por cada oitenta (80) metros cadrados de superficie construída sobre rasante	Categoría 1ª Grado 1 e 3 Categoría 2ª Grados 1,2 e 3 Categoría 3ª Categoría 5ª
3 EDIFICACIÓN EN BLOQUE ABERTO		
4 EDIFICACIÓN MIXTA		
5 EDIFICACIÓN UNIFAMILIAR INTENSIVA	Dentro da parcela se deberá dispor dunha praza de aparcadoiro por cada 80 m2 de edificación sobre rasante	
6 EDIFICACIÓN INDUSTRIAL	Non se establecen	Todos
7 EDIFICACIÓN EN POLÍGONOS DE DESENVOLVEMENTO	Se disporá dunha praza de aparcadoiro por cada oitenta (80) metros cadrados de superficie construída sobre rasante	Categoría 1ª Grado 1 y 3 Categoría 2ª Grados 1,2 e 3 Categoría 3ª Categoría 5ª
8 EDIFICACIÓN UNIFAMILIAR EXTENSIVA	Dentro da parcela se deberá dispor dunha praza de aparcadoiro por cada 80 m2 de edificación sobre rasante	
9 HOTELEIRA OU COMERCIAL EN EDIFICIO ILLADO	Por cada 50 m2 construídos para este uso, e, en todo caso, por cada dúas prazas hoteleiras, se disporá dunha praza de aparcadoiro	
10 ESPAZOS LIBRE DE USO E DOMINIO PÚBLICO	Non se establecen	Se poderá autorizar o uso do subsolo para garaxe aparcadoiro, sempre que o mesmo non menoscabe o uso deste sistema
11 EQUIPAMENTOS	Disporase do número de aparcamentos correspondente á actividade concreta en función dos baremos que habitualmente se establecen para cada uso concreto. En calquera caso, o mínimo admitido será dunha praza de aparcamento por cada 80 m2 de edificación sobre rasante	A ordenanza non incorpora regulación de usos tolerados

En tanto que no artigo 4.2.7 *Normas reguladoras do solo de núcleo rural* da normativa do PXOM, a ordenanza 12 establece como usos tolerados de garaxe aparcadoiro e as súas condicións obrigatorias son as seguintes:

	CONDICIÓN GARAXE APARCAMENTO	USOS TOLERADOS
12 SOLO DE NÚCLEO RURAL	Dentro da parcela se deberá dispor dunha praza de aparcadoiro por cada 80 m2 de edificación sobre rasante	Categoría 1ª Grado 1 e 3 Categoría 2ª Grados 1,2 e 3 Categoría 3ª Categoría 5ª

b) Ordenanzas reguladoras de uso

Mediante a fixación das condicións zonais específicas, as anteriores Ordenanzas do solo urbano e de núcleo rural concretan a aplicación das normas urbanísticas xerais de uso e edificación da normativa do PXOM, polo que as determinacións antes relacionadas se aplican e completan co contido regulado no seu artigo 4.1 *Ordenanzas reguladoras de uso*.

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

CUARTA.- O concello consulta se, con carácter complementario ao PXOM de Sanxenxo, é posible aplicar o artigo 11 do Plan Básico Autonómico (PBA), aprobado polo *Decreto 83/2018, do 26 de xullo*, de xeito que a existencia de prazas de aparcamento nas novas edificacións en ordenanza nº 2 a 12 do PXOM de Sanxenxo poida materializarse en parcelas próximas, ou mesmo quedar eximida, cando se xustifique a imposibilidade do seu cumprimento.

O PBA é un instrumento de planeamento urbanístico que ten por obxecto delimitar no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia as afeccións derivadas da lexislación sectorial e identificar os asentamentos de poboación existentes; así mesmo, establece no seu Anexo unha regulación de carácter xeral dos diferentes usos do solo e da edificación.

Conforme ao artigo 8.2 do dito Anexo, o PBA ten carácter complementario do planeamento urbanístico municipal e en virtude deste carácter complementario, será de aplicación para suplir as posibles indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, sen que en ningún caso se poida modificar a clasificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementa.

E sobre a interpretación complementaria do PBA xa tivo ocasión de pronunciarse a Comisión Permanente da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo en varias ocasións, entre outros nos informes XCP-22/010; XCP-23/031; XCP 23/068; XCP 23/073; XCP 24/041; XCP-24/070; 25/005; 25/016, que poden consultarse na seguinte ligazón:

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

Tal como indicamos no informe XCP-24/070, "nun plano teórico a ausencia de regulación pode responder, ou non, a unha vontade implícita do planificador, polo que cabe aclarar o presuposto de feito que require da aplicación complementaria do Plan básico autonómico. A estes efectos, a falta de regulación dun parámetro na ordenanza constitúe unha indeterminación ou lagoa cando implica una imprecisión que imposibilita ou desvirtúa a execución inequívoca e coherente do plan e/ou se están a omitir determinacións propias dese concreto instrumento de planificación, de acordo co que establece a lexislación urbanística."

Pois ben, o artigo 11 do PBA leva por título "*Condicións xerais relativas ás normas de usos*" e constitúe unha introdución dispositiva do Capítulo I "*Disposicións xerais aos usos do solo*" do Título II "*Réxime de usos do solo e da edificación*" do Anexo de Normativa e ordenanzas do PBA, que literalmente reza:

"1. Cando nas disposicións relativas á regulación dos usos se faga referencia ás superficies de edificación e non se especifique a que tipo de superficie concreta se refire, entenderase referida á superficie útil.

2. Cando nunha parcela ou edificación coincidan varios usos por ser compatibles entre si, cada un deles deberá cumprir as condicións que lle correspondan por aplicación desta norma.

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



3. As determinacións fixadas nestas normas de uso son de aplicación tanto nas obras de nova planta, como nas de ampliación e reforma.

4. A existencia de aparcadoiros entenderase referida ás novas edificacións. Esta dotación poderá materializarse en parcelas próximas, ou mesmo quedar eximida, cando se xustifique a imposibilidade do seu cumprimento.

5. Sen prexuízo do sinalado na presente normativa, son de obrigado cumprimento cantas normativas sectoriais resulten de aplicación."

Deste xeito, o dito precepto establece as regras de interpretación das normas xerais de usos contidas no propio corpo normativo do PBA, e por extensión, das condicións particulares que para eses usos se establecen en cada unha das súas ordenanzas reguladoras, sendo inequívoca a súa aplicación sen maior valoración cando se acuda a elas de xeito complementario.

Non é o suposto obxecto da consulta, pois tal como indica o informe xurídico que acompaña a solicitude non se detectan omisións de determinacións propias do planeamento xeral previstas na normativa urbanística, o que descarta acudir á definición e regulación de usos globais ou aplicación das ordenanzas particulares do PBA, con carácter complementario do planeamento municipal.

Noutro caso, á vista do contido determinativo da normativa do PXOM de Sanxenxo, tampouco resulta procedente a eventual aplicación dissociada do artigo 11.4 do PBA, xa que alteraría as determinacións do planeamento que pretende complementar.

Así, o artigo 4.1.2 da normativa do PXOM, analogamente ao artigo 11 do PBA, establece regras de interpretación da regulación de usos normativa urbanística municipal. O primeiro precepto dispón no seu apartado 2, sen excepcións, que as normas de uso son de aplicación tanto ás obras de nova planta como ás de ampliación e reforma, en tanto que o segundo, no seu apartado 4, contraditoriamente, limita a existencia de aparcadoiros ás novas edificacións.

Así mesmo, no artigo 4.1.9 da normativa do PXOM, na casuística de excepción de imposibilidade material que recolle condicións xerais de uso e acceso, se establece como consecuencia *"o feito de denegar a instalación de garaxe aparcamento, se fose obrigatoria, non releva aos propietarios de suplir estas instalacións en lugar e forma adecuados"*, polo que non cabe determinar de xeito unívoco que a vontade implícita do planificador sexa eximir nalgún caso do cumprimento da dotación obrigatoria de prazas de aparcadoiro establecida no planeamento.

O suposto de excepción do dito cumprimento, a razón das características fácticas do tecido urbano, está regulado nas ordenanza de edificación, e limitado á concreta *Ordenanza 1.- Edificación en zonas do casco antigo*, sendo ademais que a referencia expresa a obrigatoriedade da súa localización dentro da parcela se establece para a *Ordenanza 5.- Edificación unifamiliar intensiva; Ordenanza 8.- Edificación unifamiliar extensiva e Ordenanza 12. Solo de núcleo rural*, do que se infire que o planeamento non prohibe xustificar a reserva obrigatoria noutra localización para as restantes ordenanzas zonais.

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 e polas razóns expostas, a aplicación complementaria do PBA desprazaría a distinta regulación aplicable do PXOM de Sanxenxo, que non establece ningunha determinación de contido imposible.

QUINTA.- En todo caso, dado que a competencia para a execución do planeamento configúrase como unha función suxeita ao control municipal, segundo os artigos 94.1 da LSG e 219.1 do RLSG, debe ser o concello quen interprete e determine en cada caso concreto se se producen lagoas ou indeterminacións que deben ser complementadas acudindo á regulación prevista no PBA ou, no caso de que non existan, aplicar directamente o previsto no seu planeamento urbanístico municipal.

CONCLUSIÓN

1.- A aplicación complementaria do artigo 11.4 do PBA non opera na medida en que desprace a distinta regulación aplicable do PXOM de Sanxenxo, en concreto, o ámbito da aplicación das normas de usos do planeamento xeral tanto ás obras de nova planta como ás de ampliación e reforma, e as excepcións do cumprimento das reservas obrigatorias de prazas de aparcadoiro, que se limitan no planeamento xeral a concretos supostos.

2.- En todo caso, a referencia expresa a obrigatoriedade da súa localización dentro da parcela so se establece nalgúns ordenanzas, do que se infire que o planeamento non prohibe xustificar a reserva obrigatoria noutra localización para as restantes normas zonais e que o PXOM de Sanxenxo non establece ningunha determinación de contido imposible.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar 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

