

Informe sobre la posibilidad de aplicación complementaria del Plan Básico Autonómico de Galicia para la implantación de un uso de estación de suministro de carburante no relacionado expresamente en la ordenanza del planeamiento general (Ayuntamiento de Cospeito, Expediente XCP-25/045)

ANTECEDENTES

I.- El 24.07.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2025/2104583) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Cospeito en el que se formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la posible implantación de una estación de servicio en el suelo urbano sujeto a la ordenanza de Usos Mixtos (UM) de las Normas subsidiarias de planeamiento municipal:

"[...] Con arreglo 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 de el 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 de el 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 con arreglo a lo señalado en el artículo 2.6 usos industriales de las NSPM."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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



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, 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.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Cospeito cuenta con un Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente el 14.06.1997 y publicado en lo Diario Oficial de Galicia el 30.05.1997 y en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra el 24.06.1997.

Según el régimen establecido en el número dos de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, dicho planeamiento 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.

b) 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. [...]

En consecuencia, al suelo urbano del Ayuntamiento de Cospeito se le aplicará directamente el régimen del suelo urbano previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG).

Para responder a la casuística de la consulta, cabe partir de la hipótesis de la condición de suelo urbano consolidado del suelo, dado que la cuestión que se suscita es la aplicación directa de una ordenanza. En todo caso, corresponde a la administración municipal determinar el régimen a aplicar a la vista de las circunstancias fácticas concurrentes y requisitos exigidos en el artículo 17 de la LSG para cada categoría de suelo.

TERCERA.- La solicitud municipal viene motivada por la tramitación de un expediente de licencia municipal para la implantación de una estación de servicio en un suelo urbano sujeto a la ordenanza de Usos Mixtos (UM) de las NSP.

En relación a la regulación de usos admitidos en esa ordenanza, el objeto de la consulta es el encaje de esa actividad en un uso comercial, en aplicación complementaria del artículo 17 del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia o, en otro caso, su encaje entre los usos previstos en la ordenanza, conforme a la regulación del uso industrial de las normas de uso de las 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



Junto con el escrito municipal se acerca un documento técnico que lleva por título "Proyecto integral y de actividad de estación de servicio".

Es preciso advertir que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

Además, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

CUARTA.- El Plan básico autonómico de Galicia, (PBA) aprobado por Decreto 83/2018, de 26 de julio, establece una regulación de carácter general de los diferentes usos del suelo y edificación, e incluye en su normativa unas ordenanzas tipo particulares.

En concreto, sobre la actividad objeto de consulta, el Título II de la normativa del PBA, relativo al régimen de usos del suelo y edificación, identifica en el artículo 17 las estaciones de carburante dentro de la categoría 2 del uso pormenorizado comercial, incluido este en el uso global terciario:

"Artículo 17. Uso comercial [...]"

3. En los establecimientos comerciales se distinguen las siguientes categorías:

a) Categoría 1ª. Local comercial compatible con el uso vivienda.

Son aquellas actividades comerciales compatibles con el uso de vivienda en zonas urbanas o de núcleo rural, admitiéndose dentro de la misma edificación.

b) Categoría 2ª. Otras actividades comerciales.

Las estaciones de suministro de carburante y el resto de las actividades comerciales no incluidas en el punto anterior."

En las ordenanzas tipo definidas en el PBA en su título V, figura el uso referido entre los posibles complementarios, compatibles o alternativos de las ordenanzas del suelo urbano consolidado "Uso residencial. Edificación extensiva" y "Uso industrial y terciario", mas no es un uso admitido en la ordenanza "Uso residencial. Edificación intensiva" (artículos 94, 113 y 77 respectivamente).

Además, según establece el artículo 8.2 de las disposiciones generales del Decreto 83/2018, esa normativa tiene carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal, siendo 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.

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 el carácter complementario del PBA ya se pronunció esta Comisión Permanente en los informes XCP-22/010; XCP-23/031; XCP 23/068; XCP 23/073; XCP 24/041; XCP-24/070; 25/005 y 25/016, publicados en el enlace:

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

En ese último señalamos que 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 el que establece la legislación urbanística.

QUINTA.- Sentado lo anterior, *la Ordenanza UM. Usos Mixtos del suelo urbano se define en el artículo 4.2.1 de la normativa urbanística de las NSP como "espacio, generalmente en ordenación cerrada, destinado a usos mixtos, de residencia, industria, comercio y dotaciones, así como, demás usos nucleares, asociados a ellos."*

El artículo 4.2.3.1 de la normativa establece como normas de uso para la ordenanza UM:

"4.2.3.1. - USOS ADMITIDOS

Residencial: vivienda agrupada y aislada en edificios contiguos.

Industrial: industria compatible con vivienda

Comercial y Dotacional: todos los grados"

Pues bien, estos usos figuran definidos en el artículo 2 *Normas de Uso* de la normativa de las NSP, que establece una regulación de los usos básicos (residencial, comercial, industrial, y dotacional), inclusiva de las reglas de combinación, y de la definición, clasificación y condiciones aplicables a cada uso básico. Conforme a las citadas normas, la adscripción minuciosa al suelo urbano de un uso básico o mixto constituye una asignación pormenorizada del mismo, de manera que:

1.- La ordenanza admite el uso comercial en todos los grados

El artículo 2.7.1 de la normativa de las NSP 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."*

Y sucede aquí que las estaciones de suministro de carburante son establecimientos mixtos. Esto es así porque la instalación además de comercial es industrial conforme a la normativa sectorial, dado que el artículo 2.b) del *Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la*

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



Comunidad Autónoma de Galicia en materia de política industrial, establece que tienen la consideración de instalaciones industriales el conjunto de elementos y equipos que tengan por objeto generar, transportar, almacenar, distribuir y utilizar la energía en todas sus formas.

Además, el epígrafe 4.2 del Anexo de la *Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia*, incluye las gasolineras y estaciones de servicio en el Catálogo de actividades sometidas a incidencia ambiental, al igual que estas actividades figuran listadas en el Nomenclátor Anexo del derogado Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En esta línea, la sentencia 412/2020 del 13.07.2020 del TSXG señala:

"[...] la misma parte apelante cita sentencias de esta misma Sala en las que se reconoce que, sí 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 "sí 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 de él mismo".

En consecuencia, las estaciones de suministro de carburante no responden a una actividad industrial no insalubre, nociva o peligrosa, por lo que no están comprendidas en la definición de uso comercial del artículo 2.7.1 de la normativa de las NSP.

Conforme al artículo 8.2 del Decreto 83/2018, de 26 de julio, no cabe la aplicación del artículo 17 del PBA, dado que no se constata ninguna laguna en relación al uso objeto de la consulta toda vez que este instrumento no puede alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

2.- La ordenanza admite el uso industrial compatible con la vivienda

El artículo 2.6.1 de la normativa de las NSP define como uso industrial "el correspondiente a los establecimientos destinados a la transformación de materias o productos para su uso o ulterior elaboración. Asimismo, se consideran establecimientos industriales, los destinados al almacenaje de las dichas materias o productos, así como los dedicados a la exposición, reparación y guardia de máquinas."

A su vez, el artículo 2.6.2. de la normativa clasifica el uso en los siguientes grados:

"1º.- Industria compatible con vivienda.

Comprende las industrias, talleres y almacenes que utilizando instrumentos o máquinas movidas a mano, o con motores de pequeña potencia, conviven, armónicamente, con la

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



vivienda, es decir, no transmiten molestias al exterior, no producen ruidos, emanaciones o peligros especiales y cumplen las condiciones sanitarias e higiénicas de las viviendas. [...]

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

A la vista de lo expuesto, una estación de suministro de carburante tampoco responde a un uso industrial compatible con vivienda ya que la concreción de este uso en las NSP, se ciñe a las actividades de transformación de materias o productos para su uso o ulterior elaboración, su almacenaje y las destinadas a la exposición, reparación y guardia de máquinas, siendo compatibles con la vivienda cuando no transmiten molestias al exterior, no producen ruidos, emanaciones o peligros especiales y cumplen las condiciones sanitarias e higiénicas de las viviendas.

SEXTA.- Sin perjuicio de lo anterior, es preciso hacer mención al artículo 3 del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que establece:

"1. Los establecimientos comerciales individuales o agrupados, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales podrán incorporar entre sus equipaciones, por lo menos, una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos.

2. En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, el otorgamiento de las licencias municipales requeridas por el establecimiento llevará implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos.

3. El órgano municipal no podrá denegar la instalación de estaciones de servicio o de unidades de suministro de carburantes a vehículos en los establecimientos y zonas anteriormente señalados por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para eso."

Y, en consonancia con el anterior precepto, el artículo 43.2, párrafo sexto, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, establece:

"Los usos del suelo para actividades comerciales individuales o agrupadas, centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, serán compatibles con la actividad económica de las instalaciones de suministro de combustible al por menor. Estas instalaciones serán asimismo compatibles con los usos que sean aptos para la instalación de actividades con niveles similares de peligro, residuos o impacto ambiental, sin precisar expresamente la cualificación de apto para estación de servicio."

En atención a la normativa sectorial señalada, las instalaciones de suministro de combustible al por menor resultan autorizables siempre que vengan asociadas a cualquiera de los establecimientos señalados en el artículo 3 del Real Decreto Ley 6/2000 y en el artículo 43.2, párrafo sexto, de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, que resulten compatibles con la regulación de usos admitidos de la 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



SÉPTIMA.- La actuación pretendida, de acuerdo con lo establecido en la LSG, deberá ser, en su caso, objeto de título habilitante municipal de naturaleza urbanística, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento conceder el citado título, de acuerdo con el establecido en los artículos 25.2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y 12.1 de la LSG.

Para tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la LSG, la competencia para otorgar licencias les corresponde a los municipios, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, debiendo las mismas otorgarse de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanísticos (artículo 350.1 del RLSG) y correspondiendo al ayuntamiento valorar en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento de la licencia urbanística municipal y a la vista del proyecto y documentación que consta en el mismo, la viabilidad de la actuación prevista y para a que se solicita la licencia.

CONCLUSIONES

1.- El Plan básico autonómico tiene carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal para suplir sus posibles indeterminaciones y lagunas, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

La falta de regulación de un parámetro en una ordenanza solo 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, lo que parece no acontece en el supuesto formulado dado que la regulación de usos de la Ordenanza UM. Usos Mixto de las NSP de Cospeito resulta completa.

2.- Conforme a los artículos 2 y 4.2 de la normativa de las NSP de Cospeito, una estación de suministro de carburante no está comprendida en el uso comercial permitido en la *Ordenanza UM. Usos Mixtos* del suelo urbano, que solo admite los establecimientos mixtos con industria cuando esta es no insalubre, nociva y peligrosa, y predomina la parte comercial.

Dicha actividad, tampoco responde a un uso industrial compatible con vivienda ya que la concreción de este uso en las NSP se ciñe a las actividades de transformación de materias o productos para su uso o ulterior elaboración, su almacenaje y las destinadas a la exposición, reparación y guardia de máquinas, siendo compatibles con la vivienda cuando no transmiten molestias al exterior, no producen ruidos, emanaciones o peligros especiales y cumplen las condiciones sanitarias e higiénicas de las viviendas.

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



3.- En atención a la normativa sectorial, las instalaciones de suministro de combustible al por menor resultan autorizables siempre que vengan asociadas a cualquiera de los establecimientos señalados en el artículo 3 del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, y en el artículo 43.2, párrafo sexto, de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, que resulten compatibles con la regulación de usos admitidos de la Ordenanza UM.

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.

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

