

Informe sobre la aplicación complementaria del artículo 11 de la normativa del Plan básico autonómico de Galicia respecto de la previsión de la dotación de plazas de aparcamiento en nuevas construcciones (Ayuntamiento de Sanxenxo, Expediente XCP-25/054)

ANTECEDENTES

I.- El 30.09.2025 tuvo entrada en el Registro electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2025/2683648) oficio del alcalde del Ayuntamiento de Sanxenxo en el que se formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"El Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) del Ayuntamiento de Sanxenxo establece, en la regulación de las ordenanzas de la edificación y uso del suelo nº 2 a 12, la necesidad de prever una plaza de aparcamiento a razón de una determinada edificabilidad. Sin embargo, con el paso del tiempo y teniendo en cuenta el grado de ejecución del PGOM en el suelo urbano consolidado, esta previsión se revela imposible de cumplir en determinadas zonas colmadas por la edificación.

En este escenario, se suscita la duda de la posible aplicación del artículo 11 del Plan Básico Autonómico (PBA), que prevé la posibilidad de materializar la dotación de plazas de aparcamiento en parcelas próximas, o incluso quedar eximida, cuando se justifique la imposibilidad de su cumplimiento.

Por el presente, se remite el informe jurídico emitido por la técnica municipal y se solicita la emisión de informe sobre la posibilidad de aplicar al PGOM de Sanxenxo, en virtud de su carácter complementario, el artículo 11 del PBA, de manera que la exigencia de plazas de aparcamiento en las nuevas edificaciones en ordenanza nº 2 a 12 pueda materializarse en parcelas próximas, o mismo quedar eximida, cuando se justifique la imposibilidad de su cumplimiento."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo 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.

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



SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Sanxenxo cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente el 27.02.2003 y publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 55, del 19.03.2003 y en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 55, del 20.03.2003.

Este instrumento está sometido al régimen establecido en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), apartado 2, que indica:

"2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no 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 ella, conforme las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.a) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado.

Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.b) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado.

[...] c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley"

Esta previsión del apartado c) fue desarrollada por la disposición transitoria segunda del *Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (en adelante, RLSG), que en su apartado 2 puntualiza el siguiente:

"[...] Se entiende que resultan de aplicación, en este caso, las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40".

TERCERA.- Los artículos 4.1 y 4.2 de la Normativa del PGOM, revisados en las modificaciones puntuales aprobadas 01.04.2013 y 13.11.2020, establecen, respectivamente, las ordenanzas reguladoras de uso y las ordenanzas reguladoras de edificación de las distintas clases de suelo, siendo de interés resaltar el siguiente:

a) Ordenanzas reguladoras de edificación

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 el artículo 4.2.3 *Normas reguladoras del suelo urbano* de la normativa del PGOM se distinguen 11 ordenanzas que establecen las condiciones específicas de cada una de las zonas en las que se divide el suelo urbano.

Los usos tolerados de garaje aparcamiento y sus condiciones obligatorias para cada ordenanza se resumen en el siguiente cuadro:

	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 en el artículo 4.2.7 *Normas reguladoras del suelo de núcleo rural* de la normativa del PGOM, la ordenanza 12 establece como usos tolerados el de garaje aparcamiento y sus condiciones obligatorias son las siguientes:

	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

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



Mediante la fijación de las condiciones zonales específicas, las anteriores Ordenanzas del suelo urbano y de núcleo rural concretan la aplicación de las normas urbanísticas generales de uso y edificación de la normativa del PGOM, por lo que las determinaciones antes relacionadas se aplican y completan con el contenido regulado en su artículo 4.1 Ordenanzas reguladoras de uso.

CUARTA.- El ayuntamiento consulta si, con carácter complementario al PGOM de Sanxenxo, es posible aplicar el artículo 11 del Plan Básico Autonómico (PBA), aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio*, de manera que la exigencia de plazas de aparcamiento en las nuevas edificaciones en ordenanza nº 2 a 12 del PGOM de Sanxenxo pueda materializarse en parcelas próximas, o mismo quedar eximida, cuando se justifique la imposibilidad de su cumplimiento.

El PBA es un instrumento de planeamiento urbanístico que tiene por objeto delimitar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia las afecciones derivadas de la legislación sectorial e identificar los asentamientos de población existentes; asimismo, establece en su Anexo una regulación de carácter general de los diferentes usos del suelo y de la edificación.

Conforme al artículo 8.2 del dicho Anexo, el PBA tiene carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal y en virtud de este carácter complementario, será de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

Y sobre la interpretación complementaria del PBA ya tuvo ocasión de pronunciarse la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en varias ocasiones, entre otros en los informes XCP-22/010; XCP-23/031; XCP 23/068; XCP 23/073; XCP 24/041; XCP-24/070; 25/005; 25/016, que pueden consultarse en el siguiente enlace:

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

Tal como indicamos en el informe XCP-24/070, *“en un plano teórico la ausencia de regulación puede responder, o no, a una voluntad implícita del planificador, por lo que cabe aclarar el presupuesto de hecho que requiere de la aplicación complementaria del Plan básico autonómico. A estos efectos, la falta de regulación de un parámetro en la ordenanza constituye una indeterminación o laguna cuando implica una imprecisión que imposibilita o desvirtúa la ejecución inequívoca y coherente del plan y/o se están omitiendo determinaciones propias de ese concreto instrumento de planificación, de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística.”*

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



Pues bien, el artículo 11 del PBA lleva por título *“Condiciones generales relativas a las normas de usos”* y constituye una introducción dispositiva del Capítulo I *“Disposiciones generales a los usos del suelo”* del Título II *“Régimen de usos del suelo y de la edificación”* del Anexo de Normativa y ordenanzas del PBA, que literalmente reza:

“1. Cuando en las disposiciones relativas a la regulación de los usos se haga referencia a las superficies de edificación y no se especifique a que tipo de superficie concreta se refiere, se entenderá referida a la superficie útil.

2. Cuando en una parcela o edificación coincidan varios usos por ser compatibles entre sí, cada uno de ellos deberá cumplir las condiciones que le correspondan por aplicación de esta norma.

3. Las determinaciones fijadas en estas normas de uso son de aplicación tanto en las obras de nueva planta, como en las de ampliación y reforma.

4. La exigencia de aparcamientos se entenderá referida a las nuevas edificaciones. Esta dotación podrá materializarse en parcelas próximas, o mismo quedar eximida, cuando se justifique la imposibilidad de su cumplimiento.

5. Sin perjuicio de lo señalado en la presente normativa, son de obligado cumplimiento cuantas normativas sectoriales resulten de aplicación.”

De este modo, dicho precepto establece las reglas de interpretación de las normas generales de usos contenidas en el propio cuerpo normativo del PBA, y por extensión, de las condiciones particulares que para esos usos se establecen en cada una de sus ordenanzas reguladoras, siendo inequívoca su aplicación sin mayor valoración cuando se acuda y ellas de manera complementaria.

No es el supuesto objeto de la consulta, pues tal como indica el informe jurídico que acompaña la solicitud no se detectan omisiones de determinaciones propias del planeamiento general previstas en la normativa urbanística, lo que descarta acudir a la definición y regulación de usos globales o aplicación de las ordenanzas particulares del PBA, con carácter complementario del planeamiento municipal.

En otro caso, a la vista del contenido determinativo de la normativa del PGOM de Sanxenxo, tampoco resulta procedente la eventual aplicación disociada del artículo 11.4 del PBA, ya que alteraría las determinaciones del planeamiento que pretende complementar.

Así, el artículo 4.1.2 de la normativa del PGOM, análogamente al artículo 11 del PBA, establece reglas de interpretación de la regulación de usos normativa urbanística municipal. El primer precepto dispone en su apartado 2, sin excepciones, que las normas de uso son de aplicación tanto a las obras de nueva planta como a las de ampliación y

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



reforma, en tanto que el segundo, en su apartado 4, contradictoriamente, limita la exigencia de aparcamientos a las nuevas edificaciones.

Asimismo, en el artículo 4.1.9 de la normativa del PGOM, en la casuística de excepción de imposibilidad material que recoge condiciones generales de uso y acceso, se establece como consecuencia *“el hecho de denegar la instalación de garaje aparcamiento, si fuera obligatoria, no releva a los propietarios de suplir estas instalaciones en lugar y forma adecuados”*, por lo que no cabe determinar de manera unívoca que la voluntad implícita del planificador sea eximir en caso alguno del cumplimiento de la dotación obligatoria de plazas de aparcamiento establecida en el planeamiento.

El supuesto de excepción de dicho cumplimiento, la razón de las características fácticas del tejido urbano, está regulado en las ordenanzas de edificación, y limitado a la concreta *Ordenanza 1.- Edificación en zonas del casco antiguo*, siendo además que la referencia expresa a la obligatoriedad de su localización dentro de la parcela se establece para la *Ordenanza 5.- Edificación unifamiliar intensiva; Ordenanza 8.- Edificación unifamiliar extensiva y Ordenanza 12. Suelo de núcleo rural*, de lo que se infiere que el planeamiento no prohíbe justificar la reserva obligatoria en otra localización para las restantes ordenanzas zonales.

En consecuencia y por las razones expuestas, la aplicación complementaria del PBA desplazaría la distinta regulación aplicable del PGOM de Sanxenxo, que no establece ninguna determinación de contenido imposible.

QUINTA.- En todo caso, dado que la competencia para la ejecución del planeamiento se configura como una función sujeta al control municipal, según los artículos 94.1 de la LSG y 219.1 del RLSG, debe ser el ayuntamiento quien interprete y determine en cada caso concreto si se producen lagunas o indeterminaciones que deben ser complementadas acudiendo a la regulación prevista en el PBA o, en caso de que no existan, aplicar directamente lo previsto en su planeamiento urbanístico municipal.

CONCLUSIONES

1.- La aplicación complementaria del artículo 11.4 del PBA no opera en la medida en que desplace la distinta regulación aplicable del PGOM de Sanxenxo, en concreto, el ámbito de la aplicación de las normas de usos del planeamiento general tanto a las obras de nueva planta como a las de ampliación y reforma, y las excepciones del cumplimiento de las reservas obligatorias de plazas de aparcamiento, que se limitan en el planeamiento general a concretos supuestos.

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



2.- En todo caso, la referencia expresa a la obligatoriedad de su localización dentro de la parcela solo se establece en algunas ordenanzas, de lo que se infiere que el planeamiento no prohíbe justificar la reserva obligatoria en otra localización para las restantes normas zonales y que el PGOM de Sanxenxo no establece ninguna determinación de contenido imposible.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.

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

