

Informe sobre a posibilidade de aplicación complementaria do Plan Básico Autonómico de Galicia para a implantación dun uso de estación de subministro de carburante non relacionado expresamente na ordenanza do planeamento xeral (Concello de Cospeito, Expediente XCP-25/045)

ANTECEDENTES

I.- O 24.07.2025 tivo entrada no Rexistro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2025/2104583) oficio asinado polo alcalde do Concello de Cospeito no que se formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, sobre a posible implantación dunha estación de servizo no solo urbano suxeito á ordenanza de Usos Mixtos (UM) das Normas subsidiarias de planeamento municipal:

"[...] Conforme a lo señalado en las NSPM ordenanza UM entre los usos admitidos se encuentran los usos comerciales en todos los grados y el uso industrial compatible con vivienda.

[...] En la definición de uso comercial del apartado 2.7.1 de las NSPM se indica que se define como uso comercial el correspondiente a edificios de servicio público destinados a la compra-venta o permuta de mercancías de todas clases, incluido el almacenamiento de las mismas

Comprende asimismo los establecimientos mixtos con industria no insalubre, nociva y peligrosa, en los que predomina la parte comercial.

El artículo 17 del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan Básico Autonómico de Galicia define el uso comercial como aquel que comprende las actividades destinadas al suministro de mercancías al público mediante la venta al por menor, o a la prestación de servicios a particulares.

En el apartado 3.b) del artículo 17 del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan Básico Autonómico de Galicia, en cuanto a la definición de usos comerciales y categorías se señala que las actividades comerciales de estaciones de suministro de carburante son actividades comerciales de grado 2º.

Se plantea por tanto la consulta en cuanto a la posibilidad de la aplicación en este supuesto con carácter complementario del Decreto 83/2018, de 26 de julio y el alcance de dicha aplicación, [...]

En el supuesto de considerarse como un uso industrial su posible encaje entre los usos previstos conforme a lo señalado en el artículo 2.6 usos industriales de las NSPM."

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



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 Cospeito conta cun Plan xeral de ordenación municipal aprobado definitivamente o 14.06.1997 e publicado no *Diario Oficial de Galicia* o 30.05.1997 e no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* o 24.06.1997.

Segundo o réxime establecido no número dous da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, o dito planeamento 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.

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

En consecuencia, ao solo urbano do Concello de Cospeito aplicaráselle directamente o réxime do solo urbano previsto na LSG e na súa normativa de desenvolvemento, nomeadamente o Regulamento da LSG, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (RLSG).

Para responder a casuística da consulta, cabe partir da hipótese da condición de solo urbano consolidado do solo, dado que a cuestión que se suscita é a aplicación directa dunha ordenanza. En todo caso, corresponde á administración municipal determinar o réxime a aplicar á vista das circunstancias fácticas concorrentes e requisitos esixidos no artigo 17 da LSG para cada categoría de solo.

TERCEIRA.- A solicitude municipal ven motivada pola tramitación dun expediente de licenza municipal para a implantación dunha estación de servizo nun solo urbano suxeito á ordenanza de Usos Mixtos (UM) das NSP.

En relación á regulación de usos admitidos nesa ordenanza, o obxecto da consulta é o encaixe desa actividade nun uso comercial, en aplicación complementaria do artigo 17 do Decreto 83/2018, de 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia ou, noutro caso, o seu encaixe entre os usos previstos na ordenanza, conforme á regulación do uso industrial das normas de uso das NSP.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



Xunto co escrito municipal achégase un documento técnico que leva por título *"Proxecto integral y de actividade de estación de servizo"*.

Cómpre advertir que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, pero non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo.

Mais, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

CUARTA.- O Plan básico autonómico de Galicia, (PBA) aprobado por Decreto 83/2018, do 26 de xullo, establece unha regulación de carácter xeral dos diferentes usos do solo e edificación, e inclúe na súa normativa unhas ordenanzas tipo particulares.

En concreto, sobre a actividade obxecto de consulta, o Título II da normativa do PBA, relativo ao réxime de usos do solo e edificación, identifica no artigo 17 as estacións de carburante dentro da categoría 2 do uso pormenorizado comercial, incluído este no uso global terciario:

"Artigo 17. Uso comercial [...]"

3. Nos establecementos comerciais distínguense as seguintes categorías:

a) Categoría 1ª. Local comercial compatible co uso vivenda.

Son aquelas actividades comerciais compatibles co uso de vivenda en zonas urbanas ou de núcleo rural, admitíndose dentro da mesma edificación.

b) Categoría 2ª. Outras actividades comerciais.

As estacións de subministración de carburante e o resto das actividades comerciais non incluídas no punto anterior."

Nas ordenanzas tipo definidas no PBA no seu título V, figura o uso referido entre os posibles complementarios, compatibles ou alternativos das ordenanzas do solo urbano consolidado *"Uso residencial. Edificación extensiva"* e *"Uso industrial e terciario"*, mais non é un uso admitido na ordenanza *"Uso residencial. Edificación intensiva"* (artigos 94, 113 e 77 respectivamente).

Mais, segundo establece o artigo 8.2 das disposicións xerais do Decreto 83/2018, esa normativa ten carácter complementario do planeamento urbanístico municipal, sendo 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.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



Sobre o carácter complementario do PBA xa se pronunciou esta Comisión Permanente nos informes XCP-22/010; XCP-23/031; XCP 23/068; XCP 23/073; XCP 24/041; XCP-24/070; 25/005 e 25/016, publicados na ligazón:

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

Nese último sinalamos que 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.

QUINTA.- Sentado o anterior, a *Ordenanza UM. Usos Mixtos* do solo urbano se define no artigo 4.2.1 da normativa urbanística das NSP como *"espazo, xeralmente en ordenación pechada, destinado a usos mixtos, de residencia, industria, comercio e dotacións, así como, demais usos nucleares, asociados a eles."*

O artigo 4.2.3.1 da normativa establece como normas de uso para a ordenanza UM:

"4.2.3.1. - USOS ADMITIDOS

Residencial: vivenda agrupada e illada en edificios contiguos.

Industrial: industria compatible con vivenda

Comercial e Dotacional: todos os graos"

Pois ben, estes usos figuran definidos no artigo 2 *Normas de Uso* da normativa das NSP, que establece unha regulación dos usos básicos (residencial, comercial, industrial, e dotacional), inclusiva das regras de combinación, e da definición, clasificación e condicións aplicables a cada uso básico. Conforme ás citadas normas, a adscripción minuciosa ao solo urbano dun uso básico ou mixto constitúe unha asignación pormenorizada do mesmo, de xeito que:

1.- A ordenanza admite o uso comercial en todos os graos

O artigo 2.7.1 da normativa das NSP define como uso comercial *"o correspondente a edificios de servizo público destinados a compra-venda ou permuta de mercadorías de todas clases, incluído o almacenamento das mesmas. Comprende así mesmo os establecementos mixtos con industria non insalubre, nociva e perigosa, nos que predomina a parte comercial."*

E sucede aquí que as estacións de subministración de carburante son establecementos mixtos. Isto é así porque a instalación ademais de comercial é industrial conforme á normativa sectorial, dado que o artigo 2.b) do *Decreto Lexislativo 1/2015, do 12 de febreiro, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais da Comunidade*

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



Autónoma de Galicia en materia de política industrial, establece que teñen a consideración de instalacións industriais o conxunto de elementos e equipos que teñan por obxecto xerar, transportar, almacenar, distribuír e utilizar a enerxía en todas as súas formas.

Ademais, o epígrafe 4.2 do Anexo da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, inclúe as gasolineiras e estacións de servizo no Catálogo de actividades sometidas a incidencia ambiental, do mesmo xeito que estas actividades figuran listadas no Nomenclátor Anexo do derogado Decreto 2414/1961, do 30 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas e Perigosas.

Nesta liña, a sentenza 412/2020 do 13.07.2020 do TSXG sinala:

"[...] la misma parte apelante cita sentencias de esta misma Sala en las que se reconoce que, si bien las estaciones de servicio tienen un indudable y predominante uso comercial, la actividad que en ellas se ejerce merece calificarse como molesta y peligrosa, "por lo que no se puede desconocer que, al mismo tiempo, participa de la consideración de uso industrial en un sentido amplio, ya que su finalidad es distribuir productos petrolíferos (sentencia de esta Sala de 14 de mayo de 2009, recurso 4362/2007). En la sentencia de esta Sala de 7 de abril de 2004, recurso 4774/2000, se resolvió en el mismo sentido que "si bien en una estación de servicio se presenta como predominante un uso comercial, no cabe desconocer que al mismo tiempo en cierto modo participaría también de la consideración de uso industrial en un sentido amplio del mismo".

En consecuencia, as estacións de subministración de carburante non responden a unha actividade industrial non insalubre, nociva ou perigosa, polo que non están comprendidas na definición de uso comercial do artigo 2.7.1 da normativa das NSP.

Conforme ao artigo 8.2 do Decreto 83/2018, do 26 de xullo, non cabe a aplicación do artigo 17 do PBA, dado que non se constata ningunha lagoa en relación ao uso obxecto da consulta toda vez que este instrumento non pode alterar as determinacións do planeamento que complementa.

2.- A ordenanza admite o uso industrial compatible coa vivenda

O artigo 2.6.1 da normativa das NSP define como uso industrial *"o correspondente aos establecementos destinados á transformación de materias ou produtos para o seu uso ou ulterior elaboración. Así mesmo, considéranse establecementos industriais, os destinados ao almacenaxe das devanditas materias ou produtos, así como os dedicados a exposición, reparación e garda de máquinas."*

A súa vez, o artigo 2.6.2. da normativa clasifica o uso nos seguintes graos:

"1º.- Industria compatible con vivenda.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



Comprende as industrias, talleres e almacéns que utilizando instrumentos ou máquinas movidas a man, ou con motores de pequena potencia, conviven, harmonicamente, coa vivenda, é dicir, non transmiten molestias ao exterior, non producen ruídos, emanacións ou perigos especiais e cumpren as condicións sanitarias e hixiénicas das vivendas. [...]

2º.- Industria incompatible con vivenda. [...]"

Á vista do exposto, unha estación de subministración de carburante tampouco responde a un uso industrial compatible con vivenda xa que a concreción deste uso nas NSP, cínquese ás actividades de transformación de materias ou produtos para o seu uso ou ulterior elaboración, a súa almacenaxe e as destinadas a exposición, reparación e garda de máquinas, sendo compatibles coa vivenda cando non transmiten molestias ao exterior, non producen ruídos, emanacións ou perigos especiais e cumpren as condicións sanitarias e hixiénicas das vivendas.

SEXTA.- Sen prexuízo do anterior, cómpre facer mención ao artigo 3 do *Real Decreto Lei 6/2000, do 23 de xuño, de medidas urxentes de intensificación da competencia en mercados de bens e servizos*, que establece:

"1. Os establecementos comerciais individuais ou agrupados, centros comerciais, parques comerciais, establecementos de inspección técnica de vehículos e zonas ou polígonos industriais poderán incorporar entre os seus equipamentos, polo menos, unha instalación para subministración de produtos petrolíferos a vehículos.

2. Nos supostos a que se refire o apartado anterior, o outorgamento das licenzas municipais requiridas polo establecemento levará implícita a concesión das que fosen necesarias para a instalación de subministración de produtos petrolíferos.

3. O órgano municipal non poderá denegar a instalación de estacións de servizo ou de unidades de subministración de carburantes a vehículos nos establecementos e zonas anteriormente sinalados pola mera ausencia de solo cualificado especificamente para iso."

E, en consonancia co anterior precepto, o artigo 43.2, parágrafo sexto, da *Lei 34/1998, do 7 de outubro, do sector de hidrocarburos*, establece:

"Os usos do solo para actividades comerciais individuais ou agrupadas, centros comerciais, parques comerciais, establecementos de inspección técnica de vehículos e zonas ou polígonos industriais, serán compatibles coa actividade económica das instalacións de subministración de combustible polo miúdo. Estas instalacións serán así mesmo compatibles cos usos que sexan aptos para a instalación de actividades con niveles similares de perigo, residuos ou impacto ambiental, sen precisar expresamente a cualificación de apto para estación de servizo."

En atención á normativa sectorial sinalada, as instalacións de subministro de combustible polo miúdo resultan autorizables sempre que veñan asociadas a calquera dos establecementos sinalados no artigo 3 do Real Decreto lei 6/2000 e no artigo 43.2, parágrafo sexto, da Lei 34/1998, do sector de hidrocarburos, que resulten compatibles coa regulación de usos admitidos da Ordenanza UM.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



SÉTIMA.- A actuación pretendida, dacordo co establecido na LSG, debera ser, no seu caso, obxecto de título habilitante municipal de natureza urbanística, sendo competencia exclusiva do concello conceder o citado título, dacordo co establecido nos artigos 25.2. a) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local e 12.1 da LSG.

Para tal efecto e, de conformidade co establecido no artigo 143.2 da LSG, a competencia para outorgar licenzas correspóndelles aos municipios, segundo o procedemento previsto na lexislación de réxime local, debendo as mesmas outorgarse dacordo coas previsións da lexislación e o planeamento urbanísticos (artigo 350.1 do RLSG) e correspondendo ao concello valorar na tramitación do correspondente expediente de outorgamento da licenza urbanística municipal e á vista do proxecto e documentación que consta no mesmo, a viabilidade da actuación prevista e para a que se solicita a licenza.

CONCLUSIÓN

1.- O Plan básico autonómico ten carácter complementario do planeamento urbanístico municipal para suplir as súas posibles indeterminacións e lagoas, sen que en ningún caso se poida modificar a clasificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementa.

A falta de regulación dun parámetro nunha ordenanza só 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 dacordo co que establece a lexislación urbanística, o que semella non acontece no suposto formulado dado que a regulación de usos da Ordenanza UM. Usos Mixto das NSP de Cospeito resulta completa.

2.- Consonte aos artigos 2 e 4.2 da normativa das NSP de Cospeito, unha estación de subministración de carburante non está comprendida no uso comercial permitido na *Ordenanza UM. Usos Mixtos* do solo urbano, que so admite os establecementos mixtos con industria cando esta é non insalubre, nociva e perigosa, e predomina a parte comercial.

A dita actividade, tampouco responde a un uso industrial compatible con vivenda xa que a concreción deste uso nas NSP cingúese ás actividades de transformación de materias ou produtos para o seu uso ou ulterior elaboración, a súa almacenaxe e as destinadas a exposición, reparación e garda de máquinas, sendo compatibles coa vivenda cando non transmiten molestias ao exterior, non producen ruídos, emanacións ou perigos especiais e cumpren as condicións sanitarias e hixiénicas das vivendas.

3.- En atención á normativa sectorial, as instalacións de subministro de combustible polo miúdo resultan autorizables sempre que veñan asociadas a calquera dos

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

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



establecementos sinalados no artigo 3 do Real Decreto Lei 6/2000, do 23 de xuño, e no artigo 43.2, parágrafo sexto, da Lei 34/1998, do sector de hidrocarburos, que resulten compatibles coa regulación de usos admitidos da Ordenanza UM.

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
Telf. 981 544 355
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

